



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 11 lutego 2021 r.

BADK.DPK.133.7.2021

P10-132/20	Data wpływu petycji 30 grudnia 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 9 lutego 2021 r.

**PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED
SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI**

**TEMAT
ZMIANY PORZĄDKUJĄCE**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Sebastian Adamowicz.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Autor petycji wnosi o zmianę ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez nadanie nowego brzmienia:

1) art. 3 § 2 pkt 7 w sposób następujący: „akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego”;

2) art. 148 w sposób następujący: „Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego albo związku jednostek samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt”.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Zdaniem autora petycji obecnie ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pomija kwestię kontroli rozstrzygnięć nadzorczych nad związkami jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje autor petycji, kontrola taka w myśl odrębnych przepisów jest dopuszczalna, jednak ustawodawca przy uchwalaniu p.p.s.a. zapomniał o niej i występuje w tym zakresie luka prawna.

Zmiany wnioskowane w petycji mają charakter porządkujący.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.):

– w **art. 3 § 2** stanowi: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.”;

– w **art. 148** stanowi: „Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt.”.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm) w **art. 171 ust. 2** stanowi, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464) stanowi w:

– **art. 3 ust. 2:** wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu

administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

– **art. 12:** wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Postanowienia art. 3–5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyznaczają zakres przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego. Kluczowe znaczenie dla określenia tego zakresu ma ustalenie przesłanek dopuszczalności drogi tego postępowania. W tym kontekście należy stwierdzić, że art. 3 § 1 w istocie nie zawiera samodzielnej treści normatywnej ponad to, co wynika już z wyżej analizowanych postanowień art. 1 w zw. z art. 1 § 1 u.s.a. i przepisami Konstytucji RP regulującymi prawo do sądu¹.

Zakres działania sądów administracyjnych został ukształtowany w komentowanej ustawie bardzo szeroko. Obejmuje on - pomijając pewne, nieliczne zresztą wyjątki - całokształt działalności administracji publicznej. Należy podzielić stanowisko M. Jaśkowskiej, że treść art. 3 § 2 i 3 statuuje domniemanie jurysdykcji sądownictwa administracyjnego w odniesieniu do każdej aktywności podmiotu wykonującego administrację publiczną, jeżeli jest ona podejmowana w formie wskazanej w tym przepisie. Domniemanie to może być obalone na skutek wyraźnego i niebudzącego wątpliwości przepisu szczególnego, który wskazuje inny sąd albo wyklucza możliwość zaskarżenia danego zachowania do sądu - M. Jaśkowska, Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane), w: Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 571 i cyt. tam orzecznictwo. W szczególności do aktów nadzoru należy zaliczyć rozstrzygnięcia organu nadzorczego (art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. i art. 86 ust. 1 u.s.w.). Stanowią one określony rodzaj indywidualnego aktu administracyjnego. Są bowiem władczym i jednostronnym rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej (przedmiotem rozstrzygnięcia jest kwestia sprzeczności z prawem konkretnej uchwały organu samorządu terytorialnego), podejmowanym przez wskazany organ administracyjny (wojewodę, Prezesa Rady Ministrów) na podstawie przepisów ustawowych (por. np. art. 87 u.s.g.). Od decyzji administracyjnych odróżnia je natomiast występowanie pewnej zależności organizacyjnej między autorem a adresatem aktu, mającej postać określonych uprawnień nadzorczych (prawo dokonania kontroli i zastosowania środka

¹ Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, WK, 2016.

nadzoru). Podobny charakter będą miały akty regionalnych izb obrachunkowych, podejmowane w ramach nadzoru nad działalnością w sprawach finansowych - por. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 81-83. Kompetencja sądów administracyjnych do rozpoznawania skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze wynika również z art. 98 ust. 1 i 2 u.s.g., zatem są one właściwe w sprawach skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące nie tylko gminy, ale również organów związków i porozumień międzygminnych.²

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a. Zgodnie z art. 65 wskazanej ustawy - Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Art. 99 ust. 1a tej ustawy stanowi, że przepisy o nadzorze nad gminami stosuje się odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a. Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy - związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Art. 90 stanowi, że przepisy rozdziału o nadzorze nad działalnością powiatu mają zastosowanie również do związków i porozumień, o których mowa w ustawie.

Art. 148 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że sąd administracyjny, uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru nad działalnością organu samorządu terytorialnego, uchyla ten akt. Użyty w art. 148 zwrot „uchyla ten akt” oznacza, że sąd, uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, nie może stwierdzić ani nieważności zaskarżonego aktu, ani też wydania go z naruszeniem prawa. Mimo że przepis ten wyraźnie tak nie stanowi, sąd może uchylić akt nadzoru zarówno w całości, jak i w części (tak też NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05 i w wyroku z dnia 14 maja 2009 r., II GSK 929/08, z glosą aprobującą R. Sawuły, OSP 2010, z. 7–8, poz. 71, który trafnie proponuje wprowadzenie

² Jan Paweł Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, 2011.

w art. 148 *expressis verbis* uprawnienia sądu do uchylania aktów nadzoru „w całości lub w części”). Odmienny pogląd prezentuje J. P. Tarno, *Prawo...*, s. 383³.

INFORMACJE DODATKOWE:

System nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego został określony w art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy szczegółowo regulujące tę materię zawarte zostały w ustawach ustrojowych. Zgodnie z ustawami regulującymi ustrój samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach, organami nadzoru - który sprawowany jest pod względem legalności - są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych - regionalne izby obrachunkowe.

Uprawnienia nadzorcze Wojewody wobec jednostek samorządu terytorialnego wskazane zostały w art. 3 ust. 2 oraz art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zgodnie z art. 3 ust. 2, wojewoda, kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Zgodnie z art. 12, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach (ustawa o samorządzie województwa oraz ustawa o samorządzie gminnym).

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

³ Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, WK, 2016.