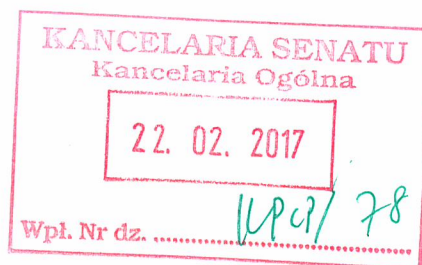




Ministerstwo  
Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

Tomasz Zdzikot  
Podsekretarz Stanu

BMS-0723-1-1/2017



Warszawa, dnia 17 lutego 2017 r.

Pan

**Michał Seweryński**

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,

Praworządności i Petycji

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 1 lutego 2017 r., znak: BPS/KPCPP-0330-119/17 w sprawie wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) problemu braku kontroli sądowno-administracyjnej w zakresie bezczynności organów właściwych do załatwiania skarg wnoszonych w trybie przepisów Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.), przedstawiam poniższe stanowisko.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (realizujący zadania ministra właściwego do spraw administracji publicznej) nie jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.), wspomniany nadzór sprawują: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Dodatkowo także art. 258 § 1 pkt 5 *Kpa* powierza nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków – gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne – Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom.

Trzeba również podkreślić, że nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ma ściśle wyznaczone granice, nie może bowiem naruszać zagwarantowanej tym podmiotom i podlegającej ochronie sądowej, samodzielności w wykonywaniu powierzonych zadań. Jednostka samorządu terytorialnego uczestnicząca w sprawowaniu władzy publicznej podlega co prawda nadzorowi: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych, niemniej jednak podjęcie jakichkolwiek działań przez ww. organy nadzoru może następować wyłącznie na podstawie kryterium legalności i tylko w przypadkach określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Nadzór Prezesa Rady Ministrów oraz wojewody i regionalnej izby obrachunkowej może być zatem sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Natomiast stosownie do art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że Prezes Rady Ministrów nie

posiada kompetencji do rozwiązania rady gminy, takim uprawnieniem dysponuje Sejm. Z kolei wójta może odwołać wyłącznie na wniosek wojewody.

Tym samym Prezes Rady Ministrów jest organem nadzoru o nadzwyczajnych uprawnieniach (m.in. możliwość wnioskowania do Sejmu o rozwiązanie organu stanowiącego gminy oraz odwołania wójta). Te środki nadzoru, o niewątpliwie najsilniejszym charakterze, są stosowane wyłącznie w ściśle uzasadnionych przypadkach, po spełnieniu ustawowych przesłanek i po wyczerpaniu wszelkich innych działań mogących doprowadzić do zaprzestania powtarzającego się naruszenia przez radę gminy, jak i wójta Konstytucji lub ustaw.

Prezes Rady Ministrów nie realizuje jednak sam omówionych uprawnień nadzorczych, ale przy współudziale wojewody. Mimo, że Prezes Rady Ministrów z racji posiadania najdotkliwszych dla samorządu gminnego instrumentów nadzorczych zajmuje pierwsze miejsce wśród organów nadzoru; to jednak najszerszy przedmiotowo zakres kompetencji, umożliwiających zebranie stosownych informacji i ich wstępną ocenę, ustawodawca zarezerwował właśnie dla wojewody i regionalnej izby obrachunkowej (wojewoda jest określany niejednokrotnie mianem organu nadzoru „bieżącego” czy też nadzoru „ogólnego”). Innymi słowy do wojewody należą wszystkie sprawy niezastrzeżone na rzecz pozostałych organów nadzoru. Stąd też ustalenia, czy w danej gminie zaistniały okoliczności określone w art. 96 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. dopuszczenie się przez radę gminy oraz wójta powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, uzasadniające wystąpienie przez Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem do Sejmu o rozwiązanie organu stanowiącego lub o odwołanie wójta, dokonuje organ nadzoru nad bieżącym funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, czyli wojewoda. Z tych też względów, wszczęcie procedury zmierzającej do rozwiązania rady gminy przez Sejm albo do odwołania wójta następuje z inicjatywy wojewody.

Dodatkowo warto podkreślić, że wojewoda wykonuje, przyznane na mocy ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienia nadzorcze z urzędu, a nie na wniosek zainteresowanych podjęciem konkretnego rozstrzygnięcia podmiotów. To oznacza, że decyzje o wszczęciu postępowania organ nadzoru podejmuje suwerennie i w żaden sposób nie jest związany wszelkiego rodzaju wnioskami, czy skargami kierowanymi do niego w celu wszczęcia określonego postępowania nadzorczego. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2000 r. (sygn. akt III S.A. 1387/00) ewentualne interwencje osób trzecich mogą być przez organ nadzoru traktowane jedynie, jako sygnał w sprawie.

Zaznaczyć również należy, iż wskazany zakres kompetencji nie może naruszać wynikających z Konstytucji i innych ustaw uprawnień organów administracji publicznej. Stąd też do ministra właściwego do spraw administracji publicznej nie należy ocena poszczególnych działań jednostek samorządu terytorialnego. Ocena zgodności z prawem określonych stanów faktycznych i działań organów jednostki samorządu terytorialnego mieści się w wyłącznej kompetencji organu nadzoru (podejmowane przez organ nadzoru w ramach przyznanego mu kompetencji określone działania podlegają kontroli sądu administracyjnego).

Nieuprawnione jest więc ingerowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w umocowane konstytucyjnie kompetencje organu nadzoru, którego rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają jedynie ocenie sądu.

Z kolei sprawowanie nadzoru przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej nad wojewodami odbywa się w ściśle określonych przepisami prawa granicach, na podstawie kryterium zgodności z prawem. Nie oznacza to generalnej kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wkraczania w działalność tych organów. Podjęcie jakichkolwiek działań może nastąpić na podstawie kryterium i zasadach określonych aktem normatywnym [vide: art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.)]. W kwestii kompetencji ministra właściwego do spraw administracji publicznej do sprawowania nadzoru nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z prawem w sferze pełnienia przez wojewodę funkcji organu nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, należy zauważyć, że okoliczność przyznania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nadzoru nad działalnością wojewody na podstawie kryterium legalności nie

uprawnia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do zobowiązania wojewody do podejmowania określonych czynności nadzorczych wobec organów jednostek samorządu terytorialnego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie weryfikuje zatem działań nadzorczych wojewody pod względem merytorycznym, ale pod kątem formalno-prawnym, tzn. czy wojewoda podjął działania w celu wyjaśnienia sprawy, czy udzielał terminowo i w sposób wyczerpujący odpowiedzi na kierowane wystąpienia.

Niezależnie od powyższej, syntetycznej analizy przeprowadzonej pod kątem zagadnień zasygnalizowanych przez RPO, propozycja zmian przepisów prawa w zakresie wprowadzenia kontroli sądowo-administracyjnej, poprzez nowelizację ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.), pozwala skarżyć bezczynność lub przewlekłość postępowania wszystkich organów w sprawach o charakterze zarówno skarg, wniosków, jak i petycji.

Przyjęcie takiego rozwiązania, oprócz ryzyka dodatkowego zwiększenia ilości spraw dotyczących niezadowolenia ze sposobu załatwienia skarg i wniosków w trybie przepisów Działu VIII *Kpa* oraz petycji w trybie art. 2 ustawy o *petycjach* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1195, ze zm.), które jest obserwowane w spotykanej, nader często, praktyce wielokrotnego składania skarg, wniosków lub petycji w tym samym zakresie sprawy, może stać się przyczynkiem do jego powielania w procedurze skarżenia bezczynności.

Należy zaznaczyć, że obsługa spraw o charakterze skargi w postępowaniu sądowo-administracyjnym nieuchronnie będzie skutkowałą wzrostem wydatków związanych z koniecznością zwiększenia obsady etatowej zarówno komórek skargowych, jak i kancelaryjnych w urzędach obsługujących właściwe organy administracji publicznej.

Dla wyobrażenia skali zjawiska, uprzejmie informuję, że corocznie do resortu spraw wewnętrznych i administracji (tj. uwzględniając organy podległe i nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) wpływa około 8 tysięcy pism inicjujących postępowanie w sprawach dotyczących wyłącznie skarg złożonych w trybie przepisów Działu VIII *Kpa*, z czego wedle danych zebranych za rok 2015 zdiagnozowano jedynie 17 spraw udzielenia odpowiedzi na skargi i wnioski po terminach, przewidzianych przepisami *Kpa*. W ilu sprawach, mając dostępne narzędzie prawne, obywatele zechcą poddać nadzorowi sądowo-administracyjnemu prowadzone postępowanie skargowe, trudno przewidzieć.

Zapoznając się z problemem zasygnalizowanym przez RPO, należy podkreślić, że w przedmiotowym zakresie niezbędne są dodatkowe analizy pozwalające precyzyjnie określić konieczność i obszar ewentualnych zmian w obowiązującym porządku prawnym.

z poważaniem  
Kowalski