

Warszawa, dnia 14 maja 2021 r.

BAS-WAP-355/21

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący  
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia prawna**  
**dotycząca petycji nr 144-IX-288/21 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia**  
**14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego**

**I. Treść i cel petycji**

Zawarty w petycji nr 144-IX-288/21 (dalej: „petycja”) wniosek dotyczy nowelizacji art. 229 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>. Wnioskodawca proponuje uzupełnienie powyższego artykułu o pkt 5a o następującej treści: *organów związków gmin, związku powiatowo-gminnego i związku powiatów – wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Zdaniem autora petycji, Kodeks nie określa, który organ rozpatruje skargi na działania organu związku j.s.t. Jest on także organem administracji publicznej.*

**II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu w zw. z art. 112 Konstytucji RP

---

<sup>1</sup> T. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: „KPA”.

precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

### **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 12 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

1. Na mocy art. 229 KPA *Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:*

1) *rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa;*

2) *organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia;*

3) *wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy;*

4) *zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu;*

5) *zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa;*

6) *wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu - właściwy minister, a w innych sprawach - Prezes Rady Ministrów;*

7) *innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;*

8) *ministra - Prezes Rady Ministrów;*

8a) *konsula - minister właściwy do spraw zagranicznych;*

9) *organu centralnego i jego kierownika - organ, któremu podlega.*

Jak wynika z art. 5 § 2 pkt 6 KPA, *Ileć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach jednostek samorządu terytorialnego - rozumie się przez to organy (...) związków gmin, związków powiatów.*

Regulacja dotycząca związków międzygminnych znajduje się w rozdziale 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>. Na mocy art. 69 ust. 1 tej ustawy *Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zwane dalej zgromadzeniem.* Stosownie do ust. 3 powyższego artykułu, *Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.* Natomiast na mocy art. 73 ust. 1 u.s.g. *Organem wykonawczym związku jest zarząd.*

Związki powiatowe oraz związki powiatowo-gminne zostały uregulowane w rozdziale 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.s.p. *Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, zwane dalej „zgromadzeniem”.* Na mocy art. 71 ust. 1 u.s.p. *Organem wykonawczym związku jest zarząd.* Natomiast zgodnie z art. 72a ust. 2 u.s.p. *Do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów (...).*

2. Z analizy powyższych przepisów wynika, że istnieją normy prawne wskazujące na organy właściwe do rozpatrywania skarg składanych na organy związków gminnych. Skoro bowiem do zgromadzenia związku gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (w zakresie niekolidującym ze *szczególnymi rozwiązaniami przyjętymi w art. 64-73a SamGminU, jak również w ustawach szczegółowych<sup>4</sup>*), to należy uznać, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności tego zgromadzenia jest *wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa* (art. 69 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 229 pkt 1 KPA).

Z kolei zarząd związku międzygminnego, jako organ wykonawczy związku, w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej objęty jest hipotezą normy prawnej wynikającej z art. 229 pkt 2 KPA w zw. z art. 5 § 2 pkt 6 KPA, czyli organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu związku międzygminnego jest *wojewoda lub organ wyższego stopnia.* Natomiast poza obszarem zadań zleconych (czyli w obszarze zadań własnych) organem właściwym

---

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej: „u.s.g.”.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920, dalej: „u.s.p.”.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 października 2015 r., II SA/Po 672/15.

do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu związku międzygminnego jest zgromadzenie związku międzygminnego, ponieważ, jak wskazano już powyżej, do zgromadzenia związku gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (art. 69 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 229 pkt 3 KPA, czyli zgromadzenie związku jako organ stanowiący posiada kompetencję do rozpatrzenia skargi na zarząd związku jako organ wykonawczy).

Wątpliwości co do istnienia przepisów kompetencyjnych w zakresie związków międzygminnych nie występują także w praktyce administracyjnej (np. Celowego Związku Gmin pod nazwą: „Związek Międzygminny Ślęza – Oława”<sup>5</sup> czy Związku Komunalnego "Komunikacja Międzygminna" w Chrzanowie<sup>6</sup>). Z powyższego wynika, że uwzględnienie zawartej w petycji propozycji w zakresie omawianym w niniejszym podpunkcie opinii nie oznaczałoby wypełnienia luki prawnej, ale zmianę istniejącego stanu prawnego (czyli cel niezgodny z zakładanym w petycji).

3. W odniesieniu do związków powiatów oraz związków powiatowo-gminnych w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej organem właściwym do rozpatrywania skarg na zadania lub działalność zarządów jest wojewoda lub organ wyższego stopnia (art. 229 pkt 2 KPA w zw. z art. 5 § 2 pkt 6 KPA – związki powiatowe oraz w zw. z art. 72a u.s.p. – związki powiatowo-gminne). Nie istnieje zatem również w tym przypadku luka prawna wymagająca interwencji ustawodawcy.

4. Trafnie natomiast jest spostrzeżenie autora petycji co do braku regulacji dotyczącej kompetencji do rozpatrywania skarg na zadania lub działalność zarządów związków powiatów oraz związków powiatowo-gminnych poza zakresem zadań zleconych (czyli w zakresie zadań własnych). Jednakże zawarty w petycji wniosek, dotyczący przyznania takiej kompetencji wojewodzie, a w sprawach finansowych regionalnej izbie obrachunkowej, nie wydaje się trafny. Przyjętą w KPA zasadą jest bowiem, że *Organem właściwym do rozpatrywania skarg jest organ wyższego szczebla w ramach danej struktury organizacyjnej albo organ sprawujący nadzór nad organem, którego dotyczy skarga. Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa zajmują pozycję ustrojowo nadrzędną nad organami wykonawczymi w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, dlatego są właściwe do rozpatrywania skarg na działalność organów wykonawczych i innych*

---

<sup>5</sup> §11 pkt 17 statutu <http://bip.sleza-olawa.pl/images/articles/statut/STATUT.pdf>, dostęp z 13 maja 2021 r.

<sup>6</sup> <https://bip.malopolska.pl/zkkmchrzanow,a,1792716,uchwala-nr-11vii2020-zgromadzenia-zwiazku-komunalnego-komunikacja-miedzygminna-w-chrzanowie-z-dnia-1.html>, dostęp z 13 maja 2021 r.

*samorządowych jednostek organizacyjnych, ale wyłącznie w zakresie spraw własnych samorządu*<sup>7</sup>. W przypadku związku powiatów zarząd jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku (art. 71 ust. 2 u.s.p.), zgromadzenie jest również organem stanowiącym i kontrolnym związku (art. 69 ust. 1 u.s.p.). Oznacza to, że zgromadzenie zajmuje - analogicznie do rady powiatu i rady gminy – pozycję ustrojowo nadrzędną nad zarządem jako organem wykonawczym związku, co prowadzi do stwierdzenia, że organ ten mógłby być właściwy (o ile ustawodawca podejmie taką decyzję w procesie legislacyjnym) do rozpatrywania skarg na zadania i działalność zarządu.

Analogicznie przedstawia się sytuacja w przypadku związków powiatowo-gminnych, ponieważ stosuje się do niego odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów (art. 72a ust. 2 u.s.p.) – i w przypadku skarg w trybie działu VIII KPA na zadania lub działalność zarządu związku powiatowo-gminnego w zakresie zadań własnych organem właściwym powinno być zgromadzenie związku.

5. Jedynie w odniesieniu do skarg na zadania lub działalność zgromadzeń związków powiatów oraz zgromadzeń związków powiatowo-gminnych rozwiązanie zaproponowane w petycji wydaje się trafne. Nie tylko brak przepisów kompetencyjnych w tym zakresie (ponieważ do zgromadzeń związków powiatów nie stosuje się odpowiednio przepisów dotyczących rady gminy), ale również brak możliwości domniemania tych kompetencji.

Jak wynika bowiem z wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2005 r., OSK 1814/04, domniemanie kompetencji organów stanowi naruszenie *zasad demokratycznego państwa prawnego i legalizmu wyrażone w art. 2 i 7 Konstytucji RP. Organy władzy publicznej w tym również organy administracji publicznej mogą działać jedynie tam, gdzie prawo /ustawy/ je do tego upoważnia i w formach tam przewidzianych*<sup>8</sup>.

Wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą skargi na zadania i działalność zgromadzeń związków powiatów oraz związków powiatowo-gminnych rozpatrywałby wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa wydaje się zasadne. Rozwiązanie to korespondowałoby z analogiczną regulacją dotyczącą zgromadzeń związków międzygminnych, czyli organów stanowiących i kontrolnych

---

<sup>7</sup> P. Przybysz, komentarz do art. 229 KPA w: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, SIP LEX OMEGA 2021.

<sup>8</sup> Wyrok ten stanowi reprezentatywny przykład linii orzeczniczej, kontynuowanej od początku funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca może jednak rozważyć podjęcie inicjatywy we wspomnianym zakresie w ramach szerszej nowelizacji procedury administracyjnej.

## **V. Wnioski**

Propozycja nowelizacji art. 229 KPA nie jest trafna w odniesieniu do zarządów związków międzygminnych, zarządów związków powiatów i zarządów związków powiatowo-gminnych, a także zgromadzeń międzygminnych. W przypadku zarządów związków powiatów i zarządów związków powiatowo-gminnych w zakresie ich zadań własnych występuje luka prawna, jednak jej usunięcie w sposób wskazany w petycji nie wydaje się prawidłowe z uwagi na rozwiązania systemowe. W przypadku pozostałych z wymienionych wyżej organów istnieją natomiast regulacje prawne, w oparciu o które można ustalić kompetencje do rozpatrywania skarg z działu VIII KPA.

Zasadna wydaje się jedynie przedstawiona propozycja dotycząca kompetencji w przypadku skarg na zadania i działalność zgromadzeń związków powiatów i związków powiatowo-gminnych. Nie wydaje się jednak celowe uruchamianie procesu legislacyjnego w odniesieniu do pojedynczej zmiany przepisu.

Autor:

**dr Beata Bińkowska-Artowicz**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

**Jacek Krawczyk**

*Deskrytory bazy REX: petycja, Kodeks postępowania administracyjnego*

Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska