

Dorota Dąbek

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORCID: 0000-0001-8460-8272

ADMINISTRACJA WSPÓŁPRACUJĄCA A STANOWIENIE PRAWA MIEJSCOWEGO

Współpraca w administracji jako forma wchodzenia administracji w relacje z innymi podmiotami może mieć bardzo wiele postaci. Może obejmować współpracę pomiędzy organami administracyjnymi, jak również pomiędzy administracją a podmiotami zewnętrznymi i przyjmować zróżnicowane tryby proceduralne.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza różnych możliwych form współpracy administracji w procedurze stanowienia prawa miejscowego, czyli szeroko rozumianej współpracy legislacyjnej. Uwzględnione zostaną zarówno aspekty związane ze współpracą administracji z podmiotami zewnętrznymi, jak i wewnątrz samej administracji, którą określam mianem współdziałania legislacyjnego¹.

Współdziałanie legislacyjne na podstawie porozumień administracyjnych i przez związki komunalne

Ustawodawca wyraźnie dopuszcza współdziałanie administracji (organów administracyjnych) w formie porozumień administracyjnych i związków komunalnych, jednak nie doprecyzowuje wystarczająco zakresu dopuszczalnej w ich ramach współpracy. Wśród wielu wątpliwości, które się z tym wiążą, jedną z najważniejszych jest pytanie o możliwość wykorzystywania tych form współpracy pomiędzy organami administracyjnymi do stanowienia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym zwłaszcza aktów prawa miejscowego.

Brak ogólnej regulacji ustawowej określającej materialnoprawną istotę i procedurę zawierania porozumień administracyjnych powoduje, że jest to nadal sporne w doktrynie zagadnienie, które również w orzecznictwie nie zostało rozstrzygnięcie w sposób jednolity. Lapidarne upoważnienia ustawowe do zawierania

¹ Por. na temat pojęcia współdziałania m.in. M. Wierzbowski, M. Grzywacz, J. Piecha, *Współdziałanie [w:] Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 83.

poszczególnych rodzajów porozumień² nie zawierają bowiem żadnych wyraźnych wskazówek co do tego, czy zawarcie porozumienia administracyjnego może modyfikować kompetencje prawotwórcze stron porozumienia.

Poglądy doktryny na ten temat są podzielone³. Argumentem wskazywanym przez tę część piśmiennictwa, która odrzuca możliwość przenoszenia w drodze porozumień administracyjnych kompetencji prawotwórczych, jest przede wszystkim konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych. Jako powody przemawiające za dopuszczalnością przenoszenia w drodze porozumień kompetencji prawotwórczych wskazuje się natomiast zwłaszcza specyfikę tej formy działania, jaką jest porozumienie administracyjne. Jego przedmiotem jest przeniesienie lub powierzenie do wykonania zadań z zakresu administracji publicznej⁴. Za dopuszczalne uznać zatem należy przeniesienie/powierzenie porozumieniem kompetencji prawotwórczych, stanowi to bowiem nieodłączną konsekwencję przeniesienia/powierzenia porozumieniem określonych zadań publicznych⁵. Wydaje się zresztą, że sam ustawodawca stara się przeciąć ten trwający od lat w doktrynie spór, wyraźnie dopuszczając możliwość stanowienia prawa miejscowego w ramach zawartego porozumienia administracyjnego⁶. Konsekwencją zaś przyjęcia, że dopuszczalne jest przeniesienie kompetencji prawotwórczych w drodze porozumienia administracyjnego, jest uznanie dopuszczalności współpracy administracji w stanowieniu prawa miejscowego także w formie związków komunalnych, tj. związków międzygminnych⁷, związek powiatów/miast na prawach powiatów⁸ i związków miasta na prawach powiatu i gminy⁹. Zgodnie z ustawową zasadą samodzielności związku komunalnego w wykonywaniu zadań publicznych zwią-

² Podstawę prawną dla porozumień stanowią: dla gmin – art. 8 u.s.g. oraz art. 20 u.w.a.rz., dla powiatów – art. 5 ust. 2 i art. 4 ust. 5 u.s.p. oraz art. 20 u.w.a.rz., dla województw samorządowych – art. 20 u.w.a.rz.

