



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.7203.273.2016.LK

**Pan
Robert Mamątow
Senator RP
Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności
i Petycji Senatu RP**

W oparciu o kierowane do mnie skargi obywateli, pragnę zasygnalizować Panu Przewodniczącemu, a za Pana pośrednictwem – członkom Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, problem braku możliwości skutecznego zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności legislacyjnej organów jednostek samorządu terytorialnego.

1. Każda z trzech ustaw samorządowych zawiera regulacje¹ dopuszczające możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego w przypadku, gdy organ (gminy, powiatu, województwa) „nie wykonuje czynności nakazanej prawem” przez osobę, której interes prawny narusza tak rozumiany stan bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego. W doktrynie prawa administracyjnego i orzecznictwie sądów administracyjnych budziło wątpliwości, czy omawiane regulacje mogą posłużyć jako narzędzie do zaskarżenia bezczynności organu gminy w stanowieniu prawa. Przewagę uzyskały jednak poglądy opowiadające się za dopuszczalnością skargi także w tym przedmiocie, z tym jednak zastrzeżeniem, że skarga może dotyczyć działalności prawodawczej w takim zakresie, w jakim przepisy rangi ustawowej nakładają na organ jednostki samorządu terytorialnego obowiązek podjęcia uchwały (wydania zarządzenia) w danej materii².

¹ Art. 101a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) – dalej jako „u.s.g.”, art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.) – dalej jako „u.s.p.”, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.) – dalej jako „u.s.w.”.

² Por. P. Chmielnicki w: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004, s. 588-589, a także przywołane tam poglądy innych autorów.

2. Przepisy ustaw materialnych relatywnie często nakładają na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek legislacyjny (np. sporządzenia planu miejscowego dla określonych terenów). Obowiązek ten dotyczy w szczególności obszarów strefy ochrony uzdrowiskowej³, obszarów zajętych pod byłe lotniska wojskowe⁴, obszarów lotnisk objętych zatwierdzonymi planami generalnymi⁵, obszarów Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej⁶, obszarów parków kulturowych⁷. Na gruncie przepisów planistycznych realizacja tych obowiązków ma o tyle duże znaczenie, że zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.), do czasu przyjęcia obowiązkowego planu miejscowego, zawieszeniu ulegają postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, co stanowi istotne ograniczenie prawa własności nieruchomości⁸.

Wśród trafiających do mnie spraw związanych z bezczynnością legislacyjną organów jednostek samorządu terytorialnego znajdują się także problemy związane z brakiem realizacji przez sejmik województwa, wynikającego z art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 992, z późn. zm.), obowiązku zmiany uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Podmiotami zwracającymi się do mnie są w tym przypadku przedsiębiorcy, których zakłady nie mogą uzyskać statusu regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych.

W ramach odbytych przeze mnie konsultacji z przedstawicielami organizacji pozarządowych dostrzegłem także trudności obywateli w skutecznym domaganiu się od sejmików wojewódzkich uchwalania – spełniających ustawowe wymogi – planów ochrony powietrza. Artykuł 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) zakłada, że plany, o których w nim mowa, „mają na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji”. Tymczasem – jak pokazuje praktyka – istniejące plany do takich pozytywnych zmian często nie doprowadzają. Obywatele nie mają jednak możliwości skutecznego domagania się dostosowania istniejących planów ochrony powietrza do ich ustawowego celu⁹.

³ Art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056, z późn. zm.).

⁴ Art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2308).

⁵ Art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1183, z późn. zm.).

⁶ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120).

⁷ Art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067).

⁸ Ten problem Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował już odrębnie, m.in. w wystąpieniu z 20 lipca 2015 r., nr IV.7006.76.2015 do ówczesnej Minister Infrastruktury i Rozwoju.

⁹ Próby kwestionowania istniejących planów ochrony powietrza były już podejmowane. Sądy administracyjne nie stwierdzały jednak, by plany te naruszały interes prawny skarżących obywateli (w szczególności wywodzony z prawa do ochrony zdrowia czy prawa do życia w czystym środowisku) i odmawiały dokonania ich kontroli. Rozstrzygnięcia takie wynikały m.in. z tego, że – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 2671/16 – „nawet gdyby przyjąć stanowisko, dopuszczające wywiedzenie interesu [...] w oparciu o prawo do

3. Przechodząc do sedna problemu pragnę wskazać, że choć – jak zaznaczyłem na wstępie – odpowiednie przepisy ustaw samorządowych formalnie dopuszczają możliwość zaskarżenia beczynności legislacyjnej organów jednostek samorządu terytorialnego, skarga taka nie może odnieść oczekiwanego przez skarżących skutku. Nie doprowadzi bowiem do wydania stosownego aktu, co wynika z braku przepisów określających sposób rozpoznania takiej skargi przez sąd administracyjny.

W szczególności, do skargi na beczynność legislacyjną nie może mieć zastosowania art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”). Stanowi on wprawdzie, że uwzględniając skargę na beczynność sąd administracyjny może m.in. zobowiązać organ pozostający w beczynności do wydania aktu, jednak zgodnie z jego literalnym brzmieniem, stosuje się go wyłącznie do skarg na beczynność „w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4”, a zatem na beczynność w wydaniu decyzji administracyjnej, postanowienia (w tym postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym) oraz na beczynność w dokonaniu innego aktu lub czynności dotyczących wynikających z prawa uprawnień lub obowiązków. Artykuł 149 p.p.s.a. nie odsyła natomiast do działalności prawodawczej organów jednostek samorządu terytorialnego, która określona została jako podlegająca sądowoadministracyjnej kontroli w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy.

Jedynymi regulacjami, które sąd administracyjny mógłby potencjalnie zastosować, są – odpowiednio – art. 101a ust. 2 u.s.g., art. 88 ust. 2 u.s.p. i art. 91 ust. 2 u.s.w., zakładające, że w sprawach ze skarg na „niewykonywanie czynności nakazanych prawem”, sąd administracyjny „może nakazać organowi nadzoru [tj. wojewodzie – przyp. własny] wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego”. W kwestii możliwości orzekania na podstawie przywołanych przepisów i zobowiązania wojewody do wydania aktu legislacyjnego „w zastępstwie” organu jednostki samorządu terytorialnego, pozwolę sobie oddać głos Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu¹⁰, który w wskazał jednoznacznie, że „sąd I instancji w sytuacji wniesienia skargi dotyczącej tzw. beczynności prawotwórczej sejmiku województwa nie może nałożyć na organ nadzoru obowiązku wydania zarządzenia zastępczego, które >>zastąpiłoby<< uchwałę sejmiku województwa w tej sprawie będącej aktem prawa miejscowego, a której nie wydał powyższy organ samorządu województwa. Brak jest bowiem podstawy prawnej rangi ustawowej do wydania takiego orzeczenia Sądu,

życia w czystym środowisku, to nie sposób uznać, aby skarżąca wykazała, iż przyjęcie zaskarżonej uchwały naruszyło tak ujęty interes prawny. O naruszeniu interesu prawnego skarżącej nie może świadczyć przyjęcie niewystarczających, w ocenie skarżącej, mechanizmów ochrony powietrza”.

¹⁰ Wyrok z 24 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 1744/15. Podobnie uznał NSA w postanowieniu z 8 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2728/15: „skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotycząca beczynności w przedmiocie określenia kategorii drogi wojewódzkiej jest niedopuszczalna, dlatego na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. podlegała ona odrzuceniu przez Sąd Wojewódzki, bowiem co prawda sądy administracyjne mają kompetencje do rozstrzygania spraw dotyczących beczynności prawodawczej, to jednak jak już wyżej wskazano, ustawodawca nie przewidział kompetencji tego sądu do rozpoznania skargi na beczynność sejmiku wojewódzkiego w podjęciu uchwały określającej kategorię drogi wojewódzkiej”.

ponieważ art. 91 ust. 1 i ust. 2 cytowanej wyżej ustawy [o samorządzie województwa – przyp. własny] nie może w żadnym przypadku stanowić podstawy prawnej do przejęcia tego rodzaju kompetencji prawotwórczych, gdyż naruszałoby to konstytucyjną zasadę samodzielności województwa jako jednostki samorządu terytorialnego, o której stanowi przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP”¹¹.

Istniejący stan prawny prowadzi zatem do paradoksalnej sytuacji, w której obywatel dysponuje uprawnieniem do wniesienia skargi na bezczynność legislacyjną organu jednostki samorządu terytorialnego, ale z uwagi na brak przepisu procesowego, którym mógłby się posłużyć sąd administracyjny w razie uwzględnienia skargi – zostanie ona oddalona lub odrzucona¹² niezależnie od jej zasadności.

4. Taki stan rzeczy jest w mojej ocenie nie do pogodzenia z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu, którego immanentnym elementem jest prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd¹³. Doprowadzenie do sytuacji, w której istniejący poniekąd środek prawny będzie efektywny wymaga – w świetle przytoczonego orzecznictwa sądów administracyjnych – interwencji ustawodawcy, zmierzającej do wyposażenia sądów administracyjnych w jednoznaczną kompetencję do usunięcia niezgodnego z prawem stanu bezczynności legislacyjnej organów jednostek samorządu terytorialnego.

Mając to na względzie, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179), zwracam się do Pana Przewodniczącego z prośbą o rozważenie przez kierowaną przez Pana Senatora Komisję opisanego w niniejszym piśmie, a istotnego z punktu widzenia wolności i praw obywatelskich zagadnienia.

¹¹ Gwoli ścisłości należy wskazać, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojawiły się – acz odosobnione – poglądy dopuszczające zobowiązanie wojewody do podjęcia aktu legislacyjnego „w zastępstwie” organu jednostki samorządu terytorialnego – por. w szczególności prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 5 marca 2010 r., sygn. akt II SAB/Kr 9/10, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2014 r., sygn. akt II OSK 789/14, uchylający wyrok pierwszoinstancyjny m.in. z powodu stwierdzenia przesłanki nieważnościowej – braku udziału w postępowaniu wojewody jako, jak się należy domyślać, potencjalnego adresata nakazu, o którym mowa w art. 91 ust. 2 u.s.w.

¹² W orzecznictwie nie ma jednolitości co do sposobu rozstrzygnięcia w omawianym przypadku.

¹³ Tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97.