



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22.11.16

Adam Bodnar

V.510.68.2016.TS

Pan
Prof. Michał Seweryński
Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu RP
ul. Wiejska 6
00-902 WARSZAWA

Pragnę zwrócić uwagę Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej na problem braku kontroli sądowno-administracyjnej w zakresie bezczynności organów właściwych do załatwiania skarg wnoszonych w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. W ostatnim czasie wpłynęło do mnie kilka wniosków, których przedmiotem było nierozpoznanie w ustawowym terminie skarg obywateli złożonych do organów stanowiących gmin (miast). Z analizy tych wniosków wynika, że zdarzają się sytuacje, gdy rada miasta zwleka z załatwieniem skargi obywatela ponad rok, a w jednym przypadku skarga została rozpoznana dopiero po upływie trzech lat. Wnioskodawcy skarżą się nie tylko na przewlekłość postępowania skargowego, czy wręcz bezczynność organów właściwych do załatwienia skargi, ale wskazują także na brak skutecznych środków prawnych mających na celu przeciwdziałanie tego rodzaju nieprawidłowościom.

Zgodnie z art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W przypadku niezałatwienia skargi we wspomnianym terminie, odpowiednie zastosowanie mają przepisy art. 36-38 K.p.a. (art. 237 § 4 K.p.a.). W myśl art. 37 § 1 K.p.a., na niezałatwienie sprawy w ustawowym terminie służy stronie zażalenie do organu wyższego stopnia. W sytuacji, gdy to rada gminy (miasta) nie załatwiła skargi w ustawowym terminie, zażalenie należy złożyć do właściwego

samorządowego kolegium odwoławczego. Praktyka pokazuje jednak, że samorządowe kolegia odwoławcze odmawiają merytorycznego rozpoznania zażalenia na niezakończoną skargi w ustawowym terminie i podjęcia czynności wymienionych w art. 37 § 2 K.p.a. Kolegia powołują się na postanowienia art. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1659, z późn. zm.), które określają właściwość instancyjną i rzeczową tych organów i wywodzą z tych postanowień, że ich kompetencje obejmują jedynie rozpatrywanie zażaleń na bezczynności organów pierwszej instancji w sprawach rozstrzyganych decyzjami administracyjnymi lub postanowieniami.

Nieskuteczne są także próby wyegzekwowania od rady gminy (miasta) obowiązku przestrzegania przepisów określających termin załatwiania skarg przy pomocy organów nadzoru. Ustawodawca ustanowił wojewodę organem nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg wnoszonych do organów jednostek samorządu terytorialnego, jednak nie wyposażył go w żadne uprawnienia władcze względem organów, które naruszają przepisy określające zasady załatwiania skarg. Skutkiem tego, w przypadku ustalenia, że rada gminy (miasta) jest bezczynna lub w przewlekły sposób prowadzi postępowanie skargowe, wojewoda nie dysponuje środkiem prawnym, za pomocą którego mógłby wymusić na tym organie przestrzeganie prawa i doprowadzić do niezwłocznego załatwienia skargi. Działania organów nadzoru w tego typu sprawach sprowadzają się zazwyczaj do zwrócenia uwagi radzie gminy (miasta), że naruszyła przepisy Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego oraz wezwania jej do niezwłocznego rozpoznania skargi. Tego rodzaju wezwania wojewodów nie przynoszą niekiedy żadnego efektu, a organy właściwe do załatwienia skargi w dalszym ciągu pozostają w zwłoce.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że jedynym efektywnym sposobem przeciwdziałania bezczynności ze strony organów właściwych do załatwiania skarg, jest wprowadzenie możliwości uruchomienia przez skarżącego kontroli sądowo-administracyjnej procesowych aspektów postępowania skargowego. W przypadku bowiem uwzględnienia skargi na bezczynność rady gminy (miasta), sąd administracyjny zobowiązywałby ten organ do podjęcia w określonym terminie uchwały zawierającej rozstrzygnięcie o sposobie załatwienia skargi, a ponadto - z urzędu albo na wniosek skarżącego - mógłby wymierzyć organowi grzywnę.

W obecnym stanie prawnym, wniesienie skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu, który jest obowiązany do załatwienia skargi powszechnej, jest jednak niedopuszczalne. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność tych organów, polegającą na braku wydania:

- 1) decyzji administracyjnej,
- 2) postanowienia, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia, którego wydanie przewidują przepisy postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, zaskarżalnego zażaleniem,
- 4) innego niż decyzja administracyjna lub w/w postanowienia aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,
- 5) pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego,
- 6) innego niż decyzja administracyjna lub w/w postanowienia aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, który powinien być podjęty w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W przypadku bezczynności dotyczącej innej sfery działalności organów administracji publicznej (np. postępowania skargowego), sąd administracyjny nie jest właściwy i nie może orzekać merytorycznie.

W orzecznictwie sądowym wyrażany jest pogląd, że sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznawania skarg na bezczynność w zakresie skargi powszechnej wnoszonej w trybie Działu VIII K.p.a. (por. postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt II OSK 2019/10 oraz postanowienie NSA z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 318/13). Stanowisko to nie uległo zmianie po dodaniu pkt 9 do art. 3 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 3433/15 oraz postanowienie NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 3486/15). Również w doktrynie podkreśla się, że stronie nie służy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe rozpatrywanie skargi wniesionej na podstawie art. 221-256 K.p.a. (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel „Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego”, LEX). Oznacza to, że brak jest możliwości dochodzenia skutecznej ochrony sądowej przez sądami administracyjnymi w przypadku nieterminowego rozpatrzenia skargi powszechnej (por. R. Suwaj „Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej”, wyd. Wolters Kluwer, 2014).

Wskazać w tym miejscu należy, że prawo do skargi jest uprawnieniem, które ma swoje źródło w przepisach art. 63 ustawy zasadniczej. Jest to więc prawo konstytucyjne. Obejmuje ono nie tylko możliwość wniesienia skargi do organu władzy publicznej, ale również prawo do żądania jej rozpatrzenia przez właściwy organ i otrzymania informacji o sposobie jej załatwienia przez właściwy organ. W przypadku, gdy organ nie rozpatrzył skargi i nie powiadomił wnoszącego skargę o sposobie jej załatwienia, dochodzi do

naruszenia konstytucyjnego prawa obywatela, którego skarżący może dochodzić na drodze sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Skoro zatem prawodawca konstytucyjny gwarantuje jednostce sądową ochronę prawa do skargi, ustawa musi w wyraźny sposób przewidywać możliwość zaskarżenia do sądu bezczynności organu powołanego do rozpatrzenia skargi powszechnej. Z uwagi na to, że postępowanie skargowe, uregulowane w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, jest jednoinstancyjnym, uproszczonym postępowaniem administracyjnym, kontrola obejmująca bezczynność organów właściwych do załatwienia skarg powinna należeć do kognicji sądów administracyjnych.

Należy zauważyć, że wprowadzenie możliwości wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność w postępowaniu skargowym będzie stanowić nie tylko realizację konstytucyjnego prawa jednostki do dochodzenia przed sądem naruszonego prawa do skargi, ale przede wszystkim wyposaży skarżących w skuteczny środek walki z bezczynnością organów właściwych do załatwiania skarg. Sądy administracyjne - w przeciwieństwie do organów nadzoru nad załatwianiem skarg, czy też samorządowych kolegiów odwoławczych - mają bowiem możliwość dyscyplinowania organów, które nie przestrzegają ustawowych terminów załatwiania skarg, wymierzając im z urzędu lub na wniosek skarżących grzywnę, o której mowa w art. 149 § 2 i art. 154 § 6 P.p.s.a. Ponadto, w przypadku niewykonania przez organ orzeczenia sądu zobowiązującego go do załatwienia skargi w określonym terminie, osobie, która poniosła z tego tytułu szkodę, przysługiwać będzie roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (art. 154 § 4 P.p.s.a.).

W związku z powyższym, mając na uwadze, że Senat Rzeczypospolitej Polskiej jest konstytucyjnym organem wyposażonym w prawo inicjatywy ustawodawczej, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.), zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności przygotowania stosownej zmiany art. 3 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która umożliwi wnoszenie skarg do sądu administracyjnego na bezczynność organów obowiązanych do załatwienia skarg obywateli, złożonych w trybie przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętym stanowisku.