

**Uwagi dotyczące art. 42 oraz art. 61 projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw skierowanej do Sejmu RP przez Prezydenta RP i opatrzonej numerem druku nr 1699.**

autor Krzysztof Izdebski

Zaproponowane zmiany w tym kontekście zmierzają w istocie do umożliwienia organom władzy publicznej, które wydawały decyzję jako organ I instancji w postępowaniu administracyjnym skarżenia rozstrzygnięcia organu II instancji do sądu administracyjnego. Wprowadzenie propozycji według kształtu wniesionego przez Prezydenta RP musi być traktowane nie inaczej, jak radykalne odcięcie się od wieloletniego dorobku orzecznictwa i doktryny w sferze prawa administracyjnego. **Jako takie, wymagają one szczególnie głębokiej refleksji i szerokiej oceny zasadności ich wprowadzenia.**

Oparcie się w treści uzasadnienia wyłącznie na poglądzie przedstawiciela Związku Powiatów Polskich jest dalece niewystarczające i należy zadbać, aby w toku dalszych prac Sejmu przedstawione zostały opinie specjalistów w dziedzinie prawa i postępowania administracyjnego. W niniejszym dokumencie zostaną zasygnalizowane dotychczasowe poglądy judykatury oraz doktryny (wyjątkowo ze sobą spójne), z tym zastrzeżeniem, że nie odnoszą się bezpośrednio do propozycji zmian zgłoszonych przez Prezydenta, ale wprost odwołują się do materii będącej przedmiotem projektowanych przepisów.

Przyjęte w projekcie przepisy mają następujące brzmienie:

**- Art. 42**

„W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r.–Kodeks postępowania administracyjnego wprowadza się następujące zmiany.

1) po art. 29 dodaje się art. 29a w brzmieniu:

„Art. 29a. Jednostka samorządu terytorialnego spełniająca warunki określone w art. 28 pozostaje stroną postępowania nawet wówczas, gdy organem orzekającym w tym postępowaniu jest organ tej jednostki, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.”;

**- Art. 61.**

„W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi po art. 33 dodaje się art. 33a w brzmieniu:

„Art. 33a. Jednostka samorządu terytorialnego może być stroną lub uczestnikiem postępowania na prawach strony także w przypadkach, gdy organ tej jednostki był organem orzekającym w poprzedzającym postępowaniu administracyjnym.””.

Prezydent RP przedstawił w uzasadnieniu argumenty, które w jego ocenie mają świadczyć o niezbędności wprowadzenia takich zmian. **Brakuje jednak odniesienia się w tej części uzasadnienia do jednolitych i co należy podkreślić krytycznych głosów doktryny, jednolitej i konsekwentnej linii orzeczniczej. W uzasadnieniu zmian brakuje przede wszystkim przywołania przepisów, które już obecnie zabezpieczają interesy jednostki samorządu terytorialnego w tym obszarze.**

W związku z tym należy przedstawić wątpliwości co do propozycji przyjętych w projekcie rozwiązań, gdyż **ich implementacja będzie miała daleko idące konsekwencje dla członków wspólnoty samorządowej (oraz innych osób w zakresie, w jakim ich sprawy są rozpatrywane przed organami j.s.t działającymi w charakterze organów I instancji w postępowaniu administracyjnym) oraz sądów administracyjnych, które bez wątpienia staną się adresatami dużej liczby skarg składanych przez organy j.s.t.** Co zasługuje na szczególną uwagę, przyjęcie zmian doprowadzi do znacznego wydłużenia postępowania przed sądami administracyjnymi, co w konsekwencji naruszy prawo obywateli do sprawnego rozpatrywania spraw przez niezawisłe sądy. Wielość stron (w tym dwóch organów administracji – I i II instancji) w postępowaniu przed sądami administracyjnymi wywoła niekorzystne położenie innych stron postępowania, które najczęściej – w przeciwieństwie do organów władzy publicznej – nie dysponują odpowiednim zapleczem finansowym i merytorycznym.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, że nie jest zgodne ze stanem prawnym stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu, że *„Obecny stan prawny prowadzi natomiast do sytuacji, w której w wielu istotnych dla jednostek samorządu terytorialnego sprawach całkowicie pozbawione są one możliwości obrony swoich interesów.”*

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w obecnym stanie prawnym dopuszcza możliwość obrony jednostki samorządu terytorialnego swoich interesów **za pośrednictwem udziału właściwego prokuratora.** Art. 8 § 1 wyraźnie stanowi, że **Prokurator** oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, **a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają**

**tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela.** W takim przypadku przysługują im prawa strony. Uzupełnieniem tego przepisu jest art. 50 §1 p.p.s.a stanowiący, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, **prokurator**, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Należy powtórzyć za Naczelnym Sądem Administracyjnym wskazanie, które zawarł w wyroku z 13 marca 2008 r. (II OSK 385/07), iż **legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego wynikająca z przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 8 i 50 p.p.s.a) nie zna żadnych ograniczeń przedmiotowych, gdy idzie o prawo wniesienia skargi przez prokuratora, jeżeli tylko skarga wnoszona jest w sprawie należącej do drogi postępowania sądowoadministracyjnego.** (za M. Cherka, J. Drachal, J. Jagielski w R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz s. 111). Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o **prokuraturze zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji** należy do sfery uprawnień prokuratury. Uprawnienie to konkretyzuje się w §382 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, który stanowi, że **Prokurator inicjuje postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym oraz bierze udział w tych postępowaniach, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny.** Z pobieżnego tylko przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że jest to uprawnienie, z których prokuratorzy korzystają stosunkowo często i występują ze skargami od rozstrzygnięć organów II instancji, zgodnie z wolą organu I instancji (przykładowo – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2013 r. sygn. akt: II SA/Wr 406/13, ale takie sprawy w zasadzie codziennie są rozpatrywane przez sądy administracyjne w Polsce). **Obalić należy zatem argument, iż jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z wystarczającej ochrony swoich interesów.**

W treści uzasadnienia projektu ustawy stwierdzono ponadto, że „*W takich przypadkach*[braku legitymacji do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu II instancji – przyp KI] *ukształtowała się linia orzecznicza głosząca, że w sytuacji, gdy wójt jest*

*uprawniony do wydania decyzji w I instancji, gmina po prostu nie jest stroną (analogicznie w przypadku starosty i powiatu). Teza ta jest o tyle zaskakująca, że nie ma żadnego bezpośredniego i wyraźnego oparcia w przepisach prawa – wynika ona jedynie z bardzo daleko posuniętej interpretacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.”*

Powyższy fragment uzasadnienia może sugerować, że sądy podejmują rozstrzygnięcia w tym obszarze bez należytego rozważenia stanu prawnego. **Nie jest to zgodne ze stanem faktycznym, czego wyrazem jest chociażby uchwała składu 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2000 r. (OPK 14/00) która szczegółowo odwołuje się do norm prawnych wynikających z podstawowych zasad działania administracji, w którym podniesiono m.in., że „pamiętać należy, że gmina wydając /poprzez swoje organy/ **decyzje administracyjne nie działa jako właściciel, lecz jako jeden z elementów państwa, czego najlepszym dowodem jest powierzenie jej również zadań z zakresu administracji rządowej. Można to tłumaczyć ogólną zasadą prawnoustrojową, że samorząd terytorialny z istoty swej jest powołany do pełnienia funkcji administracji państwowej, jako część administracji publicznej, chociaż różna od pozostałych podmiotów i nie podporządkowana im. Pozycja jednostek samorządu terytorialnego jest wyznaczona przede wszystkim przez dwie kategorie prawne, a mianowicie przez kompetencję i przez osobowość prawną. Na podstawie określonych prawem kompetencji gmina realizuje władztwo administracyjne /imperium/ i wtedy działa jako organ administracji publicznej, a w postępowaniu administracyjnym zajmuje pozycję organu prowadzącego postępowanie. Natomiast jako osoba prawna jest władna do wykonywania przysługujących jej praw i obowiązków właścicielskich i wtedy może występować w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony. Jednakże, gdy obowiązujące prawo powierza jednostce samorządu terytorialnego kompetencję do rozstrzygania w drodze decyzji o prawach lub obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, to jednostka ta nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja ta wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla tej jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela.”** Stanowisko to zostało w pełni podzielone m.in. przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2005 r. (OSK 1017/04), co jest o tyle istotne, że na przestrzeni tych lat zmieniły się przepisy postępowania przed sądami administracyjnymi, a pogląd sądów na wyposażenie j.s.t w uprawnienia analogiczne do tych, które proponuje Prezydent nie uległ zmianie i pozostaje krytyczny.**

