



MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 14 lutego 2017 r.

DI.-VI-052-7/17

dot. BPS/KPCPP-0330-119/17

**Pan**  
**Michał Seweryński**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Praw Człowieka, Praworządności**  
**i Petycji**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Stanisław Pawiński*

W odpowiedzi na pismo z dnia 1 lutego 2017 r. – w którym zwrócono się z prośbą o przedstawienie stanowiska Ministra Sprawiedliwości względem zagadnienia sygnalizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 22 listopada 2016 r., to jest problemu braku sądowej kontroli bezczynności organów administracji publicznej w sprawach załatwiania skarg, o których mowa w Dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm., zwanej dalej „k.p.a.”) – po dokonaniu analizy przekazanych materiałów przedstawiam następujące stanowisko.

W pierwszej kolejności, także w celu uniknięcia zbędnego powielania dokonanej już w sprawie analizy stanu prawnego, należy podzielić diagnozę przedstawioną w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie objętym konkluzją, iż w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia spraw skarg składanych w trybie określonym w Dziale VIII k.p.a., inicjującemu to szczególne postępowanie administracyjne nie służy skarga do sądu administracyjnego, a jedynie uprawnienie do wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – uprawnienie do wezwania do usunięcia naruszenia prawa, wynikające z art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 37 § 1 k.p.a.

Trudno jednak zgodzić się z poglądem (który jak się wydaje, nie jest jednak oceną prawną Rzecznika Praw Obywatelskich, a spostrzeżeniem dotyczącym praktyki), że w przypadku skarg kierowanych do rady gminy (miasta), co do których organem wyższego stopnia są samorządowe kolegia odwoławcze, dochodzi do konfliktu norm art. 237 § 4 w zw. z art. 37 § 1 k.p.a. oraz art. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1659, z późn. zm., zwanej dalej u.s.k.o.) powodującego, że samorządowe kolegia odwoławcze mogą odrzucać zażalenia na bezczynność rad gmin (miast), z powołaniem się na brak właściwości do ich rozpoznania. Art. 1 ust. 1 u.s.k.o. wskazuje, że samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów k.p.a. i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Regulacja ta posługuje się bardziej pojemnym sformułowaniem, aniżeli art. 1 pkt 1 k.p.a. nie doprecyzowując, iż właściwość kolegiów dotyczy wyłącznie spraw indywidualnych i rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Nawet jednak gdyby przyjąć, że w katalogu spraw wskazanych w art. 1 ust. 1 u.s.k.o. nie mieszczą się sprawy zażaleń na bezczynność lub przewlekłość postępowań dotyczących skarg kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego, to stosowne uprawnienie do rozpatrzenia zażalenia należałoby wywieść z treści art. 1 ust. 2 u.s.k.o. Stanowi on, że na zasadach określonych w odrębnych ustawach, kolegia orzekają w innych sprawach niż wymienione w ust. 1. Do owych spraw, jak się wydaje, można by zaliczyć zażalenia na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie sprawy skargi wniesionej do jednostki samorządu terytorialnego. Trudno bowiem zaakceptować pogląd, by racjonalna wykładnia systemowa wyżej wskazanych norm mogła prowadzić do przyjęcia, że ustawodawca ustanowił samorządowe kolegia odwoławcze organami wyższego stopnia względem organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 17 pkt 1 k.p.a.), przewidział dopuszczalność wniesienia zażalenia do tychże kolegiów na niezafatwienie w terminie skargi skierowanej do jednostki samorządu terytorialnego (art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 37 § 1 k.p.a.), a jednocześnie wyłączył spod właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych możliwość rozpoznawania takich zażaleń.

W opisaney wyżej kwestii, która jak się wydaje, stała się podstawą wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zatem raczej dopatrywać się niewłaściwego stosowania prawa, aniżeli niedostatków regulacji wymagających interwencji legislacyjnej.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Ministra Sprawiedliwości nie budzi wątpliwości, że obowiązujące regulacje k.p.a. oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm., zwanej dalej „p.p.s.a.”), także przy uwzględnieniu ich wykładni dokonywanej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie dają jednoznacznych podstaw do wywodzenia skarg do sądów administracyjnych na niezłaatwienie w terminie skarg, o których mowa w Dziale VIII k.p.a., choć odosobnione poglądy doktryny wskazują, że kwestia ta „może się wydawać dyskusyjna” (tak: Jaśkowska M., Wróbel A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, komentarz do art. 237, LEX 2013).

Rozważając zasadność stosownej nowelizacji, która przesądziłaby o dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego w omawianym wyżej zakresie, należy przede wszystkim przychylić się do poglądu przedstawionego przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że co do zasady kontroli sądów administracyjnych poddane są te formy działalności administracji publicznej, które ingerują w prawa i obowiązki obywateli lub innych podmiotów będących stronami postępowań administracyjnych. Postępowanie szczególne, jakim jest postępowanie skargowe, cechuje się zaś tym, że jego wynik nie przybiera formy aktu wpływającego w sposób bezpośredni na prawa lub obowiązki określonego podmiotu, albowiem polega ono na ocenie i wyciągnięciu wniosków z sygnalizacji dotyczącej w szczególności kwestii nieprawidłowości działania organu, niezadowolenia ze sposobu jego funkcjonowania, czy też – w przypadku wniosków i petycji – usprawnienia pracy organu, zmian prawnych, zaspokajania potrzeb ludności. Postępowanie skargowe (czy też zainicjowane wnioskiem lub petycją), kończy się zatem udzieleniem korzystającemu z tego środka jedynie informacji – a zatem dokonaniem czynności materialno-technicznej – o sposobie załatwienia sprawy.

Słusznie podnoszona jest także przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego okoliczność, że uczynienie zadość wnioskowi Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadzałoby się *de facto* do przyznania sądowi administracyjnemu roli organu dyscyplinującego organy administracji publicznej w załatwianiu spraw, od których załatwienia nie zależą uprawnienia ani obowiązki obywateli. Wprowadzenie takiego instrumentu prawnego mogłoby przynieść skutek prewencyjny, prowadząc, w przypadku organów, które w obecnym stanie prawnym dopuszczają się bezczynności, do ich zdyscyplinowania. Można jednak wyrazić wątpliwość, czy w takim przypadku nie dochodziłoby w rzeczywistości jedynie do formalnego załatwienia skarg, bez ich faktycznej,

merytorycznej analizy, w sposób pobieżny i nakierowany jedynie na uczynienie zadość obowiązkowi udzielenia odpowiedzi.

Powyższe ma tym większe znaczenie, że postulat legislacyjny Rzecznika Praw Obywatelskich zmierza jedynie do zapewnienia kontroli sądowej bezczynności organów administracji publicznej w zakresie dotyczącym skarg składanych w trybie określonym w Dziale VIII k.p.a. W przypadkach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 p.p.s.a. albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a., w myśl art. 149 p.p.s.a., sąd może zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, zobowiązać organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, stwierdzić, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, (a nadto, w szczególnych przypadkach, także orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego oraz orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny), zaś czynności organu administracji wykonane w wyniku orzeczenia sądu podlegać będą następnie kontroli sądowoadministracyjnej. Tymczasem w przypadku rozpatrzenia sprawy bezczynności w przedmiocie rozpoznania skargi, sposób jej załatwienia nie będzie podlegał ocenie sądowej. Powyższe potęguje przekonanie, że proponowana instytucja procesowa może okazać się jedynie fasadowa i tylko pozornie prowadzić do podniesienia poziomu ochrony praw obywateli. Przyjęcie proponowanego rozwiązania, wprowadzającego kontrolę sądowoadministracyjną w zakresie dotyczącym bezczynności w sprawie załatwiania skarg w sposób zbliżony do regulacji dotyczących kontroli w sprawie bezczynności lub przewlekłości postępowań w sprawach decyzji administracyjnych oraz innych aktów lub czynności organów administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, nakazywałoby nadto postawić pytanie o powody, dla których ustawodawca nie zdecydował się na zapewnienie pełnej kontroli sądowej w sprawach skarg, to jest także co do sposobu ich rozstrzygnięcia. Mając na względzie przytoczone wyżej argumenty, tylko taki instrument prawny byłby w stanie zapewnić, że skargi nie tylko byłyby rozpatrywane terminowo, ale i w sposób rzetelny i merytoryczny, nie zaś powierzchownie i jedynie dla zachowania terminu do udzielenia odpowiedzi wnoszącemu skargę. Sądowa kontrola sposobu rozpoznawania skarg (a tym bardziej

wniosków czy petycji) wydaje się zaś całkowicie niezasadna – niezależnie bowiem od kwestii angażowania wymiaru sprawiedliwości w tak drobne sprawy nieoddziałujące na prawa i obowiązki obywatel, trudno sobie choćby wyobrazić, jakimi przesłankami miałyby kierować się sąd, dokonując takiej oceny.

W powyższym kontekście nie sposób także nie podzielić poglądu Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że uczynienie zadość postulatowi Rzecznika Praw Obywatelskich mogłoby doprowadzić do ogromnego wzrostu liczby spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne, generując związane z tym koszty, a także koszty udziału w tych postępowaniach organów administracji publicznej, i prowadząc do wydłużania czasu rozpoznawania spraw dotyczących bardziej doniosłych problemów, wynikających z aktów lub czynności organów administracji publicznej dotyczących bezpośrednio praw i obowiązków obywateli. Instytucja skargi do sądu na bezczynność czy przewlekłość w załatwianiu skarg lub wniosków mogłaby, w szczególnych przypadkach, stać się wręcz narzędziem paraliżu organów, przy uwzględnieniu szerokiej swobody w zakresie wnoszenia tych środków i konieczności rozpoznawania sprawy przez sąd nawet wówczas, gdy z uwagi na obecne regulacje k.p.a. (art. 239 § 1) skarga mogłaby zostać pozostawiona przez właściwy organ bez zawiadamiania skarżącego.

Ostatecznie należy zwrócić uwagę, że budzi wątpliwości zasadność odwoływania się przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w opiniowanej sprawie, do wzorców konstytucyjnych z art. 63 i 77 ust. 2 Konstytucji RP. Art. 63 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, zaś tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Nie kwestionując, że prawo do skargi jest prawem o randze konstytucyjnej, warto zwrócić uwagę, iż zostało ono ukształtowane jako uprawnienie do składania określonych środków, inaczej niż np. uprawnienie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Czym innym zdaje się zatem być konstytucyjne prawo do „składania” określonych środków prawnych, czym innym zaś konstytucyjne prawo do „rozpatrzenia” określonego zagadnienia – sprawy (jedynie marginalnie należy zauważyć, że w ocenie Ministra Sprawiedliwości w zakresie pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 nie mieści się „sprawa” wywołana złożeniem skargi do organu administracji publicznej, jako nie dotycząca kwestii związanej

z kształtowaniem w jakikolwiek sposób praw ani obowiązków zainteresowanego i nie determinująca jego sytuacji prawnej). Wydaje się, iż ustrojodawca celowo, przy uwzględnieniu wagi i charakteru skarg, wniosków czy petycji, właśnie w taki sposób ukształtował treść normy art. 63 Konstytucji RP, kładąc ciężar na powszechność prawa do korzystania z tych środków, nie zaś na prawo do uzyskania określonego stanowiska organu (trudno bowiem, w przypadku skargi o której mowa w Dziale VIII k.p.a., mówić o rozstrzygnięciu organu).

Nie przecząc, że z powyższych uwag nie można wysnuwać wniosku, by uprawnionemu nie przysługiwało prawo do zapoznania się ze stanowiskiem organu, do którego skierował swe wystąpienie, uprawnienie to zdaje się nie mieć waloru konstytucyjnego prawa, lecz uprawnienia wynikającego z regulacji ustawowej. W tym kontekście należy zaś wskazać, że po pierwsze, wedle części poglądów wyrażanych także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, określony w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, odnosi się tylko do praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP (tak np. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: 9.6.1998 r., K 28/97; 10.5.2000 r., K 21/99; 2.4.2001 r., SK 10/00; 18.5.2004 r., SK 38/03; 27.5.2008 r., SK 57/06; 8.12.2009 r., SK 34/08; 15.5.2012 r., P 11/10), zaś po drugie, nawet przy przyjęciu, że dotyczy on wszystkich praw i wolności, zarówno tych, które gwarantuje Konstytucja RP, jak i tych, które wynikają ze źródeł prawa niższego rzędu, należy przyjąć, że łączy się on z zakresem pojęcia sprawy, wyznaczającym granice przedmiotowe prawa do sądu zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. To bowiem istniejące, prawa i wolności, ale nie wszystkie, lecz wyznaczające sytuację prawną jednostki, są, jak sygnalizowano, przedmiotem „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając na względzie powyższe nie wydaje się, by uzasadniona normami konstytucyjnymi była konieczność zapewnienia sądownoadministracyjnej kontroli bezczynności lub przewlekłości w zakresie rozpoznawania skarg wywodzonych w oparciu o przepisy Działu VIII k.p.a.

Konkludując, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, choć dopuszczalne, nie wydaje się ani konieczne, ani pożądane wprowadzenie regulacji postulowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozwiązaniem sygnalizowanego problemu winno być bowiem usprawnienie funkcjonowania mechanizmów obecnych regulacji postępowania administracyjnego oraz ewentualne rozważenie ich modyfikacji w kierunku wzmocnienia skuteczności oddziaływania nadzorczego nad organami administracji publicznej, nie zaś angażowanie

wymiaru sprawiedliwości w rozpoznawaniu spraw z zakresu uchybienia terminowi do załatwienia skargi.

Przedstawiając powyższe, jedynie ubocznie pragnę wskazać, że z uwagi na charakter zagadnienia poruszonego w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadnione pozostaje rozważenie wystąpienia o przedstawienie stanowiska w sprawie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako właściwego w zakresie działu administracji rządowej – administracja publiczna.

*z znowu neutralu*  
z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Marcin Warchol*  
PODSZEKRETARZ STANU

