



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Zastępca**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**  
*dr Jerzy ŚWIĄTKIEWICZ*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 9 listopada 2001 r.

35301

RPO/215691/01/V/ST

Pan dr Krzysztof Janik  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze

Podstawowym prawem obywatelskim w demokratycznym państwie prawnym jest prawo do sądu. Prawo to jest gwarantowane art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i w zakresie kontroli działalności administracji publicznej jest ono realizowane w postaci postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ( art. 184 Konstytucji RP ). Kognicją tego sądu są objęte nie tylko sprawy ze skarg na decyzje i postanowienia administracyjne wydane w indywidualnych sprawach, lecz także sprawy, w których skargi są wnoszone na inne indywidualne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej. W tych ostatnich sprawach kontrola sądowa działalności administracji publicznej podlega jednak istotnym ograniczeniom z uwagi na brak przepisów proceduralnych regulujących postępowanie przed organami administracji.

Problematyka związana z załatwianiem spraw obywateli w innych władczych formach, niż decyzje i postanowienia administracyjne, była podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym już w 1996 r. do ówczesnego Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Rzecznik zwrócił wówczas uwagę, iż obowiązujące ogólne postępowanie administracyjne ( Kodeks postępowania administracyjnego ), które określa pozycję prawną obywateli i innych podmiotów w procesie dochodzenia ich uprawnień i

ochrony ich interesów, dotyczy jedynie załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnych i postanowień. Natomiast kontrola sądowo-administracyjna, zwłaszcza w wyniku zmian dokonanych ustawą z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ( Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm. ) ma zakres szerszy i obejmuje także sprawy załatwiane w innych prawnych formach niż decyzje i postanowienia, w tym sytuacje, gdy prawa i obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, nie przewidujących ich konkretyzacji aktem w sprawie indywidualnej. Jest to wynikiem treści art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowiącego, iż sąd ten orzeka również w sprawach skarg na inne, niż decyzje i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Wspomniane akty lub czynności z zakresu administracji publicznej mają charakter indywidualny. Ten charakter powinien zaś przesądzać o obowiązku stosowania w tych sprawach podstawowych zasad funkcjonowania administracji publicznej w państwie prawnym. Jak już jednak wskazano wyżej, omawiane akty i czynności nie są objęte zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

Postępowanie przed sądem administracyjnym jest ze swej istoty postępowaniem nadzwyczajnym. Oznacza to, iż przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, obywatel powinien mieć możliwość skorzystania z weryfikacji trybu i sposobu rozstrzygnięcia jego sprawy przez organ administracji, co wiąże się z prawem obywatela do dwukrotnego rozpatrzenia jego sprawy przed organami administracji. Tymczasem w omawianym zakresie obywatele nie posiadają takich praw. Źródłem takich praw nie jest w szczególności art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowiący, że jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, to należy przed jej wniesieniem zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Przepis ten określa bowiem jedynie ustawowe przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Nie objęcie omawianych aktów i czynności choćby w podstawowym zakresie regulacją Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzi do sytuacji, w której sąd administracyjny jest w istocie pozbawiony możliwości pełnej kontroli procesu dochodzenia przez organ administracji do wydania ( odmowy wydania ) aktu lub wykonania ( odmowy wykonania ) czynności. Nie istnieje bowiem proceduralna podstawa oceny rzetelności i legalności działania organu administracji w konkretnym przypadku.

W omawianych sytuacjach nie stosuje się np. ogólnych zasad działania administracji publicznej w sprawach indywidualnych, określonych przepisami art. 6-16 k.p.a., a więc zasad o charakterze fundamentalnym z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich. Nie stosuje się także przepisów k.p.a. określających stronę postępowania, pozostawiając organowi administracji dowolność w zakresie traktowania obywatela jako strony. Dodatkowe komplikacje powstają w sytuacji, gdy przedmiotem skargi do sądu jest

bezczytność organu administracji. W zakresie tym nie mają zastosowania przepisy k.p.a. o terminach załatwienia sprawy przez organ administracji ( art. 35-37 k.p.a. ). Brak precyzyjnych, prawnych kryteriów określenia chwili, od której organ pozostaje w zwłoce w załatwieniu sprawy obywatela w formie aktu lub czynności, o której mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, należy uznać za szczególnie istotne naruszenie interesów prawnych strony takiego postępowania. Obywatel w istocie bowiem nie wie, czy i jaki termin załatwienia jego sprawy jest terminem właściwym z punktu widzenia prawa. Nie wie w konsekwencji, w którym momencie w sposób skuteczny może uruchomić służące mu środki ochrony prawnej przed bezczynnością organu administracji publicznej ( art. 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ).

Przedstawione uwagi uzasadniają - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - wnioski, iż w celu zapewnienia pełnej ochrony praw obywateli, których sprawy są załatwiane w formie aktów lub czynności wskazanych w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, niezbędne jest rozstrzygnięcie, w jakim zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do tych aktów i czynności.

Uwagi powyższe zostały przedstawione w wystąpieniu Rzecznika skierowanym do ówczesnego Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów Leszka Millera. Zarówno Minister jak i Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, do której Minister zwrócił się o opinię, podzielili stanowisko Rzecznika o konieczności dostosowania w omawianym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do treści art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Następnie w piśmie z dnia 9 września 1996 r. ( Nr L-II-73/97 ) skierowanym do Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji potwierdził, iż zostały podjęte działania zmierzające do nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W wyniku kolejnego wystąpienia Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 14 lipca 1998 r. ( sygn. pisma L-I-1046/96 ) poinformował, że przygotowany projekt zmian w tym zakresie został przekazany do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa oraz że zmiany zostaną wkomponowane w przeprowadzaną właśnie reformę administracji publicznej. Jednakże zapowiadane w tym zakresie zmiany nie zostały wprowadzone, co zmusiło Rzecznika do skierowania w tej sprawie kolejnego wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister ten w piśmie z dnia 2 marca 2001 r. ( sygn. pisma L-I-33/370/00 ) po raz kolejny potwierdził, iż zostaną podjęte prace nad odpowiednią zmianą k. p. a., w szczególności polegającą na uzupełnieniu art. 1 k. p. a. w celu rozszerzenia zakresu przedmiotowego tej regulacji. Jednakże i tym razem zapowiedzi te nie zostały zrealizowane.

Jak z powyższego wynika, kolejni Ministrowie podzielają krytyczne uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące stanu prawnego obowiązującego w omawianym zakresie, pomimo to nie dochodzi do realizacji zapowiadanych przez nich zmian w obowiązującym prawie. Stąd też kierując do Pana Ministra na podstawie art. 16 ust. 2 pkt

1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich ( Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ) wystąpienie w tej sprawie wyrażam nadzieję, iż doprowadzi Pan Minister do ostatecznego rozwiązania na drodze legislacyjnej sygnalizowanego problemu. Będę wdzięczny Panu Ministrowi za informacje o podjętych w tej sprawie działaniach.

Łączę wyrazy szacunku

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ dr Jerzy Świątkiewicz