Jak wskazują przedstawiciele doktryny powołując się m.in., ale nie wyłącznie na przedstawione powyżej orzecznictwo sądów administracyjnych, przyjęcie poglądu, że organ pierwszej instancji może wnieść skargę do sądu na decyzję organu odwoławczego **„prowadziłoby bowiem do niepożądanego sytuacji, w której stronami postępowania sądowego byłyby dwa organy administracji publicznej orzekające w sprawie, a spór między nimi sprowadzałby się do różnego stanowiska co do prawidłowości poszczególnych decyzji”** i dalej *„Generalne przyznanie organowi, który wydał decyzję w sprawie w postępowaniu administracyjnym, przymiotu skarżącego **stanowiłoby zagrożenie dla fundamentalnych założeń formalnego prawa administracyjnego.** Dopuszczenie możliwości wniesienia skargi przez organ, który wydał w sprawie rozstrzygnięcie, nadawałoby bowiem temu organowi dwojakie uprawnienia: władcze - w zakresie rozstrzygnięcia sprawy, oraz uprawnienia strony kwestionującej owo rozstrzygnięcie”* (M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda w R. Hauser, M. Wierzbowski (red.) op. cit. s. 269 – 270).

Podobny pogląd wyraża m.in. T. Woś w glosie do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r. OPS 1/03, Samorząd Terytorialny. 2004, nr 12 s. 79 oraz B. Adamiak w B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, Warszawa 2005, s.421, która stwierdza, że dopuszczenie możliwości nadania statusu strony organowi, który wydawał decyzję w pierwszej instancji byłoby dopuszczalne **„tylko w ramach równości stron, a zatem gdyby wyłączyć władczość działania organów wspólnoty samorządowej, co oznaczałoby pozbawienie kompetencji do wykonywania administracji publicznej”**. Należy podnieść, że jej stanowisko można odczytać jako potwierdzenie, że doprowadzenie do zmian zaproponowanych przez Prezydenta doprowadzi do załamania się zasady równości stron postępowania, oczywiście na niekorzyść obywateli.

Wprowadzenie zaproponowanych zmian może spowodować **w efekcie znaczącą nierówność stron w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym, liczne składanie skarg do sądów administracyjnych pod pretekstem, że naruszony został (szeroko formułowany) interes prawny j.s.t.**

Z uwagi na przywołane wyżej przepisy **dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu w pełni zabezpieczają interesy gminy, również w przypadku przedstawionym w uzasadnieniu projektu i w oparciu o dotychczasowe ustalenia judykatury i przedstawicieli doktryny należy z pełną mocą stwierdzić, że wprowadzenie proponowanych rozwiązań będzie niekorzystne dla obywateli i podważy zasady prawa**

postępowania administracyjnego, wśród których jest zasada budowania zaufania do jednostek administracji publicznej. Zbyt silna może okazać się pokusa, że organy I instancji będą skarżyć do sądu niekorzystne dla siebie (raczej jako organów lub wręcz ich piastunów, niż jako wspólnot samorządowych) rozstrzygnięcia organu II instancji, co przedłuży i skomplikuje prawomocne zakończenie sprawy indywidualnej.

Niezależnie od powyższego, należy również zasygnalizować niejasne brzmienie art. 42 projektu ustawy (tj. dodania art. 29a do Kodeksu postępowania administracyjnego), określającego, że jednostka samorządu terytorialnego (...) pozostaje stroną postępowania nawet wówczas, gdy organem orzekającym w tym postępowaniu jest organ tej jednostki. Podkreślenia wymaga, że j.s.t nie może być jednocześnie stroną postępowania gdy organem orzekającym jest jej organ. Nie może zatem „pozostawać” stroną, gdyż tego przymiotu wcześniej nie posiadała. Ta propozycja musi zostać zdecydowanie przereklamowana.

Z uwagi na istotę przyjętych propozycji, **należy zdecydowanie pogłębić ich analizę i określić czy rzeczywiście zmiany są potrzebne i w razie pozytywnej odpowiedzi opartej na obiektywnych przesłankach dokonać oceny jakie mogą wynikać skutki (ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnych zagrożeń) dla interesów obywateli, w tym równości stron oraz sprawności postępowania przed sądami administracyjnymi.** Tych elementów w uzasadnieniu zdecydowanie brakuje. Warte rozważenia, w tym kontekście byłoby powrót do zasady określonej w uchylonym 5 grudnia 1994 r. art. 27 a Kodeksu postępowania administracyjnego, który, jak się wydaje, odpowiadając jednocześnie na postulaty przedstawicieli organów j.s.t, respektował zasady postępowania administracyjnego odnośnie równości stron oraz sprawności i obiektywności tegoż postępowania.