



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Zastępca

Rzecznika Praw Obywatelskich

dr Jerzy ŚWIĄTKIEWICZ

00-090 Warszawa

Tel. centr. 551 77 00

Al. Solidarności 77

Fax 827 64 53

Warszawa, 20 sierpnia 2001 r.

35228

RPO/385960/2001/IV/BM

Pan

Maciej Płażyński

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Z końcem lipca br. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej trafił projekt ustawy o organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych, który został opracowany w celu dostosowania polskiego ustawodawstwa do wymogów prawa Unii Europejskiej. Po zapoznaniu się z treścią wskazanego wyżej projektu ustawy, pozwalam sobie przedstawić Panu Marszałkowi następujące uwagi, które moim zdaniem mogą mieć istotne znaczenie dla prawidłowego stosowania przepisów tego aktu prawnego.

Otóż, zgodnie z treścią art. 13 ust. 5, art. 21 ust. 3 i art. 28 ust. 2 projektu ustawy o organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych, w pewnych kategoriach spraw, stronie postępowania administracyjnego ma przysługiwać odwołanie do ministra właściwego do spraw rynków rolnych. W mojej ocenie, ograniczenie się w tych przepisach do oznaczenia wyłącznie "organu odwoławczego", zamiast wyraźnego określenia, iż organ uprawniony do rozpatrzenia odwołania jest organem wyższego stopnia, może w przyszłości prowadzić do powstania sporów kompetencyjnych między poszczególnymi organami administracji publicznej. Ponadto, pozostawienie tak niejasnego zapisu może także rodzić poważne wątpliwości interpretacyjne, a co za tym idzie tworzyć sytuację, w których dany organ administracji publicznej na skutek błędnej wykładni art. 13 ust. 5, art. 21 ust. 3 bądź art. 28 ust. 2 projektu ustawy dopuści się naruszenia podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Opierając się bowiem na wykładni literalnej omawianych w niniejszym piśmie przepisów, właściwy minister do spraw rynków rolnych będzie mógł dojść do wniosku, że jest organem kompetentnym do rozpoznania odwołania, natomiast

uzna się za niewłaściwy do załatwienia innych spraw w trybie tzw. nadzoru administracyjnego (art. 154 § 1, art. 155, art. 157 § 1 k.p.a.).

Przykładem podobnej błędnej regulacji prawnej, która kilkakrotnie przyczyniła się do zajęcia przez organa administracji publicznej rozbieżnych stanowisk co do zakresu swojego działania jest art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543). Jak stanowi ten artykuł, w ściśle określonych przypadkach, od decyzji starosty stronie przysługuje odwołanie do wojewody. Właśnie to nieprecyzyjne sformułowanie - brak wskazania organu wyższego stopnia - spowodowało w późniejszym okresie czasu wystąpienie dużych trudności w prawidłowym ustaleniu, jaki organ jest upoważniony do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Wszelkie wątpliwości związane z rozumieniem przepisu art. 9a ustawy o gospodarce nieruchomościami rozwiął dopiero Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który m. in. zważył, co następuje: "(...) Jedynym przepisem szczególnym, jaki może tu być wzięty pod uwagę jest art. 9a znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyznający wojewodom status organów odwoławczych w sprawach dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa. Jego jednoznaczne zakwalifikowanie jako wyznacznika kompetencji nadzorczych wojewody budzi jednak wątpliwości. Przepis ten mówi bowiem wyłącznie o wojewodzie jako o "organie odwoławczym" a nie użyto w nim określenia: "organ wyższego stopnia". Unormowania Kodeksu postępowania administracyjnego nie upoważniają natomiast do tego, żeby łączyć lub mieszać ze sobą instytucję administracyjnego toku instancji, w której występuje określenie: "organ odwoławczy" i klasyczną instytucję nadzoru, jaką jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Co prawda, ustalając kompetencję organów administracyjnych w obu tych zakresach kodeks posługuje się określeniem: "organ wyższego stopnia", ale trzeba zauważyć, że czyni to w inny sposób. Z przepisu w brzmieniu: "Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia (...)" (art. 127 § 2 k.p.a.) nie wynika, że każdy organ nazwany organem odwoławczym jest jednocześnie organem wyższego stopnia. Sam art. 127 § 2 k.p.a., przewiduje przecież wyjątki od zacytowanej wyżej reguły, w których organami odwoławczymi nie muszą być organy wyższego stopnia. Najważniejsze jest jednak to, że kompetencje odwoławcze i kompetencje nadzorcze skierowane do decyzji administracyjnej mają całkowicie inny cel i inny charakter i choć pozostają najczęściej w ręku jednego organu (właśnie w ręku "organu wyższego stopnia"), to organ ten nie może dowolnie ich wybierać. Powinna istnieć ich stała kolejność i sekwencja czasowa ich stosowania: tok instancji gwarantujący ponowne pełne rozpatrzenie sprawy administracyjnej ma pierwszeństwo przed nadzorem, w ramach którego można osiągnąć jedynie weryfikację dotychczasowej decyzji (...)" (Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygnatura OSA 1/01, nie publikowane).

Wobec tego należy stwierdzić, iż aktualna treść przepisów art. 13 ust. 5, art. 21 ust. 3 i art. 28 ust. 2 projektu ustawy o organizacji rynku przetworów owocowych i warzywnych jest nieczytelna i w związku z tym wymaga zmiany. W przeciwnym razie, uchwalenie przedmiotowej ustawy bez dokonania niezbędnych zmian redakcyjnych, doprowadzi do pojawienia się groźby dwutorowości postępowania administracyjnego. Inaczej mówiąc, dotychczasowe rozwiązanie prawne wprowadza niezgodne z zasadami procesowymi rozdzielenie funkcji organu odwoławczego od funkcji organu nadzoru. Oznacza to, iż obie wymienione tu funkcje powinny być skupione w ręku jednego organu administracji publicznej. Niedopuszczalne jest bowiem, aby zamiast ministra do spraw rynku rolnego, do rozpatrywania w postępowaniu nadzwyczajnym spraw dotyczących decyzji wydanych przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego lub Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, był upoważniony ten Prezes - jako organ centralny (art. 157 § 1 - in fine, w zw. z art. 5 pkt 4 k.p.a.).

Dlatego też - działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Marszałka o rozważenie zasadności przeprowadzenia koniecznych poprawek legislacyjnych w stadium projektu ustawy.

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Dr Jerzy Świątkiewicz