³ Por. poglądy o braku uprawnień prawotwórczych związku komunalnego m.in. Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 59; L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 9–11.

⁴ Por. np. M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 42; P. Łazutka, *Stanowienie prawa miejscowego przez związek jednostek samorządu terytorialnego powołany do realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego* [w:] *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Warszawa 2020.

⁵ Por. szerzej: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 146–151.

⁶ Por. art. 87 Prawa wodnego, który przewiduje, że aglomerację wyznacza, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, rada gminy, natomiast „jeżeli aglomeracja ma obejmować tereny położone w dwóch lub więcej gminach, właściwa do wyznaczenia aglomeracji jest rada gminy o największej równoważnej liczbie mieszkańców”, a w celu wyznaczenia takiej aglomeracji „zainteresowane gminy zawierają porozumienie”.

⁷ Art. 10 ust. 1 i art. 64 ust. 1 u.s.g.

⁸ Art. 65 ust. 1 i art. 74 u.s.p.

⁹ Art. 74 u.s.p.

zek ponosi odpowiedzialność za wykonywanie powierzonych mu zadań – zarówno administracyjną, jak i cywilną – po ogłoszeniu statutu związku. Organem wyposażonym w kompetencje prawotwórcze w związku komunalnym jest zgromadzenie związku, a wyjątkowo zarząd związku.

Dopuszczenie możliwości współdziałania organów administracji w staniu prawa w formie porozumień administracyjnych oznacza jednak w konsekwencji konieczność rozstrzygnięcia wielu zasadniczych zagadnień, które nie są niestety wystarczająco wyraźnie uregulowane w ustawie. Wśród nich wymienić należy zwłaszcza kwestię kontrowersyjnego w doktrynie problemu przeniesienia w wyniku zawartego porozumienia odpowiedzialności za wykonanie przekazanych nim zadań publicznych. Możliwe byłoby przyjęcie poglądu, że przekazanie zadań publicznych i związanych z nimi kompetencji (tzw. porozumienie przekazujące) powoduje, że stają się one zadaniami podmiotu przejmującego, który ponosi za ich realizację wyłączną odpowiedzialność. Powierzenie zaś zadań i kompetencji (tzw. porozumienie powierzające) nie zwalnia podmiotu powierzającego od odpowiedzialności za wykonanie powierzanych zadań, nadal bowiem są one zadaniami powierzającego. Analogicznie można byłoby – jak się wydaje – rozstrzygnąć kolejną sporną kwestię dotyczącą zakresu uprawnień prawotwórczych organu administracyjnego, który zawarł porozumienie, tj. posiadania kompetencji prawotwórczych w okresie trwania porozumienia przez podmiot, który powierzył lub przeniósł w drodze porozumienia kompetencje prawotwórcze porozumieniem. Z powodu jednak niekonsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się pojęciami *powierzenie zadań* i *przekazanie zadań* takie rozstrzygnięcie tych zagadnień nie jest bezdyskusyjne.

Nie ma też pełnej jasności co do tego, jakie są zasady sprawowania nadzoru nad wykonywaniem porozumień oraz w jaki sposób powinny być rozstrzygane spory mogące powstać na ich tle. W ustawie wspomniano jedynie o zasadach sprawowania kontroli nad wykonywaniem porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a wojewodą¹⁰, brak natomiast uregulowania zasad sprawowania nadzoru nad wykonywaniem porozumień komunalnych, a więc zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Można chyba przyjąć, że nadzór nad porozumieniami powinien być sprawowany na zasadach ogólnych określonych w poszczególnych ustawach ustrojowych (art. 99 ust. 1a u.s.p., art. 90 u.s.p., art. 8 ust. 3 u.s.w.), skoro ustrojowe ustawy samorządowe nakazują odpowiednie zastosowanie przepisów o nadzorze do

¹⁰ Art. 28 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.w.a.rz. przewidują, że wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez nie na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a art. 20 ust. 3 u.w.a.rz. przewiduje, że zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań określa się w samych porozumieniach.

związków i porozumień. Nie zostało to jednak wyraźnie uregulowane w ustawie. Wydaje się, że z uwagi na publicznoprawny charakter porozumień spory powstałe na tle ich wykonywania rozstrzygać powinny sądy administracyjne. Niestety obecna regulacja także tego jednak nie przewiduje, wskazując jedynie, że skutki cywilnoprawne porozumień podlegają kontroli sądów powszechnych.

Współdziałanie legislacyjne w formie zaopiniowania, uzgodnienia i wspólnego działania

Oprócz wskazanych powyżej form współdziałania organów w procedurze legislacyjnej, w których współpraca pomiędzy organami odbywa się z inicjatywy i woli samych organów prawodawczych (porozumienia administracyjne i związki komunalne), wyróżnić należy kolejną ich kategorię, a mianowicie takie przypadki, gdy ustawodawca, ustanawiając podstawę do wydania aktu normatywnego, wymaga od organu prawodawczego współdziałania (interakcji) z innym, odrębnym, niezależnym organem.

Ustawodawca przewiduje różne formy tego współdziałania, może ono mianowicie polegać na obowiązku zasięgnięcia opinii, uzgodnienia lub zatwierdzenia aktu albo projektu aktu, lub też na nakazaniu wspólnego działania.

Różna może być zatem moc wiążąca rozstrzygnięcia organu współdziałającego. Wyrażenie opinii nie ma charakteru stanowczego. Wiążący jest dla organu prawodawczego wymóg zasięgnięcia opinii i wzięcia jej treści pod uwagę w trakcie procedury legislacyjnej, ta treść nie jest jednak dla prawodawcy formalnie wiążąca, tzn. może on wydać akt normatywny wbrew treści opinii¹¹. Oczywiście w takiej sytuacji zasady prawidłowej techniki legislacyjnej wymagają, by w uzasadnieniu do tego aktu wskazane zostały przyczyny nieuwzględnienia treści opinii organu współdziałającego.

Odmienne skutki wywołuje natomiast współdziałanie w formie uzgodnienia, zatwierdzenia czy wspólnego działania (porozumienia). Treść merytoryczna tego rodzaju współpracy organów jest dla prawodawcy wiążąca, w przeciwieństwie do niewiążącego stanowiska wyrażanego w opinii. Wymóg uzgodnienia, zatwierdzenia czy porozumienia oznacza bowiem wymóg akceptacji treści aktu norma-

¹¹ Por. np. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 2019, poz. 263), w którym nałożono na organy władzy, organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego obowiązek zasięgnięcia opinii odpowiednich władz statutowych związków zawodowych do „założeń lub projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych”. Także np. art. 5a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. 2018, poz. 1027 ze zm.) przewiduje obowiązek zwrócenia się o opinię właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych.

tywnego przez organ współdziałający¹². Różnica polega jedynie na momencie czasowym tego wiążącego wpływu na treść aktu normatywnego. W przypadku uzgodnienia wyrażenie zgody ma charakter uprzedni względem momentu uzyskania przez akt normatywny mocy obowiązującej, natomiast w przypadku zatwierdzenia – następczy¹³.

Wśród przykładów tej formy współdziałania w polskim prawie wymienić należy np. wymóg uzgadniania przez organy niezespołonej administracji rządowej działające w województwie z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowiących przez te organy¹⁴, a także wymóg zatwierdzenia przez radę gminy przepisów porządkowych wydanych przez wójta¹⁵. Oczywiście można wyrażać wątpliwość, czy zatwierdzenie stanowi rzeczywiście formę współpracy (współdziałania) organów, skoro merytoryczny wpływ organu współdziałającego na treść stanowiącego aktu następuje dopiero *ex post*¹⁶. Nie jest to klasyczna forma współpracy pomiędzy organami obejmująca czynności poprzedzające wydanie aktu normatywnego. Moim zdaniem należy jednak uznać ją za rodzaj szerzej rozumianego współdziałania legislacyjnego w administracji¹⁷.

Co do zasady nie ma sporu w doktrynie co do tego, że w przypadku wymienionych powyżej rodzajów współdziałania legislacyjnego w postaci zaopiniowania, uzgodnienia i zatwierdzenia nie mamy do czynienia ze współkompetencją prawotwórczą organów, gdyż kompetencja administracyjna nie może być dzielona. Nadal, pomimo ustawowo nałożonego na dany organ stanowiący obowiązku współdziałania z innym organem (lub innymi organami), organ wyposażony przez ustawę w kompetencje prawotwórcze pozostaje wyłącznie kompetentny do stanowienia prawa, natomiast organy, z którymi ma w procesie legislacyjnym współdziałać, pozostają jedynie organami współdziałającymi, nie przejmując kompetencji prawotwórczej.

¹² Por. np. art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.) przewidujący przy sporządzaniu projektu m.p.z.p. wymóg uzgodnienia treści projektu m.in. z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, właściwym zarządcą drogi itd.; art. 3 ust. 2 u.s.g. wprowadzający wymóg uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, projektu statutu gminy powyżej 300 tys. mieszkańców.

¹³ Odmienne P. Chmielnicki, który uznaje, że zatwierdzenie może mieć zarówno charakter następczy, jak i uprzedni względem momentu uzyskania przez akt normatywny mocy obowiązującej. P. Chmielnicki, komentarz do art. 89, teza 5 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, Lex nr 9050.

¹⁴ Art. 59 ust. 2 u.w.a.r.z. stanowiący materialnoprawną podstawą obowiązku współdziałania w stanowieniu prawa miejscowego.

¹⁵ Przewidziany w art. 41 ust. 3 u.s.g.

¹⁶ Por. np. K. Kaszubowski, komentarz do § 74, teza 13 [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, Lex nr 8113.

¹⁷ Por. K. Flisek, *Współdziałanie organów administracyjnych w tworzeniu prawa* [w:] *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. Dąbek, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 46.

Odrębną jednak kategorią proceduralno-merytoryczną współdziałania organów w procesie stanowienia prawa miejscowego jest szczególna forma współdziałania legislacyjnego polegająca na wspólnym stanowieniu aktu prawa miejscowego przez różne organy. Niekiedy bowiem w ustawach materialnego prawa administracyjnego pojawiają się konstrukcje prawne przewidujące wprost klasyczne współdziałanie w procesie stanowienia prawa miejscowego, tj. współdziałanie polegające na wspólnym stanowieniu tego prawa.

Charakter prawny takich konstrukcji współdziałania pozostaje niejasny¹⁸. Powstaje bowiem zasadnicza trudność w jednoznacznym zakwalifikowaniu np. współdziałania w stanowieniu parku kulturowego przekraczającego granice gminy, skoro obowiązujące przepisy przewidują, że może on być utworzony na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których park ma być utworzony¹⁹. Analogiczna wątpliwość nasuwa się również w odniesieniu do planu ochrony dla rezerwatu przyrody położonego na terenie więcej niż jednego województwa, skoro zgodnie z upoważnieniem ustawowym ustanawiają go „wspólnie, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, na których obszarze działania znajdują się części tego rezerwatu”²⁰, a także strefy ochronnej obejmującej tereny położone w obszarze działania co najmniej dwóch wojewodów, którą „ustanawiają wspólnie właściwi wojewodowie w drodze aktu prawa miejscowego”²¹.

Wydaje się, że tego rodzaju upoważnienia ustawowe należałoby uznać za przyznanie przez ustawodawcę kompetencji dzielonej pomiędzy dwa lub więcej organów, w ramach której każdy z tych „współkompetentnych” organów w zakresie swojej właściwości miejscowej stanowi dany rodzaj aktu prawa miejscowego, władczo regulując daną kwestię materialnoprawną. Finalnie jednak musi dojść do merytorycznego porozumienia pomiędzy tymi organami prawotwórczymi, gdyż końcowym efektem działań prawotwórczych ma być podjęcie „zgodnych uchwał rad gmin...”, a nawet niekiedy jeszcze więcej: jednego wspólnego aktu prawa miejscowego (np. „w formie zarządzenia”). Tego rodzaju współpraca to zatem coś więcej niż „tylko” wyrażenie zgody przez jeden organ na treść prawa ustanawianego przez inny organ. Oznacza ona bowiem też wspólny merytoryczny udział w kształtowaniu treści stanowionego aktu normatywnego. Akt ten jest zatem w istocie aktem wspólnym. Wydaje się więc, że tego rodzaju ustawowe upoważnienia do wspólnego stanowienia prawa trudno traktować inaczej niż współkompetencję prawotwórczą organów.

Sporne w doktrynie pozostaje również, jakie skutki wywołuje naruszenie obowiązku współdziałania. Wydaje się, że skutki naruszenia przez prawodawcę

¹⁸ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 240.

¹⁹ Art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2020, poz. 282 ze zm.).

²⁰ Art. 19 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2020, poz. 55).

²¹ Art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2020, poz. 310 ze zm.).

ustawowego obowiązku współdziałania należy oceniać jednolicie, niezależnie od wymaganej ustawowej formy tego współdziałania²². Moim zdaniem słusznie przyjmuje się więc w orzecznictwie, że uchylenie się prawodawcy lokalnego od ustawowego obowiązku współdziałania powinno być kwalifikowane jako „istotne” naruszenie prawa²³, a więc naruszenie dające podstawę do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez organ nadzoru lub sąd. W orzecznictwie zasadnie zauważa się, że dotyczy to też formy współdziałania „słabszego”, tj. zaopiniowania, podkreślając, że „pomimo iż opinia ma charakter niewiążący dla organu, który jej zasięgnie, to jednak niezasięgnięcie obligatoryjnej opinii skutkuje rażącym naruszeniem prawa powodującym nieważność uchwały rady gminy, aczkolwiek po jej zasięgnięciu rada nie byłaby nią związana”²⁴.

Procedura omawianych form współpracy administracji została uregulowana w sposób ogólny w odniesieniu do legislacji samorządowej w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. Przepisy te, co należy bardzo mocno zaakcentować, jakkolwiek umieszczone w rozdziałach tych ustaw dotyczących nadzoru, nie mogą być rozumiane jako środki nadzoru czy też jako specyficzny „nadzór w trybie współdziałania”, byłoby to bowiem rozumienie w sposób oczywisty sprzeczne ze sformułowanym w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP zakresem nadzoru, w tym z katalogiem organów nadzoru²⁵. Są to zatem swoiste formy współdziałania organów samorządu terytorialnego z innymi organami państwa „w granicach fachowej kompetencji tych ostatnich i w zakresie zadań powierzonych im ustawami”²⁶.

²² Odmienne K. Flisek podzielać pogląd J. Zimmermanna, by „w przypadkach «słabszych» (tj. niewiążących) form współdziałania takie naruszenie kwalifikować jako «nierażące»”. K. Flisek, *Współdziałanie organów...*, s. 45. Por. też: J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 55.

²³ Na temat rozróżnienia *istotnego* od *nieistotnego* naruszenia prawa por. np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 294–296.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1991 r., sygn. SA/Kr 1512/91, „Wokanda” 1992, nr 5, s. 21. Por. też np. wyrok NSA z dnia 28 marca 2019 r., sygn. I OSK 1435/17 dotyczący stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie obowiązkowego wymiaru zajęć niektórych nauczycieli zatrudnionych w gminnych szkołach z powodu pominięcia obowiązkowego uprzedniego przedłożenia projektu uchwały do zaopiniowania związkom zawodowym. Także np. uchwała SN z dnia 17 czerwca 1993 r., sygn. I PZP 2/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 1: „Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, wypadek, w którym świadomie i celowo pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe, nie może być potraktowany inaczej, jak tylko jako naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowania jej z obrotu prawnego”.

²⁵ Odmienne np. Z. Leoński (*Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 169) uznający te przepisy za dotyczące instrumentów nadzoru. Z. Kmiecik natomiast określił je jako środek „nadzoru w trybie współdziałania”. Z. Kmiecik, *Rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 2, s. 2.

²⁶ Tak TK w wyroku z dnia 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00.

Gdy chodzi o procedurę tego rodzaju współdziałania, przepisy te przewidują, że jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu lub 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli organ nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę z upływem tego terminu.

Przepisy szczególne mogą jednak przewidywać proceduralne regulacje szczególne. Często stosowaną praktyką prawodawczą jest ustawowe odesłanie do odpowiedniego stosowania w takich przypadkach art. 106 k.p.a.²⁷ Przepis ten przewiduje, że współdziałanie ma formę wydawanego w terminie 2 tygodni postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Taka procedura współdziałania nie jest kwestionowana w orzecznictwie²⁸, choć w doktrynie podnoszone są co do niej wątpliwości²⁹.

Wydaje się, że te wątpliwości należałoby podzielić. Nie kwestionując zatem dopuszczalności ustawowego odesłania w kwestiach proceduralnych do „odpowiedniego” zastosowania procedury współdziałania przewidzianego w art. 106 k.p.a., należałoby jednak zastosować tę procedurę „odpowiednio”, tzn. z uwzględnieniem specyfiki procesu legislacyjnego i jego zasadniczej odmienności w porównaniu z klasycznym postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym, do którego

²⁷ Por. np. art. 24 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm.); art. 87 Prawa wodnego i in.

²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., sygn. II OSK 1210/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>: „Uzgodnienie w procesie planistycznym jest władczą ingerencją w sferę zadań zdecentralizowanych wykonywanych samodzielnie przez gminę i ochronie tej samodzielności służy stosowanie art. 106 k.p.a. z przewidzianymi tam środkami ochrony”. Także wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. II OSK 1097/09, OSP 2011, nr 10, poz. 106: „Szczególny tryb uzgadniania projektu planu miejscowego gminy, określony w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) przez odesłanie do art. 106 k.p.a. powoduje, że zajęcie stanowiska w kwestii uzgodnienia, niebędące rozstrzygnięciem, o jakim mowa w art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 tej ustawy. Właściwą formą kontroli odmowy tego uzgodnienia jest wniesienie zażalenia do samorządowego kolegium odwoławczego, na podstawie art. 106 § 5 k.p.a., do którego odsyła art. 24 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, akceptowany również w najnowszym orzecznictwie. Por. np. postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. II OSK 197/15, Lex nr 1656048; postanowienie z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. II OSK 485/15; wyrok WSA w Warszawie z 5 lutego 2021 r., sygn. II SA/Wa 1098/20.

²⁹ Krytycznie o takim odesłaniu por. K. Flisek, *Współdziałanie organów...*, s. 50–51. Zdecydowana natomiast większość doktryny akceptuje tę formę współdziałania. Por. np. w odniesieniu do współdziałania przy wykonywaniu oświatowych zadań publicznych D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2014, rozdz. 6: *Współdziałanie w wykonywaniu oświatowych zadań publicznych*, pkt 6.6: *Uzgodnienia*.

art. 106 k.p.a. znajduje zastosowanie wprost. Uwzględnienie tej zasadniczej odmienności postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego (zmierającego do rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej konkretnej sprawy administracyjnej indywidualnie oznaczonej osoby) od postępowania legislacyjnego (zmierającego do ustanowienia abstrakcyjnego i generalnego aktu normatywnego, tj. źródła prawa, aktu stanowienia prawa) należałoby moim zdaniem uznać, że to „odpowiednie” zastosowanie art. 106 k.p.a. powinno oznaczać rezygnację z klasycznej formy postanowienia i zaskarżalności tego postanowienia klasycznym zażaleniem w toku instancji administracyjnej. W procedurze legislacyjnej nie ma bowiem typowego toku instancji znanego z jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i wprowadzanie go do procesu stanowienia prawa wydaje się niezasadne. Za wystarczające dla ochrony samodzielności podmiotu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą (w tym również wówczas, gdy jest nim samodzielna i niezależna jednostka samorządu terytorialnego) uważam przyjęcie dopuszczalności drogi sądowej bezpośrednio, a więc z pominięciem nieadekwatnego do procesu legislacyjnego trybu zażaleniowego.

Współpraca w stanowieniu prawa miejscowego z podmiotami zewnętrznymi

Analizując różne formy współdziałania administracji w procedurze legislacyjnej dotyczącej stanowienia aktów prawa miejscowego, nie można pominąć także współpracy organów z podmiotami zewnętrznymi. W ramach tego rodzaju współdziałania wyróżnić można dwie kategorie: po pierwsze, współpracę z różnego typu organizacjami pozarządowymi, oraz po drugie, udział samych administrowanych (adresatów aktów legislacyjnych) w procedurze prawodawczej.

Udział podmiotów zewnętrznych, zarówno organizacji pozarządowych, jak i samych administrowanych w procesie stanowienia prawa miejscowego, może przybrać formę inicjatywy prawodawczej. Nie istnieje wprawdzie wyczerpujący ustawowy katalog podmiotów posiadających prawo inicjatywy uchwałodawczej, od niedawna jest jednak pewne (bo wyraźnie zagwarantowane przez ustawę), że podmioty zewnętrzne mają zagwarantowane prawo występowania z inicjatywą uchwałodawczą w postaci tzw. obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Może z nią wystąpić grupa co najmniej: 100 osób (w gminie liczącej do 5 tys. mieszkańców), 200 osób (w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców) lub 300 osób (w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców), 300 osób (w powiecie do 100 tys. mieszkańców), 500 osób (w powiecie do 100 tys. mieszkańców) lub 1000 osób (w województwie samorządowym)³⁰. W ramach tzw. obywatelskiej inicjatywy

³⁰ Art. 41a u.s.g., art. 42a u.s.p. i art. 89a u.s.w.

uchwałodawczej przyznano prawo inicjatywy uchwałodawczej w pełnym zakresie przedmiotowym, tj. w każdego typu sprawie. Niezależnie od tego w ustawach (ustrojowych ustawach samorządowych i w innych ustawach) wymienione są podmioty, które mają inicjatywę lub inicjatywę wyłączną w określonych kategoriach spraw. Szczegółowe zasady współpracy administracji w formie inicjatywy uchwałodawczej powinny określać statuty jednostek samorządowych.

Inną możliwą formą współpracy administracji przy stanowieniu prawa miejscowego są tzw. konsultacje. Możliwość (albo wymóg) skonsultowania projektu aktu normatywnego należy rozumieć jako możliwość (albo wymóg) wyrażenia poglądu w sprawie podjęcia aktu danej treści przez wskazane w ustawie podmioty. Podmiotami tymi są podmioty społeczne (np. mieszkańcy danego terytorium³¹, organizacje społeczne³²) będące wyrazicielami pewnych poglądów społecznych lub oczekiwań danej społeczności. W odróżnieniu zatem od opisanego powyżej współdziałania w formie zaopiniowania „wewnątrz administracji”, w którym podmiotem opiniującym jest inny organ administracji publicznej będący merytorycznym „specjalistą” w danej dziedzinie, a więc wykorzystujący przy udzielaniu opinii posiadany zasób wiedzy i doświadczenia, konsultowanie projektu aktu normatywnego odbywa się najczęściej bezpośrednio z jego przyszłymi adresatami, ma więc na celu poznanie społecznych oczekiwań, co pozwala zwiększyć skłonność przyszłych adresatów do dobrowolnego stosowania się do wprowadzanych regulacji prawnych, uprzednio zaakceptowanych w drodze wspólnej dyskusji i kompromisu. Podobnie jak w przypadku opiniowania projektu aktu, o czym była mowa powyżej, również w przypadku jego konsultowania prawodawca nie jest formalnie związany jego wynikami.

Podsumowanie

Współpraca administracji w stanowieniu prawa jest co do zasady zjawiskiem korzystnym. Ma szansę poprawić jakość stanowionego prawa i jego skuteczność, zapewnia bowiem możliwość wpływu wyspecjalizowanych merytorycznie organów na treść stanowionego prawa, a także podmiotów zewnętrznych (administrowanych), czyli samych adresatów działań prawodawczych. Przy obecnej konstrukcji niedzielenia kompetencji prawotwórczej (poza omówionymi powyżej

³¹ Np. art. 5 ust. 2 u.s.g. wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawie utworzenia gminnej jednostki pomocniczej.

³² Np. art. 5 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.) przewiduje konsultowanie projektów aktów normatywnych z organizacjami pozarządowymi i pożytku publicznego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz z radami działalności pożytku publicznego w zakresie sfery zadań publicznych objętych działalnością pożytku publicznego.

wyjątkami) nie rodzi ryzyka rozmycia odpowiedzialności prawotwórców za stanowione prawo. Niestety jednak regulacja prawna form tego współdziałania, procedur współpracy, mocy wiążącej poszczególnych form współpracy, odpowiedzialności współpracujących podmiotów, zasad nadzoru i kontroli, w tym kontroli sądowej, jest niedostateczna, co ilustrują podane w tekście przykłady.

Z tych powodów współpraca administracji w stanowieniu prawa miejscowego nie ma na razie szans na optymalny, bezproblemowy przebieg.

Bibliografia

- Chmielnicki P., komentarz do art. 89, teza 5 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, Lex nr 9050.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Flisek K., *Współdziałanie organów administracyjnych w tworzeniu prawa* [w:] *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. Dąbek, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Kaszubowski K., komentarz do § 74, teza 13 [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, Lex nr 8113.
- Kieres L., *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3.
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- Łazutka P., *Stanowienie prawa miejscowego przez związek jednostek samorządu terytorialnego powołany do realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego* [w:] *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Warszawa 2020.
- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
- Wierzbowski M., Grzywacz M., Piecha J., *Współdziałanie* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.

Streszczenie

Współpraca w administracji jako forma wchodzenia administracji w relacje z innymi podmiotami może mieć bardzo wiele postaci: może obejmować współpracę pomiędzy organami administracyjnymi, jak również pomiędzy administracją a podmiotami zewnętrznymi i przyjmować różnicowane tryby proceduralne.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza różnych możliwych form współpracy administracji w procedurze stanowienia prawa miejscowego, czyli szeroko rozumianej współpracy legislacyjnej. Uwzględnione zostały zarówno aspekty związane ze współpracą administracji z podmiotami zewnętrznymi (inicjatywa prawodawcza, konsultacje, zaopiniowanie), jak i wewnątrz samej administracji, określone jako współdziałanie legislacyjne (porozumienia administracyjne, związki komunalne, zaopiniowanie, uzgodnienie, zatwierdzenie przez inny organ administracyjny).

Współpraca administracji, w tym także w stanowieniu prawa, jest co do zasady zjawiskiem korzystnym, mającym szansę poprawienia jakości stanowionego prawa i jego skuteczności. Niestety jednak obecna regulacja prawna form tego współdziałania jest niedostateczna, co ilustrują podane w artykule przykłady.

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, współpraca w stanowieniu prawa, współdziałanie legislacyjne, wspólne stanowienie prawa, zaopiniowanie i uzgodnienie, konsultacje społeczne, inicjatywa prawodawcza, porozumienia administracyjne, związki komunalne

COOPERATIVE ADMINISTRATION AND LOCAL LOWMAKING

Summary

Cooperation in public administration, as a form of entering into relations with other subjects, may have many forms: it may include cooperation between administrative organs as well as between the public administration and external entities and take different procedural forms.

The subject of the following article is an analysis of various possible forms of cooperation of public administration in the procedure of lawmaking of local law, meaning a widely understood legislative cooperation. Taken into consideration were both aspects connected with the public administration cooperation with external entities (legislative initiative, consultations, opinions) as well as the internal structure of the administration, defined as legislative cooperation (administrative agreement, communal unions, opinions, reconciliation, confirmation by another administrative organ).

Administrative cooperation, including also lawmaking, is, as a rule, a positive occurrence which has a chance of improving the quality and efficiency of created law. Unfortunately, the current legal regulation of the forms of this cooperation is insufficient, which is illustrated by the examples given in the article.

Keywords: local law, cooperation in lawmaking, legislative cooperation, common lawmaking, opinion and reconciliation, social consultations, legislative initiative administrative agreement, communal unions