

Pan Aleksander Pocięj
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do wystąpienia znak BPS.DKS.KPCPP.0330.27.2020 z dnia 10 września 2021r. zawierającego prośbę o przedstawienie opinii dotyczącej petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przedstawiam poniżej następujące stanowisko.

Przedmiotem petycji dotyczącej zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – dalej KPA (Dz. U. z 2021r., poz. 753 ze zm.) jest propozycja uzupełnienia art. 229 tejże ustawy, określającego właściwość organów do rozpatrywania skarg, punktu wskazującego właściwość wojewody, a w sprawach finansowych - regionalnej izby obrachunkowej, do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności organów związków jednostek samorządu terytorialnego o następującej treści:

„ pkt 5a) organów związków gmin, związku powiatowo-gminnego i związku powiatów – wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa.”.

Zdaniem wnioskodawcy, Kodeks nie określa, który organ administracji publicznej rozpatruje skargi na działania organów związków jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, iż przepisy dotyczące związków międzygminnych uregulowane zostały w rozdziale 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym - (Dz. U. z 2021r., poz. 1372). Zgodnie z art. 69 ust. 1 ww. ustawy, organem stanowiącym i kontrolnym związku

jest zgromadzenie związku, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (ust. 3 tego artykułu). Z kolei w myśl 73 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem wykonawczym związku jest zarząd.

Odpowiednie uregulowania dot. związków powiatów znajdują się w ustawie z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020r., poz. 920 ze zm.) - art. 69 ust. 1 i art. 71 ust. 1 teŹe. Z kolei w myśl art. 72a ust. 2 ww. ustawy, do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów (art. 72a ust. 2 ibidem).

Z powyŹszych przepisów wynika, Źe skoro do zgromadzenia związku międygminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy, to istnieją normy prawne wskazujące na organy właściwe do rozpatrywania skarg składanych na organ stanowiący związków międygminnych. Należy zatem uznać, iŹ w odniesieniu do związków międygminnych, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zgromadzenia związku jest wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.

Z kolei zarząd związku - w sprawach naleŹących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - objęty jest hipotezą normy wynikającej z art. 229 pkt 2 KPA w związku z art. 5 § 2 pkt 6 teŹe ustawy. Stąd teŹ organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu związku międygminnego jest wojewoda lub organ wyŹszego stopnia. Stosując natomiast odpowiednio art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 229 pkt 3 KPA, w sprawach naleŹących do zadań własnych, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu jest zgromadzenie związku międygminnego.

W odniesieniu do związków powiatów oraz związków powiatowo-gminnych - zgodnie z obowiązującymi regulacjami Kodeksu postępowania administracyjnego - w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej organem właściwym do rozpatrywania skarg na zadania lub działalność zarządów jest wojewoda lub organ wyŹszego stopnia (art. 229 pkt 2 KPA w zw. z art. 5 § 2 pkt 6 KPA – związki powiatowe oraz w zw. z art. 72a ustawy o samorządzie powiatowym – związki powiatowo-gminne).

Propozycja wnioskodawcy wskazująca wojewodę i regionalną izbę obrachunkową jako organy rozpatrujące skargi na działalność zgromadzenia związku powiatów i zgromadzenia związku powiatowo-gminnego wydaje się trafna. Brak bowiem ustawowej regulacji odpowiedniego stosowania przepisów dot. rady powiatu w odniesieniu do zgromadzeń obu rodzajów związków. Rozwiązanie to korespondowałoby z analogiczną regulacją dotyczącą zgromadzeń związków międygminnych.

Trafne wydaje się też spostrzeżenie autora petycji w zakresie braku regulacji w odniesieniu do kompetencji rozpatrywania skarg na zadania lub działalność zarządów związków powiatów oraz zarządów związków powiatowo-gminnych w zakresie zadań własnych. Propozycja wnioskodawcy koliduje jednakże z przyjętą w KPA zasadą o rozpatrywaniu skarg przez organ wyższego stopnia. Skoro zarząd – zarówno związku powiatowego jak i związku powiatowo-gminnego jest powoływany przez zgromadzenie danego związku, to właśnie ten organ wydaje się właściwy do rozpatrywania skarg, nie zaś – w myśl propozycji wnioskodawcy – wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Analiza przedstawionej petycji pozwala na stwierdzenie, iż propozycja nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie wydaje się trafna w odniesieniu do zgromadzeń związków międzygminnych oraz zarządów związków międzygminnych, powiatów i powiatowo-gminnych. Z kolei w przypadku zarządów związków powiatów i zarządów związków powiatowo-gminnych w zakresie ich zadań własnych występuje wprawdzie luka prawna, jednakże propozycja ustanowienia wojewody jako organu skargowego kolidowałaby z przyjętą w KPA systematyką. Zaproponowane w petycji rozwiązanie wydaje się zasadne jedynie w przypadku skarg na zadania i działalność zgromadzeń związków powiatów i powiatowo-gminnych. Trudno jednak uznać, aby zaproponowana jednostkowa korekta legislacyjna stanowiła istotny argument na rzecz uruchamiania procesu legislacyjnego materii kodeksowej. Ewentualne zmiany w tym zakresie mogłyby być przedmiotem większej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przedstawiając powyższe jednocześnie uprzejmie informuję, iż zawarta w drugiej z przesłanych petycji tematyka ochrony zabytków i opieki nad zabytkami pozostaje poza kompetencjami MSWiA.

Z poważaniem,

z up. Paweł Szefernaker
Sekretarz Stanu w MSWiA

Do wiadomości:

Biuro Ministra SWIA – Wydział do Spraw Parlamentarnych