



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 12.08. 2005 r.

36958

RPO-512392-X/05/JS

Pan
Prof. dr hab. Janusz Trzcíński
Prezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Szanowny Panie Prezesie,

W nawiązaniu do wstępnych ustaleń z dnia 10 sierpnia br. pozwalam sobie przedstawić Panu Prezesowi problem kognicji sądów administracyjnych w stosunku do aktów o charakterze ogólnym organów samorządów innych niż samorząd terytorialny na tle spraw wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dotyczy on przede wszystkim skarg związanych z działalnością organów samorządu uczelnianego, w tym nie tylko aktów lub czynności w sprawach indywidualnych (gdyż nie byłoby tu problemu), lecz głównie wadliwych aktów o charakterze ogólnym, w wykonaniu których wydawane są akty lub podejmowane czynności w sprawach indywidualnych. Wyeliminowanie tych aktów ogólnych z obrotu prawnego usunęłoby u podstaw potrzebę podejmowania przez obywateli, Rzecznika Praw Obywatelskich, a potencjalnie także przez sądy administracyjne działań w sprawach indywidualnych. Rzecznik dysponuje wprawdzie środkiem ingerencji w postaci wystąpienia, jednakże jest to wyłącznie środek o charakterze postulatywnym, nie wiążącym jego adresata - poza obowiązkiem rozpatrzenia i powiadomienia Rzecznika o zajętych stanowisku. Wypadki negatywnego ustosunkowania się do wystąpień miały miejsce zarówno w stosunku do Rzecznika, jak i jego pełnomocników terenowych.

Najskuteczniejszym zatem środkiem zmierzającym do usunięcia przyczyn naruszeń prawa byłoby zaskarżanie takich aktów do sądów administracyjnych. Tu jednak nasuwają się wątpliwości co do kognicji sądu administracyjnego. Należy mieć na uwadze, że art. 3 p.s.a., z nieznacznymi zmianami, został odwzorowany na konstrukcji art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Z jednej strony art. 45 Konstytucji RP gwarantuje prawo każdemu do właściwego sądu, który powinien rozpatrzyć jego sprawę bez nieuzasadnionej zwłoki, z drugiej strony art. 3 p.s.a. wylicza taksatywnie, które prawne formy działania organów sprawujących administrację publiczną, a nawet których organów akty podlegają kognicji sądu administracyjnego. Przepisy art. 3 § 2 pkt 1-4 p.s.a. dotyczące spraw indywidualnych nie nasuwają wątpliwości. Natomiast możliwość kontroli przepisów prawa miejscowego oraz innych aktów została ograniczona do organów samorządu terytorialnego (pkt. 5 i 6). Na skutki tych potencjalnych ograniczeń zwracałem uwagę w toku prac legislacyjnych na posiedzeniach zespołu w NSA i w toku zewnętrznej dyskusji nad projektem (vide: „Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego” w: „Materiały z konferencji naukowej 22-24 kwietnia 2002 r. - Polski model sądownictwa administracyjnego” Lublin 2003 r. s. 339). Szukając wyjścia z patowej sytuacji, już wcześniej pod rządem ustawy o NSA z 1995 r., w imię zapewnienia prawa do sądu, Ośrodek Zamiejscowy NSA w Krakowie przyjął, wbrew przyjętym poglądom, że „inne akty i czynności”, o których była mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1995 r. (obecnie art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.), mogą dotyczyć zarówno aktów w sprawach indywidualnych jak i w charakterze ogólnym (postanowienie z 2 grudnia 2003 r. nr II SA/Kr 1437/03). Gdyby taka wykładnia została utrwalona w orzecznictwie sądowym, wówczas byłaby możliwość zaskarżania aktów o charakterze ogólnym organów samorządów innych niż terytorialny na podstawie art. 3 § 2 pkt 4. Interesujące byłoby też rozważenie innej możliwości, a mianowicie przyjęcie bezpośredniego stosowania przez sąd Konstytucji (art. 8 ust. 2 w związku z art. 45), jednakże mogłoby to być ryzykowne, a to ze względu na art. 184 odsyłający kontrolę sądową do „zakresu określonego w ustawie”, a także i to, że art. 45 Konstytucji odnosi się do ochrony sądowej w sprawach indywidualnych (wymiar sprawiedliwości).

Na marginesie zagadnienia nadmieniam, że Rzecznik nie będzie miał również możliwości kwestionowania aktów ogólnych samorządu uczelnianego via minister właściwy w sprawach szkolnictwa wyższego. Nowa ustawa o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r. upoważnia wprawdzie ministra m.in. do kontroli przestrzegania prawa przez uczelnie, jednakże już przepis stanowiący o jego uprawnieniach do stwierdzania nieważności aktów naruszających prawo, nie będących decyzjami administracyjnymi, jest ograniczony do aktów enumeratywnie wymienionych i pomija te, o które chodzi w sprawach napływających do Rzecznika. Nie mówiąc już o tym, że nadzór ministra, jako organu administracji nie ma charakteru kontroli w pełni obiektywnej.

Byłbym wysoce zobowiązany, gdyby Pan Prezes był uprzejmy ustosunkować się do przedstawionego zagadnienia, leżącego w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sądownictwa administracyjnego.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw obywatelskich
/-/ dr hab. Jerzy Świątkiewicz
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich