

**Oświadczenie złożone  
przez senatorów Sławomira Sadowskiego  
i Grzegorza Wojciechowskiego  
na 80. posiedzeniu Senatu  
w dniu 7 lipca 2011 r.**

Oświadczenie skierowane do prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, do prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta oraz do rzecznik praw obywatelskich Ireny Lipowicz

Poniżej przedstawiamy sprawę dotyczącą legalności prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Sprawa toczy się przeciwko panu Zbigniewowi Ż.

Przeciwko panu Zbigniewowi Ż. obecnie prowadzone jest postępowanie egzekucyjne na podstawie tytułu wykonawczego NF/DKE/00493/2006/2010 wydanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz SW2/291/2009 wydanego przez wójta gminy Elbląg, którym naczelnik Urzędu Skarbowego w Elblągu nadał klauzule wykonalności. Podstawą wydania tytułów wykonawczych oraz prowadzonego postępowania egzekucyjnego był akt administracyjny określany jako decyzja administracyjna, znak OSROL-I-7514/1/92/02/03 z dnia 15 października 2003 r. ustalający panu Zbigniewowi Ż. opłatę eksploatacyjną w kwocie 1 054 908 zł.

W akcie tym organ wydający akt został określony jako Starostwo Powiatowe w Elblągu, akt sygnowany jest pieczęcią Starostwa Powiatowego w Elblągu.

W tym miejscu należy zauważyć, że starostwo powiatowe nie jest w polskim systemie prawa organem administracji, takim organem jest starosta posiadający do swej dyspozycji starostwo powiatowe jako aparat pomocniczy. Art. 33b pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU Nr 91, poz. 578), wyrok WSA w Warszawie 2007-01-18 II SA/Wa 1823/06: „Starostwo jest aparatem pomocniczym samego powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego, służącym obsłudze organów powiatu i jako takie nie ma odrębnego bytu”. Pod aktem widnieje pieczęć „wz. starosty” oraz podpis.

Zauważyć należy, że polskie prawo nie przewiduje instytucji podpisywania aktu w zastępstwie organu, w tym wypadku starosty, ale możliwe jest podpisanie aktu z upoważnienia organu.

Akt ten, jak wyżej wspomniano, stał się podstawą prowadzenia egzekucji przeciwko panu Zbigniewowi Ż. Instancyjna kontrola aktu nie przyniosła pożądanego efektu – organy kolejnych instancji utrzymywały w mocy zaskarżony akt oraz sankcjonowały prowadzone postępowania egzekucyjne, nie dopatrując się uchybień formalnych. W świetle prawa wykluczyć należy, aby opisywany wyżej akt mógł być traktowany jako akt mający naturę decyzji administracyjnej, a więc taki, którego skutkiem może być nałożenie na obywatela obowiązków. Przepisy polskiego prawa, w szczególności zaś art. 104 k.p.a., określając, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, wyraźnie formułują obowiązki organu administracji w zakresie niezbędnego formalizmu procesowego. Dalej art. 107 k.p.a. precyzuje, jakie są niezbędne składniki uznania aktu za decyzję administracyjną. Tak więc, aby akt spełniał przesłanki decyzji administracyjnej, w tym wypadku winien być wydany nie przez starostwo (aparat pomocniczy organu administracji), lecz przez starostę jako organ administracji samorządowej, oraz podpisany przez samego starostę (organ administracji), ewentualnie z upoważnienia starosty i z powołaniem się na to upoważnienie, nie zaś „wz. starosty”, gdyż polskie prawo nie przewiduje instytucji podpisu niejako w zastępstwie, lecz wyłącznie z upoważnienia.

Powstaje w związku z tym ściśle jurydyczne pytanie: Czy brak zachowania niezbędnych przesłanek formalnych umożliwia traktowanie pisma, będącego w istocie projektem decyzji, jako decyzji administracyjnej? Zdaniem składających niniejsze oświadczenie tak nie jest, a prowadzenie egzekucji na podstawie aktu niebędącego decyzją administracyjną potęguje skutki pierwotnego naruszenia prawa.

Standardy demokratycznego państwa wymagają, aby obywatel w sytuacjach konfliktu miał równe szanse z organami państwa. Realizacja takich równych szans oznacza demokratycznie działające organy ochrony prawnej oraz stabilne prawo. Przeciwnością takiej sytuacji jest dowolność i arbitralność decyzji, brak lub niewłaściwa kontrola instancyjna. Organy państwa dla pewności obrotu są zobowiązane do zachowania pewnego poziomu formalizmu określonego przepisami prawa. Zachowanie tego formalizmu wiąże się z gwarancją stosowania zasady praworządności w działaniu organów, jednolitością orzecznictwa, czyli ze stosowaniem zasad uznawanych za podstawę działania państwa prawa. Oczywiście zachowanie tego minimum formalizmu jako mającego charakter gwarancyjny nie może być utożsamiane z biurokracją. Jednoznacznie podchodzi do rozumienia tego problemu judykatura w innych sprawach z podobnym stanem faktycznym – wyrok WSA w Opolu II Sa/Op 164/08, orzeczenie SO

w Gdańsku opisane w wystąpieniu rzecznika praw obywatelskich, RPO/590293/08/IY/4015.1 RZ, wyrok NSA II GSK 508/07, wyrok WSA w Poznaniu IV SA/Po 304/10. Jeśli chodzi o wskazaną wyżej sprawę związaną ze stanowiskiem rzecznika praw obywatelskich, podnieść należy, że Sąd Okręgowy w Gdańsku zakwestionował legalność orzeczenia, odmawiając nadania klauzuli wykonalności wyrokowi, w sytuacji gdy podpisy uprawnionego składu znalazły się wyłącznie pod uzasadnieniem orzeczenia, a nie pod jego sentencją. Tym bardziej wydaje się, że należy kwestionować legalność aktu, gdy jest sygnowany przez osobę nieuprawnioną a wydany przez podmiot inny niż organ administracji, na przykład przez aparat pomocniczy.

W przypadku pana Zbigniewa Ż., w ocenie składających niniejsze oświadczenie, doszło na kilku etapach do rażących naruszeń prawa, zarówno podczas wydawania aktów administracyjnych oraz podczas ich kontroli. Najgroźniejsze z punktu widzenia praworządności jest to, że popełniane początkowo błędy były utrwalane przez organa kolejnych instancji. Na obecnym etapie doszło do sytuacji, w której kolejne organy kontrolne, nawet po uświadomieniu sobie stopnia naruszenia prawa, mogą obawiać się dokonania uszczerbku na autorytecie instytucji, które już sprawę rozpatrywały, i nie dopatrzeć się uchybień.

Niniejsza sprawa była przedmiotem interpelacji poselskich skierowanych do ministrów: sprawiedliwości, ochrony środowiska i finansów. Udzielone odpowiedzi nie są zadowalające z uwagi na powoływanie się przez wymienione podmioty na brak kompetencji w zakresie interpelacji. Jedyne minister sprawiedliwości, odnosząc się do teoretycznej strony zagadnienia jurydycznego podniesionego w interpelacji, wskazał na przesłanki świadczące o zasadności interpelacji poselskiej.

Składając niniejsze oświadczenie, prosimy o jednoznaczne zajęcie stanowiska w sprawie legalności prowadzonej egzekucji na podstawie kwestionowanego powyżej aktu oraz zwracamy się z pytaniami.

1. Czy brak zachowania niezbędnych przesłanek formalnych umożliwia traktowanie pisma będącego w istocie projektem decyzji jako decyzji administracyjnej?

2. Dlaczego kolejne organy kontrolne, zauważywszy stopień naruszenia prawa, nie dopatrują się uchybień ze względu na możliwe wpłynięcie na autorytet instytucji wcześniej rozpatrującej sprawę?

3. Jakie działania zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, wyeliminowania podobnych przypadków w przyszłości oraz zadośćuczynienia, podejmuje adresaci interpelacji w przypadku stwierdzenia, że akt traktowany dotychczas jako decyzja administracyjna faktycznie decyzją nie jest i tym samym nie może być źródłem obowiązków oraz prowadzonych postępowań egzekucyjnych?

Sławomir Sadowski  
Grzegorz Wojciechowski