

STANOWISKO

Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 24 listopada 2023 roku

w sprawie postulatów zmian niektórych przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, 1705)

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej postuluje o podjęcie działań zmierzających do wszczęcia postępowania ustawodawczego i uchwalenia ustawy w następującym brzmieniu:

"USTAWA

z dnia... 2023 r.

o zmianie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Art. 1. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, 1705 i 1860) w art.54 po § 2a dodaje się §2b i 2c w brzmieniu:

"§2b. Jeżeli przedmiotem skargi jest akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, organ upoważniony do reprezentacji jednostki samorządu przed sądem przekazuje projekt odpowiedzi na skargę organowi stanowiącemu celem podjęcia uchwały w sprawie wykonania obowiązku, o którym mowa w §2 zdanie pierwsze. Jeżeli w terminie określonym w § 2 zdanie pierwsze organ wydający akt będący przedmiotem skargi nie podjął albo odrzucił projekt uchwały zawierającej odpowiedź na skargę, organ upoważniony do reprezentacji jednostki samorządu przed sądem przekazuje niezwłocznie skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy, projektem odpowiedzi na skargę i wskazaniem przyczyny jej niepodjęcia albo odrzucenia, w postaci papierowej lub elektronicznej.

§2c. Przepisy §2b stosuje się odpowiednio do skarg na inne akty organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej."

Art. 2. Do postępowań wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w dotychczasowym brzmieniu.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy dni od dnia ogłoszenia."

II. Przedłożona propozycja legislacyjna znajduje głębokie uzasadnienie ze względu na ochronę dwóch wartości konstytucyjnych, tj. zapewnienie podmiotom kwestionującym akty prawne sejmiku województwa prawa do rozpoznania sprawy przez sąd "bez zbędnej zwłoki", a także osiągnięcie postulatów wysłowionych we Wstępie do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., tj. zapewnieniu działaniu instytucji publicznych "rzetelności i sprawności". Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP rozpatrzenia sprawy przez sąd administracyjny powinno następować bez zbędnej zwłoki. Analogiczny obowiązek w postępowaniu sądowo- administracyjnym wynika również z art. 6 ust. 1 Konwencji o

Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.¹, ilekroć sądy administracyjne sprawują kontrolę w sprawach dot. wolności i praw jednostki chronionych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych². Analogiczną treść prawa do sądu zawiera art. 47 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³

Szybkie rozstrzygnięcie sporu co do zgodności z prawem aktu prawnego sejmiku województwa leży w interesie skarżącego oraz organu wydającego kwestionowany akt. Przedłożona propozycja zmierza do wyeliminowania ryzyka naruszenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązku przekazania skargi sądowi (wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę) w przypadku skargi na uchwałę rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, ilekroć organ stanowiący nie jest w stanie podjąć uchwały akceptującej stanowisko procesowe organu wykonawczego.

Proponowana zmiana polega na uzupełnieniu art. 54 p. p.s.a., który w obecnym stanie prawnym posiada następujące brzmienie:

"§ 1. Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

§ 1a. Skargę w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do elektronicznej skrzynki podawczej tego organu. Przepis art. 49a stosuje się odpowiednio.

§ 2. Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Skargę wniesioną za pośrednictwem konsula oraz skargę na decyzję wydaną przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie sześćdziesięciu dni od dnia jej otrzymania odpowiednio przez ministra właściwego do spraw zagranicznych albo konsula.

§ 2a. W terminie określonym w § 2, przed przekazaniem akt sądowi, organ sporządza uzasadnienie zaskarżonej decyzji, jeżeli odstąpił od jej uzasadnienia z powodu uwzględnienia w całości żądania strony.

§ 3. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.

¹ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

² P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPCz [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59 oraz protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 254–260.

³ Dz.U.UE.C.2007.303.1 z dnia 2007.12.14.

§ 4. W przypadku, o którym mowa w art. 33 § 1a, organ zawiadamia o przekazaniu skargi wraz z odpowiedzią na skargę przez obwieszczenie w siedzibie organu i na jego stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, pouczając o treści tego przepisu.

§ 5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób oraz szczegółowe warunki przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu przez organ, o którym mowa w § 1, oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych przekazującego skargę wniesioną za pośrednictwem konsula.

§ 6. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wydając rozporządzenie, o którym mowa w § 5, uwzględni formę lub postać, w której została wniesiona skarga, postać akt sprawy, której dotyczy skarga, oraz potrzebę zachowania jednolitego standardu i bezpieczeństwa przekazywanych akt sprawy, skargi i odpowiedzi na skargę."

Obowiązek przekazania skargi wraz z odpowiedzią określono w art. 54 § 2 p.p.s.a., natomiast ustawodawca dążąc do pożądanego zwięzłości tekstu prawnego, nie zróżnicował adresatów tego przepisu ("organu", o którym mowa w art. 54 §2 p.p.s.a.). W szczególności brak jest rozróżnienia obowiązków procesowych organów administracji publicznej ze względu na ich ustrój wewnętrzny, politycznoprawny charakter ich działania i potencjalne trudności decyzyjne związane z zajęciem stanowiska przez rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw ws. odpowiedzi na skargę dotyczącą ich aktów prawnych.

Nie ulega wątpliwości, że w praktyce funkcjonowania sejmiku województwa zasadnicze znaczenie mają skargi, których przedmiotem jest uchwała (niezależnie od posiadania przez nią cechy normatywności⁴). Ustawodawca wskazał w art. 3 § 2 punkty 5-6 p.p.s.a., że przedmiotem kontroli sądu administracyjnego mogą być m.in. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

W praktyce funkcjonowania samorządu województwa oznacza to, że wniesienie skargi na uchwałę⁵ do wojewódzkiego sądu administracyjnego za pośrednictwem sejmiku województwa aktualizuje obowiązki procesowe samorządu województwa posiadającego zdolność sądową (zob. art. 26 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 6 ust. 2 u.s.w.), lecz jak wspomniano uprzednio, art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a. nie odnosi pojęcia "organu" bezpośrednio do ustroju organów samorządu województwa. W odniesieniu do osób

6 Opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń NSA (www.nsa.gov.pl).

⁴ Jeżeli organ uchwałodawczy lub organ wykonawczy odmawia uchwale statusu aktu prawa miejscowego tj. kwestionuje normatywny charakter aktu lub jego związku ze sprawą z zakresu administracji publicznej, a co za tym idzie, zastosowania art. 90 ustawy o samorządzie województwa, to nie zmienia to jego obowiązku przekazania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

⁵ Przed zmianą artykułu 90 ustawy o samorządzie województwa (w drodze nowelizacji z dnia 7.04.2017 r. ogłoszonej w Dz.U. z 2017 r. poz. 935, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r.), skargi na akty prawa miejscowego musiały być poprzedzone wezwaniem. W praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego przyjmowano, w aktach prawa wewnątrznie obowiązującego, procedurę rozpatrywania wezwań, która również wymagała podjęcia uchwały przez właściwą radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa.

prawnych zdolność do występowania przed sądem ocenia się na podstawie przepisów ustrojowych. O ile nie ma żadnych wątpliwości, że samorząd województwa takową posiada, o tyle zasadnicze problemy pojawiły się w obszarze tzw. zdolności procesowej. Wynika to z treści przepisu art. 32 p.p.s.a., zgodnie z którym w postępowaniu w sprawie sądowo administracyjnej stronami są skarżący oraz **organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi**. Tymczasem zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094) samorząd województwa posiada dwa zasadnicze organy: sejmik województwa oraz zarząd województwa. Literalne brzmienie przepisu art. 32 p.p.s.a. nakazywałoby wiązać zdolność procesową w postępowaniu sądowo administracyjnym z sejmikiem województwa, jednakże w praktyce sądowej zdolność tę przypisano organowi wykonawczemu. W kontekście omawianej propozycji legislacyjnej, takim organem jest dziś marszałek województwa (za sprawą brzmienia art. 43 ust. 1 u.s.w. *in fine*: "Marszałek województwa (...) kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz"). Taką konkluzję osiągamy stosując pomocniczo poglądy wyrażone w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., (sygn. I OPS 3/12)⁶ podjętej na gruncie analogicznych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, przyjęto, że w postępowaniu sądowo administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (zob. art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej (konflikt interesów prawnych organu uchwałodawczego oraz wykonawczego)⁷.

Konwertując powyższy pogląd na grunt ustawy o samorządzie województwa, należy skonstatować, że czynności procesowe będą dokonywane przez marszałka województwa w sprawach dotyczących aktów prawnych sejmiku województwa, jednak nie likwiduje to trudności związanych z realizacją tych uprawnień w aspekcie faktycznym i prawnym. Zagadnienie przekazania skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie 30 dni nie wydaje się problematyczne, jednak należy zwrócić uwagę, że użycie funktora "i" w art. 54 § 2 p.p.s.a. wyklucza swoiste rozczłonkowanie czynności sporządzenia i przekazania odpowiedzi na skargę⁸ w późniejszym terminie, aniżeli ustawowe 30 dni. Tymczasem w praktyce funkcjonowania organów stanowiących, to zajęcie merytorycznego stanowiska ws. odpowiedzi na skargę w ciągu 30 dni staje się zagadnieniem problematycznym np. z powodu sporu politycznego na poziomie rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa. W świetle aktualnego brzmienia art. 54 p.p.s.a., dla ustawodawcy nie ma znaczenia, że uchybienie terminowi nie wynikało z zaniechania organu wykonawczego lub przewodniczącego sejmiku. Jeśli spojrzeć na to zagadnienie od strony praktycznej, to organ wykonawczy przystępuje do sporządzania takiej odpowiedzi, jednak jej aprobata (warunkująca złożenie do sądu) jest uzależniona od uchwały organu stanowiącego w procedurze przepisanej na ogół aktem prawa wewnątrznie obowiązującego. I to właśnie ten etap może wiązać się z ryzykiem naruszenia art. 54 § 2 p.p.s.a., które można wyeliminować postulowaną zmianą ustawy. Uzyskanie aprobaty dla stanowiska organu wykonawczego oznacza konieczność zwołania sesji (art. 21 ust. 1 u.s.w.) i włączenia tego zagadnienia do porządku obrad (w przypadku zmiany porządku konieczne jest również osiągnięcie bezwzględnej większości głosów; zob. art. 21 ust. 2 u.s.w.), a następnie poddanie

⁷ Zob. uzasadnienie uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., (sygn. I OPS 3/12).

⁸ Brzmienie przepisu wyraźnie wskazuje, że czynność przekazania powinna obejmować wszystkie elementy dokumentowe (sporządzenie i załączenie odpowiedzi na skargę) oraz czynności techniczne (skompletowanie, uporządkowanie akt). Nie jest możliwe częściowe wykonanie tego obowiązku, co rodzi uzasadnione obawy o konsekwencje procesowe ewentualnego zaniechania.

go pod głosowanie zwykłą większością głosów (art. 19 ust. 1 u.s.w.). Wyznaczenie sesji (niekiedy wyłącznie na potrzeby obsługi czynności procesowej) może napotykać czynności natury organizacyjnej⁹, ale nawet rozwiązanie tych ostatnich nie gwarantuje prawidłowego stosowania art. 54 § 2 p.p.s.a. Otóż należy zwrócić uwagę na konsekwencje płynące z braku przyjęcia uchwały ws. przekazania skargi do sądu administracyjnego z przyczyn np. czysto politycznych (np. odrzucenie lub osiągnięcie równowagi głosów "za" i "przeciw"¹⁰).

W rezultacie marszałek województwa nie może przekazać merytorycznego stanowiska w sprawie, co naraża samorząd województwa na potencjalne sankcje (zob. art. 55 § 1-3 p.p.s.a.) o charakterze procesowym. Do tych ostatnich należą:

- 1) ryzyko wymierzenia samorządowi województwa grzywny pokrywanej ze środków publicznych (zob. art. 55 § 1 p.p.s.a.),
- 2) ryzyko orzekania przez sąd administracyjny wyłącznie na bazie stanu faktycznego i okoliczności podniesionych w skardze, w sytuacji, w której zarząd mógłby - w trybie art. 54 § 2 p.p.s.a. - przedstawić racjonalne argumenty i dokumenty zintegrowane w aktach sprawy.
- 3) angażowanie organów wewnętrznych sejmiku wojewódzkiego (obowiązek rozpatrzenia zawiadomienia kierowanego przez sąd w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.)

Nie ma też większych wątpliwości, że taka sytuacja może być równoznaczna z naruszeniem prawa (strony skarżącej) do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

III. Przedłożona propozycja zmierza do zaprezentowania sądowi stanowiska w szeroko pojętym interesie samorządu województwa (co do prawa i faktów), ilekroć naruszenie obowiązku określonego w art. 54 §2 p.p.s.a. nie jest działaniem zawinionym przez osoby pełniące funkcje w zarządzie województwa lub odpowiedzialne za organizację pracy sejmiku województwa (przewodniczący sejmiku), w tym personel urzędu marszałkowskiego (w tym kancelarii sejmiku województwa). Zaletą proponowanej zmiany byłoby skoncentrowanie postępowania sądowo administracyjnego na istocie sporu, w interesie jego stron, podczas gdy nieprzekazanie skargi (wskutek klinczu decyzyjnego w sejmiku województwa, radzie gminy, radzie powiatu) angażuje stronę skarżącą i sąd w zagadnienie poboczne (dyscyplinowanie samorządu województwa), niegwarantujące przecież przekazania skargi w przypadku dalszego braku większości.

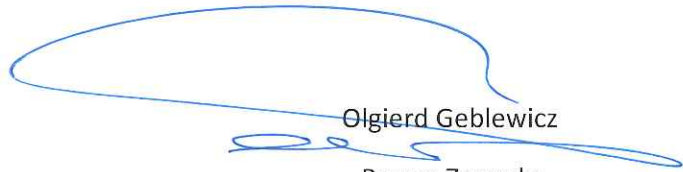
Dostrzegając instrukcyjne zastrzeżenie NSA wyrażone we wspomnianej uchwale z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. I OPS 3/12), należy odnieść się również do sytuacji, w których pomiędzy zarządem województwa a sejmikiem województwa może występować konflikt interesów, a co za tym idzie, wystąpiłoby np. dezawuowanie racjonalnych zarzutów radnych pod adresem odpowiedzi na skargę przygotowywanej przez zarząd województwa. Aby zniwelować to ryzyko, a jednocześnie stworzyć sądowi orzekającemu możliwość zapoznania się z motywami odrzucenia uchwały lub zaniechania jej podjęcia, proponuje się obowiązek wskazania sądowi przyczyny tego stanu rzeczy, co można łatwo

⁹ Wskazuje się tu np. na zbieg sesji z okresem przypadającym tradycyjnie na wypoczynek lub ryzyko nadmiernego "obładowywania" sesjami nadzwyczajnymi okresów pomiędzy zaplanowanym kalendarzem posiedzeń zwyczajnych.

¹⁰ Nie jest to zagadnienie hipotetyczne, o czym może świadczyć przykład niepodjęcia przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwały (stosunkiem 16 głosów "za", 16 głosów "przeciw", 1 głos "wstrzymujący się"), procedowanej w punkcie drugim porządku sesji nr LVI w dniu 4 lipca 2023 r., w sprawie przekazania do WSA we Wrocławiu skargi Powiatu Karkonoskiego na uchwałę nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach Powiatu Karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich (sygn. WSA III DK/Wr 29/23).

udokumentować protokołem z posiedzenia sejmiku województwa lub protokołem z posiedzenia jego komisji (zob. proponowany art. 54 §2b zdanie trzecie p.p.s.a. *in fine*).

Na marginesie wypada zasygnalizować, że w przypadku aprobaty niniejszej propozycji, można rozważyć przyjęcie analogicznego mechanizmu w procedurze wyrażania przez sejmik województwa (i inne organy stanowiące) stanowiska w przedmiocie sporządzenia skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego.



Olgierd Geblewicz

Prezes Zarządu

Związku Województw RP

Otrzymują:

- KPRM
- MSWiA
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Sejmowa Komisja do Spraw Petycji
- Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji