



Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Pełnomocnik Rządu do spraw Współpracy
z Samorządem Terytorialnym

Sekretarz Stanu
Paweł Szefernaker

DAP-WSUST-0723-2/2021

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Aleksander Pocięj

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka, Praworządności
i Petycji

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 17 marca 2021 r. (znak: BPS.DKS.KPCPP.0330.5.2021), w którym zawarta została prośba o przedstawienie opinii na temat treści zawartych w petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), w celu uporządkowania przepisów tej ustawy uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Autor petycji wnosi o zmianę:

- art. 3 § 2 pkt 7 ustawy poprzez nadanie następującego brzmienia: „akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego”;
- art. 148 ustawy poprzez nadanie następującego brzmienia: „Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego albo związku jednostek samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt.

Odnosząc się do postulatów legislacyjnych zawartych w petycji należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 3 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Takimi ustawami szczególnymi w stosunku do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są ustawy: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920). W myśl art. 99 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, przepisy o nadzorze nad działalnością gminną stosuje się do związków i porozumień

międzygminnych. Z kolei stosownie do postanowień art. 90 ustawy o samorządzie powiatowym, przepisy o nadzorze nad działalnością powiatu mają zastosowanie również do związków i porozumień, o których mowa w tej ustawie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Przepis ten, w myśl art. 98 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stosuje się odpowiednio do rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących organów związków i porozumień międzygminnych. Uprawnienie do złożenia skargi, obok gminy, przysługuje związkowi międzygminnemu, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (ust. 3). Analogiczne rozwiązania przewidują przepisy art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym.

Dokonując przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnego¹ można stwierdzić, że kwestia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych odnośnie badania zgodności z prawem rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących związków jednostek samorządu terytorialnego nie budzi wątpliwości. Sąd administracyjny sprawuje również i w tym zakresie kontrolę legalności działania organów administracji publicznej oraz stosują środki prawne przewidziane m.in. w art. 148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jedynym z przykładów takiego orzeczenia może być chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 273/07). WSA wskazał w nim, że (...) *Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej także dalej w skrócie "ppsa" w zw. z art. 98 ust 1 – 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej także dalej w skrócie "usg"). Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny przez sąd administracyjny zaskarżonych aktów niż zgodność z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że przesłanką stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego czy organów ich związków powinno być każde istotne naruszenie prawa. Akty te są natomiast zgodne z prawem, jeżeli są*

¹ Np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 grudnia 2015 r. (sygn. akt II FSK 1460/14), 19 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 2614/15), 12 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 403/17) oraz wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 781/16), we Wrocławiu z dnia 11 września 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 273/07), w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt III SA/Po 1674/13) i z dnia 19 sierpnia 2015 r. (sygn. akt IV SA/Po 497/15)

zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. Według art. 99 ust 1a usg przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych. Wynika z tego, że podstawy nieważności aktu organu związku komunalnego określa art. 91 ust. 1 usg. Przepis ten, stosowany odpowiednio, stanowi, że uchwała organu związku komunalnego sprzeczna z prawem jest nieważna. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 4 usg, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Reasumując w opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie ma potrzeby dokonywania zmian w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zaproponowanych w petycji, ponieważ rozstrzygnięcia organów nadzoru dotyczące aktów związków jednostek samorządu terytorialnego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, i są objęte kognicją tego sądu, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Powyższe wynika nie tylko z przywołanych przepisów, ale co istotne znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Niemniej jednak godnym rozważania byłoby uzyskanie na ten temat również stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który jest właściwy rzeczowo do formułowania ocen, odnoszących się do funkcjonowania przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z poważaniem

Sekretarz Stanu w MSWiA

Paweł Szefernaker

podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym