



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 21 stycznia 2021 r.

BADK.DPK.133.202.2020 GK

P10-119/20	Data wpływu petycji 17, 26 i 27 listopada 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 14 stycznia 2021 r.

UPORZĄDKOWANIE TREŚCI PRZEPISÓW USTAW

- **KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO,**
- **PRAWO O USTROJU SĄDOW Powszechnych,**
- **O RADIOFONII I TELEWIZJI**

WNOSZACY PETYCJE: petycje indywidualne

Sebastian Adamowicz.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 5 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, art. 49 § 1 i art. 49 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 7 ust. 6 pkt 3 i art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, w celu uaktualnienia treści przepisów.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji w Kodeksie postępowania administracyjnego proponuje zdefiniować pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób, aby definicja obejmowała również wszystkie podmioty, o których mowa w art. 39 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazał, że art. 5 § 2 pkt 6 powinien otrzymać brzmienie: „6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy związków gmin, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), organy jednostek pomocniczych gmin, inne organy i jednostki upoważnione przez radę gminy do wydawania decyzji, starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze”.

Autor petycji w Prawie o ustroju sądów powszechnych zaproponował zmienić art. 49 § 1 i art. 49 § 2, które miałyby otrzymać brzmienie: „§ 1. W razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ułżżenia sądowi, innemu organowi władzy publicznej lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 3000 złotych lub karą pozbawienia wolności do czternastu dni; osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania. § 2. Jeżeli czynu określonego w § 1 dopuścił się żołnierz w czynnej służbie wojskowej, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, sąd – zamiast wymierzenia kary – zwraca się do właściwego dowódcy jednostki wojskowej, który stosuje środki przewidziane w przepisach dotyczących żołnierzy; przepis ten stosuje się odpowiednio do osoby odbywającej zasadniczą służbę w obronie cywilnej.”.

W ramach proponowanych zmian w Prawie o ustroju sądów powszechnych autor

petycji wskazał, że konieczne jest też określenie minimalnej wysokości grzywny i nawiązki za ublżanie organowi samorządu terytorialnego. Podkreślił, że art. 49 § 1 pomija kwestię ublżania organowi samorządu terytorialnego, co może mieć miejsce w trakcie czynności sądowych. § 2 pomija wyjątek dotyczący żołnierza OT, tymczasem w innych ustawach, np. w Kodeksie postępowania administracyjnego czy kodeksie postępowania cywilnego wyjątek dotyczący wymierzania kary występuje. Autor petycji twierdzi, że jest tu widoczna niekonsekwencja. Obecnie dolna wysokość grzywny z art. 49 p.u.s.p. czy grzywny z art. 163 k.p.c. nie jest określona. To samo dotyczy nawiązki w myśl art. 48 k.k. Wnioskodawca proponuje, aby tę granicę ustalić na poziomie 100 zł, co wyrazi pewną dolegliwość dla zobowiązanego. Obecnie można by przyjąć, że wysokość grzywny albo nawiązki może wynosić od 1 zł, co jest absurdalne.

Autor petycji uważa też, że ustawa o radiofonii i telewizji nie uwzględnia wejścia w życie przepisów nowego Kodeksu karnego. Dlatego też wskazuje, że art. 7 ust. 6 pkt 3 powinien otrzymać brzmienie: „3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie umyślnego przestępstwa;”, a w art. 8 ust. 3 pkt 2 po wyrazie „stowarzyszeń” należy dodać wyraz „fundacji”. Autor petycji wskazał dodatkowo, że nie wydaje się stosowne, aby członek KRRiT mógł być członkiem władz fundacji, jeśli nie może być w organie stowarzyszenia.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) w art. 5 § 2 pkt 6 stanowi, że ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach jednostek samorządu terytorialnego - rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.”

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365) w art. 49 § 1 stanowi, że w razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ublżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 3000 złotych lub karą pozbawienia wolności do czternastu dni; osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania. § 2 doprecyzowuje, że jeżeli czynu określonego

w § 1 dopuścił się żołnierz w czynnej służbie wojskowej, sąd - zamiast wymierzenia kary - zwraca się do właściwego dowódcy jednostki wojskowej, który stosuje środki przewidziane w przepisach dotyczących żołnierzy; przepis ten stosuje się odpowiednio do osoby odbywającej zasadniczą służbę w obronie cywilnej.”.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805) w art. 7 ust. 6 pkt 3 wskazuje, że organ uprawniony do powołania członka Krajowej Rady odwołuje go wyłącznie w przypadku:

- 1) zrzeczenia się swej funkcji;
- 2) choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji;
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej;
- 3a) złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu;
- 4) naruszenia przepisów ustawy stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Stanu.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 „W okresie kadencji członków Krajowej Rady ulega zawieszeniu ich członkostwo we władzach stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców, organizacji kościelnych lub związków wyznaniowych.”

INFORMACJE DODATKOWE:

Co do zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego, Andrzej Wróbel w komentarzu¹ wskazuje, że zgodnie z zawartym w art. 5 § 2 pkt 6 wyjaśnieniem organami jednostek samorządu terytorialnego są: organy gminy, organy powiatu, organy województwa, organy związków gmin, organy związków powiatów, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu wójta, starosty lub marszałka województwa, samorządowe kolegia odwoławcze.

Ustawa o samorządzie gminnym w rozdziale 3 „Władze gminy” wymieniała w art. 11a *expressis verbis* jedynie dwa organy gminy, tj. radę gminy i zarząd gminy. W doktrynie utrwalił się pogląd, że organem gminy upoważnionym do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 9 grudnia 1992 r.² stwierdził: „Przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym posługujące się mało precyzyjnym określeniem „władze gminy”, występującym w tytule rozdziału 3 ustawy rozpatrywane wraz z przepisem

¹ Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., publ. LEX/el., 2020.

² III AZP 29/92, OSNCP 1993/7–8, poz. 121.

art. 71 ust. 4 i art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej pozwalają na usunięcie tych wątpliwości. W świetle przepisów konstytucyjnych to prawniczo niezbyt precyzyjne pojęcie «władz gminy» odnosi się do dwóch rodzajów organów gminy, tzn. organu stanowiącego i tych organów wykonawczych, które są przez radę gminy wybierane, a więc zarząd gminy oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta³. Obecne brzmienie art. 11a ustawy o samorządzie gminnym uwzględnia postulaty doktryny i orzecznictwa sądowego, zgodnie bowiem z tym przepisem organami gminy są:

- 1) rada gminy;
- 2) wójt, burmistrz (prezydent miasta).

Organami gminy są również organy jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ustawy o samorządzie gminnym³, a zatem w sołectwie – zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i sołtys jako organ wykonawczy, w dzielnicy (osiedlu) – rada jako organ uchwałodawczy i zarząd jako organ wykonawczy. Rada sołecka nie jest organem jednostki pomocniczej wyposażonym w prawo do samodzielnego działania⁴.

Przepis art. 5 § 2 ust. 6 odróżnia „organy gminy” od wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co już nie jest uzasadnione postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym i nie uwzględnia przyjętego w piśmiennictwie i orzecznictwie stanowiska, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) są jednoosobowymi organami gminy upoważnionymi do wydawania decyzji administracyjnych. Identyczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do powiatu i województwa.

Organami jednostek samorządu terytorialnego są organy związku międzygminnego (dobrowolnego) utworzonego przez zainteresowane gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych lub związku komunalnego utworzonego w wykonaniu obowiązku ustawowego. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, organem wykonawczym – zarząd związku, z tym że do przewodniczącego zarządu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza⁵. Podobne rozwiązania przyjęto w odniesieniu do związków powiatów, których organami są zgromadzenie oraz zarząd, z tym że zgodnie z art. 65 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym do związków powiatów stosuje się odpowiednio art. 38 ww. ustawy.

³ wyrok NSA we Wrocławiu z 26.03.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992/33, s. 21.

⁴ wyrok NSA we Wrocławiu z 20.05.1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991/29, s. 9.

⁵ uchwała NSA (5) w Warszawie z 18.12.2000 r., OPK 19/00, ONSA 2001/3, poz. 103, zgodnie z którą zarząd związku komunalnego gmin nie jest organem właściwym do stwierdzenia nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków znajdujących się na tym gruncie, na podstawie art. 200 ust. 1 pkt 2 u.g.n., jeżeli 5.12.1990 r. grunt stanowił własność Skarbu Państwa.

Organami samorządu terytorialnego w rozumieniu komentowanego przepisu nie są organy stowarzyszenia gmin utworzonego w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, stosuje się do nich bowiem przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 713). Z treści przepisu art. 5 § 2 pkt 6 wynika, że organami gminy nie są porozumienia zawarte w sprawie powierzenia jednej z gmin wykonywania zadań publicznych.

Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 27 września 1994 r.⁶ przyjął, że porozumienia powiatów nie są organami jednostek samorządu terytorialnego, bowiem nie są jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w kompetencje do załatwiania spraw administracyjnych.

Jeżeli chodzi o zmiany w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, sytuację ukarania żołnierza za czyn określony w § 1 uregulowano odrębnie, pozostawiając wymierzenie kary właściwemu dowódcy jednostki wojskowej, do którego zwraca się sąd, zamiast samodzielnie wymierzyć karę. Wynika z tego, że sąd nie stosuje żadnej z kar porządkowych w stosunku do żołnierza w czynnej służbie wojskowej, jak i do osoby odbywającej zasadniczą służbę w obronie cywilnej. W stosunku do osoby odbywającej zasadniczą służbę w obronie cywilnej katalog kar dyscyplinarnych zawiera art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461 ze zm.), a postępowanie reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej (Dz. U. Nr 169, poz. 1391 ze zm.)⁷.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 21 listopada 2007 r.⁸ wskazał, że „(...) dla sądu uciążliwe są nie tylko zwroty i wyrażenia kierowane bezpośrednio do Sądu, ale również sposób w jaki skarżąca formułuje zarzuty i argumenty na poparcie swojego stanowiska (...). Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych w przepisach dotyczących czynności sądów przewiduje sankcje wobec osoby, która narusza powagę, spokój lub porządek czynności sądowych w postaci upomnienia jej, a po bezskutecznym upomnieniu - wydalenie z sali rozpraw. Stosownie do art. 49 § 1 u.s.p. w razie naruszenia powagi, spokoju i porządku czynności sądowych oraz uciążliwej dla sądu, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą

⁶ SA/Łd 1906/94, ONSA 1995/4, poz. 161, z glosą Z. Leońskiego, OSP 1996/3, poz. 52.

⁷ „Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz”, Górski A. (red.), Dąbrowski S., Godlewska-Michalak B., Gonera K., Kremer J., Łazarska A., Ott G., Sawiński J., Strus Z., publ. LEX, 2013.

⁸ sygn. sprawy III SA/Wa 1598/07.

porządkową grzywny do wysokości dwukrotnego najniższego wynagrodzenia pracowników lub karą pozbawienia wolności do siedmiu dni. Zawarte w skardze (...) wyrażenia i zwroty (...) świadczą o tym, że strona naruszyła powagę Sądu ilością użytych zwrotów obraźliwych zawartych w pismach kierowanych do Sądu (...). Skoro przepis art. 49 § 1 u.s.p. nie uściśla, w jakiej formie może nastąpić ublżenie Sądowi lub innemu organowi państwowemu (...), może to nastąpić ustnie, jak i na piśmie.”

W odniesieniu do wnioskowanych w petycji zmian w art. 7 ust. 6 pkt 3 ustawy o radiofonii i telewizji, należy wskazać, że Kodeks karny nie definiuje pojęcia winy umyślnej i nie posługuje się nim. Ustawa zawiera zwrot „umyślne przestępstwo”.

Odnosząc się do zmiany w art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji, trzeba pamiętać o różnicach, które występują między stowarzyszeniem a fundacją. Stowarzyszenia funkcjonują w oparciu o ustawę Prawo o stowarzyszeniach, do ich założenia nie są potrzebne środki finansowe. Stowarzyszenie to dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie osób, które mają wspólny cel lub podobne zainteresowania.

Fundacje działają zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491), a do ich założenia niezbędne jest zebranie środków finansowych. To fundator decyduje jaki cel chce osiągnąć w ramach założonego podmiotu. Fundacja może zostać zarejestrowana w celu realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, zgodnych z podstawowymi interesami RP (np. ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie). Cel fundacji powinien mieć szerszy zasięg aniżeli realizacja celów prywatnych. Stowarzyszenia i fundacje widnieją we wspólnym rejestrze, jednak posiadają różne formy rozliczenia, organy władzy i nadzoru.

UWAGI DODATKOWE:

Do Sejmu 17 listopada 2020 r. wpłynęła petycja BKSP-144-IX-256/20 w sprawie zmiany art. 5 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego poprzez poszerzenie zakresu definicji organów jednostek samorządu terytorialnego. Jest to petycja tożsama z prezentowaną, złożona przez tego samego autora. Petycja 17 grudnia 2020 r. została skierowana do Komisji do Spraw Petycji, gdzie oczekuje na rozpatrzenie.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz