



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

BMP-0724-5-5/2016/MM/PS

KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna

17. 11. 2016

Wpł. Nr dz. STW5651

KABINET MARSZAŁKA SENATU
wpłynęło dn. 17. 11. 2016 r.
nr. 6651 podpis. [signature]

Warszawa, dnia 15 listopada 2016 roku

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 18. 11. 2016 r.
nr. 6686 podpis. [signature]

Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku

w nawiązaniu do pisma z dnia 21 października 2016 roku (sygn. BPS/O43-27-593/16) dotyczącego oświadczenia złożonego przez Senatora RP Pana Waldemara Sługockiego podczas 27. posiedzenia Senatu RP w dniu 18 października 2016 roku w sprawie *planowanych zmian ustawodawczych w zakresie postępowania administracyjnego*, przekazanego przy piśmie z dnia 26 października 2016 roku (sygn. BM-I-071-559/16/2, 161026-01405) Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Pana Łukasza Piebiaka uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie należy wskazać, że ówczesne Ministerstwo Rozwoju opracowało, w ramach Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – pakietu „100 zmian Dla Firm” – Pierwszy pakiet ułatwień dla przedsiębiorców, projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Powyższy projekt ma na celu upowszechnienie partnerskiego podejścia organów administracji do obywateli oraz skrócenie czasu trwania załatwiania spraw administracyjnych. Przewiduje się, że w następstwie proponowanych zmian powinno nastąpić przede wszystkim szybsze i sprawniejsze rozpoznawanie spraw administracyjnych, a także istotne zmniejszenie liczby skarg wnoszonych do sądów administracyjnych.

Należy dodać, że wskazany projekt stanowił przedmiot szerokich konsultacji, w tym w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) – również ze stroną samorządową, która pozytywnie zaopiniowała ten projekt oraz jednocześnie zawnioskowała o podjęcie rozmów na temat przywrócenia jednostkom samorządu terytorialnego uprawnień strony przed sądami i samorządowymi kolegiami odwoławczymi. W wyniku prac KWRiST ustalono, że debata dotycząca powyższej kwestii będzie mogła odbyć się przy okazji ewentualnych, kolejnych zmian ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.). Nadmienić przy tym należy, że szeroka nowelizacja ujęta w ww. projekcie, którego gospodarzem jest obecnie Ministerstwo Rozwoju i Finansów, spowoduje konieczność bieżącej analizy *ex post* nowych

rozwiązań, w toku ich stosowania, a w szczególności ich skuteczności oraz wpływu na uczestników postępowania administracyjnego, w tym przedsiębiorców czy jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do zasygnalizowanego przez stronę samorządową postulatu należy zauważyć, że zdolność bycia stroną w postępowaniu administracyjnym posiadają wszystkie osoby prawne spełniające przesłanki wynikające z art. 28 *K.p.a.* Jednocześnie, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.) osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Do publicznych osób prawnych zalicza się m.in. komunalne (samorządowe) osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo, związki międzygminne) oraz jednostki organizacyjne utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego, którym ustawa przyznaje osobowość prawną. Dodać przy tym należy, że obowiązujące przepisy prawa przyznają organom gminy uprawnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. W następstwie powyższego, w postępowaniu administracyjnym gmina występuje albo w charakterze strony, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przyznają przepisy *K.p.a.*, albo jako organ administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 *K.p.a.*

Omawiając przedmiotowe zagadnienie warto zwrócić uwagę na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który np. w postanowieniu z dnia 15 października 1990 r. (sygn. akt SA/Wr 990/90) orzekł, że: *„Bez względu na przedmiot sprawy i jego rzeczywisty związek z interesem prawnym gminy, gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, dotyczącej osoby trzeciej, w której decyzję wydaje wójt tej gminy; ani gmina, ani żaden jej organ nie są uprawnieni do zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji organu odwoławczego (art. 197 k.p.a.)”* (zob.: Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, stan prawny 18 lipca 2013 r., Lex).

W rezultacie gmina, żaden organ gminy oraz organy, które współdziałały przy wydaniu decyzji administracyjnej nie są uprawnione do zaskarżania do NSA decyzji organu odwoławczego (samorządowego kolegium odwoławczego lub wojewody) uchylającej lub zmieniającej wydaną w pierwszej instancji decyzję wójta. Na powyższe wskazał NSA w wyroku z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. akt II SA 1538-1539/94, w którym stwierdzono m.in., że: *„Organy samorządu współdziałające przy wydawaniu decyzji administracyjnej nie są legitymowane do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na taką decyzję. Ponadto, organ współdziałający może sygnalizować nieprawidłowości rozstrzygnięcia organowi sprawującemu nadzór nad organem, który wydał decyzję lub prokuratorowi”*.


W kontekście przywołanej problematyki warto także wskazać na wyrok z dnia 15 lutego 2006 roku (sygn. akt I OSK 460/05), w którym NSA orzekł, że: *„(...) zgodnie z generalną zasadą powszechnie przyjmuje się, iż rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa pozytywnego. Najczęściej ustawa wyznacza organowi jednostki*

samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Wtedy będzie on "bronił" interesu jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie. Z tego względu powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to w na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy też sądowno-administracyjnego. Stanowi to wyraz, pochodzącej z prawa rzymskiego *paremii*, iż nikt nie może być sędzią we własnej sprawie (*nemo iudex in causa sua*).” Dodatkowo NSA podkreślił, że: „(...) nadrzędnym celem, tak administracyjnego postępowania przed organem wyższego stopnia, jak i postępowania sądowno-administracyjnego jest ochrona obywatela przed niezgodnymi z prawem działaniem władz publicznych. Natomiast sądy administracyjne nie rozpatrują odwołań organów niższego stopnia od decyzji organów wyższego stopnia, którymi np. uchylono rozstrzygnięcie pierwszej instancji. Mówiąc obrazowo, konsekwencją odmiennego stanowiska w tym zakresie byłaby kuriozalna sytuacja, w której np. sąd rejonowy wnosiłby apelację od wyroku sądu okresowego, którym zmieniono zaskarżone orzeczenie, wydane przez ten właśnie sąd rejonowy”.

Przechodząc z kolei do przywołanego w wystąpieniu postulatu Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego dotyczącego zmiany brzmienia art. 133 *K.p.a.*, poprzez wprowadzenie obowiązku ustosunkowywania się organu I instancji do zarzutów sformułowanych w odwołaniu uprzejmie informuję, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) zapoznało się z pismem nr 15/2016 z dnia 14 września 2016 roku wymienionego zrzeszenia w powyższym zakresie. Jednocześnie należy wskazać, że *Kodeks postępowania administracyjnego* nie przewiduje zakazu przedstawiania stanowiska również na tym etapie sprawy. Wprowadzenie obowiązku sformułowania takiego stanowiska mogłoby natomiast potencjalnie pozwolić na przekazanie przez organ pierwszej instancji dodatkowych informacji (zapewne w nielicznych przypadkach), tym niemniej skutkowałoby to ponawianiem argumentów już raz przedstawionych w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia. Podkreślić jednak należy, że na podstawie obowiązujących rozwiązań organ I instancji posiada możliwość dokonania w trybie autokontroli zmiany lub nawet uchylecia własnej decyzji. Nieuczynienie tego oznacza zaś podtrzymanie przez ten organ swojego stanowiska. Co więcej, stanowisko takie powinno być szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu faktycznym i prawnym decyzji (postanowienia) – zgodnie z regulacjami wynikającymi z art. 107 i art. 124 *K.p.a.*

Trzeba również zauważyć, że wprowadzenie obowiązku sformułowania stanowiska w każdej sprawie administracyjnej może łączyć się z ryzykiem znacznego wydłużenia procesu administracyjnego, którego sprawne przeprowadzenie, w tym poprzez przekazywanie akt i odwołania organowi odwoławczemu w terminie 7 dni (nie zaś jak to zostało ujęte w propozycji ww. zrzeszenia – 14 dni), jest w sposób niewątpliwy oczekiwane społecznie.

Należy w tym miejscu dodać, że z uwagi na trwające prace legislacyjne nad projektem *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (nr projektu UD33), przedmiotowe pismo Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego zostało przekazane także do resortu, prowadzącego prace nad ww. projektem.

z poważaniem
MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

z up. Sebastian CHWALEK
Podsekretarz Stanu

Otrzymuje:

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.