



Warszawa, dnia 12 sierpnia 2011 r.

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 12.08.11.

nr. 412 podpis. Borusewicz

PG IV Pa 108/11

p. R. Ruciński
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 16.08.2011
nr. 1447 podpis. Ruciński

Pan

80 pps

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Dot.: BPS/DSK-043-3865/11

Szanowny Panie Marszałku

Odpowiadając na oświadczenie Panów Senatorów Sławomira Sadowskiego i Grzegorza Wojciechowskiego dotyczące legalności administracyjnych postępowań egzekucyjnych prowadzonych wobec Pana Zbigniewa Ż , po zapoznaniu się z aktami nr Pa 1/09 Prokuratury Okręgowej w Elblągu oraz aktami nr Ap II Pa 11/09 Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku, a nadto – aktami Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o sygn. II FSK 2399/10 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o sygn. V SA/Wa 190/11, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Stosownie do treści art. 42 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.) udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym oraz w innych postępowaniach, w tym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji określają odrębne ustawy. „Odrębną ustawą” w stosunku do ustawy o prokuraturze jest przede wszystkim Kodeks postępowania administracyjnego (art. 182 – art. 189), zwanej dalej k.p.a. Wobec braku w omawianym zakresie stosownych uregulowań

w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.), zwanej dalej u.p.e.a., powołane przepisy k.p.a. mają także odpowiednie zastosowanie do udziału prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym (art. 18 u.p.e.a.).

Decyzja Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 1 marca 2004 r. nr ŚR.II.7418.1/03/04, utrzymująca w mocy decyzję Starosty Elbląskiego z dnia 15 października 2003 r. nr OŚROL-I-7514/I/92/02/03 w przedmiocie ustalenia Panu Zbigniewowi Ż opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny w 2002 r. na działkach Nr 4/2 i 8/16 w miejscowości Nowina, bez wymaganej koncesji, w wysokości 1 054 908, 80 zł ma przymiot decyzji ostatecznej w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a., jako że nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji.

Strona nie wykorzystała prawnej możliwości poddania powyższej decyzji kontroli sądownoadministracyjnej. Skarga Pana Zbigniewa Ż została bowiem odrzucona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z uwagi na nieuiszczenie przez skarżącego wpisu sądowego (postanowienie z dnia 29 lutego 2008 r. sygn. II SA/OI 343/04).

Uprawnienia prokuratora w stosunku do rozstrzygnięć ostatecznych zostały ściśle określone w art. 184 § 1 k.p.a., stanowiącym, że prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę.

Z poczynionych ustaleń wynika, iż w 2009 r. Prokuratura Okręgowa w Elblągu w sprawie nr II Pa 1/09, objętej nadzorem służbowym Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku (Ap II Pa 11/09), badała zgodność z prawem wyżej wymienionej decyzji Wojewody Warmińsko – Mazurskiego.

Czynności pozakarne podjęto wskutek pisma Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2009 r. nr V Inf/S 041/43/09, z treści, którego wynikało, że Pan Zbigniew Ż , będący stroną lub uczestnikiem ponad 100 postępowań sadowoadministracyjnych, zamierza targnąć się na własne życie w miejscu publicznym przez samospalenie.

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Elblągu, po zbadaniu akt postępowania administracyjnego, stwierdził, iż nie zachodzą przesłanki z art. 145 § 1 k.p.a. i art. 145 a § 1 k.p.a. oraz z art. 156 § 1 k.p.a. do wniesienia na podstawie art. 184 § 1 k.p.a. sprzeciwu od wskazanej decyzji.

Przedmiotem oceny była także kwestia podpisu decyzji organu pierwszej instancji. Jak ustalono - Starosta Elbląski w dniu 30 grudnia 2002 r. upoważnił pisemnie, na podstawie art. 38 ust 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Wicestarostę Macieja Romanowskiego do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji administracyjnych (upoważnienie nr 39/2002) . Wicestarosta Maciej Romanowski posiadał zatem faktycznie pisemne upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu starosty.

Pismem z dnia 30 kwietnia 2009 r. nr II Pa 1/09 poinformowano Pana Zbigniewa Ż o braku przesłanek do zaskarżenia w drodze sprzeciwu ostatecznej decyzji Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 1 marca 2004 r. nr ŚR.II.7418.1/03/04, odnosząc się również w udzielonej odpowiedzi do podnoszonego zarzutu braku podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji.

Stanowisko jednostki okręgowej zostało zaakceptowane przez Prokuratora Apelacyjnego w Gdańsku (pismo z dnia 8 czerwca 2009 r. nr Ap II Pa 11/09, Ap II Ko 35/09).

Ponowna analiza zebranego materiału aktowego nie dostarczyła przesłanek do spowodowania zmiany powyższego stanowiska.

Przede wszystkim zauważyć należy, że decyzja z dnia 15 października 2003 r. nr OŚROL-I-7514/I/92/02/03 została opatrzona w lewym górnym rogu pieczęcią „Starosta Elbląski”. Nie znajduje zatem potwierdzenia zarzut, by akt ten został wydany przez „Starostwo Powiatowe w Elblągu”. Decyzja organu I instancji została podpisana, w ten sposób, że umieszczono na niej pieczęć „wz. Starosty mgr Maciej Romanowski”, na której znajduje się odrębny podpis. Istniejące w dacie podpisania decyzji upoważnienie wicestarosty do wydawania decyzji, uniemożliwia jednak skuteczne wniesienie sprzeciwu przez prokuratora na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie zarówno w orzecznictwie sądowym, jak też w poglądach doktryny.

I tak w aktualnym orzecznictwie wyrażany jest pogląd, iż sam brak powołania się na upoważnienie nie pociąga skutków w postaci nieważności czy uchylecia decyzji, o ile upoważnienie takie istniało (por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2009 r., sygn. I OSK 1413/08, LEX nr 574414; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 1903/09, LEX nr 746843, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r. sygn. III RN 8/96, opubl. OSNP 1997/9/144, wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. I GSK 2068/06, LEX nr 436693).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. III RN 189/99, (opubl. LEX nr 43004) uznał, iż podpisanie decyzji administracyjnej przez wiceprezydenta miasta, upoważnionego przez prezydenta do jej wydania, bez zaznaczenia, że jest to decyzja wydana z upoważnienia, nie narusza art. 107 § 1 k.p.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. sygn. I SA/Wa 1048/08 (opubl. LEX nr 521945) przyjął, iż działanie w zastępstwie nie jest formą przewidzianą w art. 286 a k.p.a., ale jednocześnie nie dopatrył się w tym uchybieniu przesłanki do stwierdzenia

nieważności decyzji, uznając - wobec braku w aktach upoważnienia - że doszło jedynie do tzw. innego naruszenia przepisów postępowania, skutkującego uchynieniem decyzji w oparciu o art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Powyższe znajduje też oparcie w poglądach doktryny (por.: Krzysztof Kaszubowski, Głosa do wyroku SN z dnia 28.06. 2000 r., sygn. III RN 189/99, GSP Przegląd Orzecznictwa - 2006, Nr 1, poz. 3). Brak przy podpisie upoważnienia do wydania decyzji jest wadą nieistotną w sytuacji, gdy takie upoważnienie w rzeczywistości istnieje i można je ustalić na podstawie akt sprawy lub innych dokumentów, a niepowołanie się na upoważnienie do wydania decyzji nie daje podstawy do stwierdzenia jej nieważności ze względu na naruszenie przepisów o właściwości (por.: L. Klat – Wartecka, Podpis jako element decyzji administracyjnej, Nowe Zeszyty Samorządowe. Opinie prawne. 2007 r., Nr 5, s. 9 - 37).

Podnoszone przez zainteresowanego uchybienie mogło zostać wyeliminowane w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Sąd bowiem może uwzględnić skargę także w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit c. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Natomiast po upływie terminu do wniesienia skargi, decyzja ostateczna może być wzruszona tylko w trybach nadzwyczajnych, o ile zostaną wykazane kwalifikowane uchybienia, skutkujące zaistnieniem podstaw prawnych, szczegółowo określonych w przepisach.

Przytoczone w oświadczeniu orzecznictwo, odnosi się do odmiennego stanu prawnego i jako takie nie ma zastosowania w stanie faktycznym niniejszej sprawy.

Powyższe stanowisko nie pozbawia stron przedmiotowego postępowania administracyjnego możliwości samodzielnej realizacji uprawnień procesowych, zagwarantowanych przez obowiązujące przepisy.

Stronom, w tym Panu Zbigniewowi Ż' . przysługuje bowiem wniosek do Ministra Środowiska o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionej decyzji Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, utrzymującej w mocy kwestionowaną przez niego decyzję organu I instancji (art. 157 § 1 i 2 k.p.a.). O ile zatem zainteresowany nie podziela argumentacji prokuratora, może zainicjować wskazane postępowanie nadzwyczajne. Tryb omawianego postępowania unormowany jest w art. 156 – art. 159 k.p.a. W przypadku niekorzystnego rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności, zainteresowanemu będzie przysługiwał środek prawny w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie (art. 127 § 3 k.p.a.), a po wyczerpaniu toku administracyjnego – skarga do właściwego miejscowo sądu administracyjnego.

Z poczynionych ustaleń wynika nadto, iż aktualnie toczą się cztery postępowania sądownoadministracyjne, zainicjowane przez zobowiązanego, a dotyczące przedmiotowych postępowań egzekucyjnych, a mianowicie:

- 1) w sprawie o sygn. I SA/Ol 203/11 przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie ze skargi Pana Zbigniewa Ż' na ostateczne postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie z dnia 30 grudnia 2010 r. Postanowieniem z dnia 11 maja 2011 r., sygn. I SA/Ol 203/11 referendarz sądowy przyznał Panu Zbigniewowi Ż' na jego wniosek, prawo pomocy w zakresie całkowitym, obejmujące zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie radcy prawnego;
- 2) w sprawie o sygn. I SA/Ol 800/10 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Nieprawomocnym wyrokiem z dnia 16 czerwca 2011 r. oddalono skargę Pana Zbigniewa Ż'

na ostateczne postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 8 września 2010 r. nr NO.E/7241-0031/10 utrzymujące w mocy postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Elblągu z dnia 9 lipca 2010 r. nr EA-7244/104/XII/2010 w przedmiocie nie uznania zasadności wniesionych zarzutów w sprawie egzekucji, prowadzonej na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez Wójta Gminy Elbląg. Zainteresowany korzysta z przyznanego prawa pomocy w zakresie całkowitym. W dniu 4 sierpnia 2011 r. pełnomocnik z urzędu Pana Zbigniewa Ż wniósł skargę kasacyjną;

- 3) w sprawie o sygn. II FSK 2399/10 Naczelnego Sądu Administracyjnego ze skargi kasacyjnej Pana Zbigniewa Ż wniesionej przez ustanowionego z urzędu pełnomocnika od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 lipca 2010 r. o sygn. I SA/Ol 82/10, oddalającego skargę Pana Zbigniewa Ż na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu z dnia 30 listopada 2009 r. nr 1633/EA/09;
- 4) w sprawie o sygn. V SA/Wa 190/11 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Nieprawomocnym wyrokiem z dnia 11 maja 2011 r. oddalono skargę Pana Zbigniewa Ż na postanowienie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2010 r. nr DGiKGo-4781-200/54083/10/AZ, utrzymujące w mocy postanowienie Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nr NF/DKE/14923/2010/AU z dnia 30 czerwca 2010 r. o niedopuszczalności zarzutu. Pan Zbigniew Ż aktywnie uczestniczy w przedmiotowym postępowaniu sądowym. W ustawowym terminie złożył wniosek o doręczenie orzeczenia wraz z pisemnym uzasadnieniem. Sąd prawidłowo pouczył

skarżącego o trybie wniesienia skargi kasacyjnej, w tym o możliwości złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy.

Dokonane w Prokuraturze Generalnej ustalenia nie dają podstaw do zgłoszenia przez prokuratora udziału zarówno w wymienionych w oświadczeniu postępowaniach egzekucyjnych (art. 183 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.), jak też we wskazanych wyżej postępowaniach sądownoadministracyjnych (art. 8 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Zobowiązany bowiem aktywnie korzysta z prawnych możliwości wnoszenia środków zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym, a po wyczerpaniu toku administracyjnego, samodzielnie inicjuje postępowania sądowe. Pan Zbigniew Ż aktywnie uczestniczy także w postępowaniach sądowych, należycie chroniąc interesy prawne strony skarżącej. Korzysta przy tym z przyznanego mu prawa pomocy, także w zakresie ustanowienia pełnomocników procesowych.

Odnosząc się do wymienionych, w części końcowej oświadczenia, pytań informuję także, iż kwestie dotyczące odszkodowania za wydanie niezgodnej z prawem decyzji reguluje przepis art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 ze zm.) stanowiąc, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W aktualnym stanie prawnym prokurator w indywidualnych sprawach z zakresu prawa administracyjnego może podejmować środki prawne, o których

mowa w Dziale IV K.p.a., o ile zachodzą, ku temu ustawowe przesłanki. Może przy tym odmówić stronie postępowania administracyjnego podjęcia czynności, jeżeli przysługują jej środki odwoławcze lub skarga do sądu administracyjnego albo wniosek o wznowienie postępowania lub wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji oraz gdy właściwy organ nadzoru podjął z urzędu czynności w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem (§ 382 ust 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 49, poz. 296).

W ocenie Prokuratora Generalnego, o ile zobowiązany, podtrzymuje swoje zarzuty, może, jako strona postępowania samodzielnie zainicjować postępowanie nadzwyczajne w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 1 marca 2004 roku nr ŚR.II.7418.1/03/04.

Z powołaniem

WZ
PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Maciek Jamrozowicz