



Warszawa, 03/07/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-563533-V-DZ/07

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22827 64 53

Pan Profesor
Janusz Trzciniński
Prezes Naczelnego Sądu
Administracyjnego

Szanowny Panie Prezesie

W trakcie badania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich indywidualnej sprawy wyłonił się problem dotyczący braku środków prawnych, za pomocą których strona mogłaby doprowadzić do rozstrzygnięcia jej indywidualnej sprawy w postępowaniu administracyjnym w sytuacji, gdy w razie prawomocnego uchylecia przez sąd administracyjny decyzji organów obu instancji, organ administracji publicznej II instancji, któremu sąd zwrócił akta, zwleka z ich przekazaniem organowi I instancji właściwemu do rozpatrzenia sprawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiony problem wymaga rozważenia, gdyż jest on -jak się wydaje - wynikiem wadliwych uregulowań prawnych obowiązujących w zakresie zwrotu akt po prawomocnym uchyleciu (stwierdzeniu nieważności) przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji organu II instancji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Kwestie techniczne związane z przekazywaniem organowi administracji publicznej akt sprawy po zakończeniu postępowania sądowoadministracyjnego reguluje art. 286 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Stosownie do postanowień art. 286 § 1 tej ustawy, po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności.

Zagadnienie zwrotu akt po wydaniu wyroku zostało również uregulowane w regulaminach wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych. Zgodnie z § 59 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1646), wojewódzki sąd

administracyjny po uprawomocnieniu się orzeczenia tego sądu zwraca niezwłocznie akta administracyjne organowi administracji publicznej wraz z odpisem swego orzeczenia z zaznaczeniem stwierdzenia jego prawomocności.

Jeżeli natomiast w sprawie orzekał Naczelny Sąd Administracyjny, wówczas stosownie do postanowień § 63 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2004r. - regulamin wewnętrzny urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 11, poz. 176), po wykonaniu czynności związanych z rozpoznaniem środka odwoławczego, Sąd ten zwraca akta sprawy właściwemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu. Tak więc również w tym przypadku znajdują zastosowanie postanowienia art. 286 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz § 59 regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych. Sąd ten bowiem zawsze przekazuje akta właściwemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu i dopiero ten zwraca je właściwemu organowi.

Należy jednak zwrócić uwagę, że wyżej powołane przepisy nie wskazują jednoznacznie, któremu organowi administracji publicznej sąd administracyjny powinien zwrócić akta sprawy w sytuacji, gdy prawomocnym wyrokiem uchylone zostały decyzje organów I i II instancji.

Wytyczne w tym zakresie zawiera § 29 zarządzenia Nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2003r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych, wydane na podstawie art. 11 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), zgodnie z którym po prawomocnym zakończeniu postępowania wszczętego na podstawie skargi akta organów administracji publicznej obu instancji zwraca się niezwłocznie organowi, który je nadesłał, doręczając odpis orzeczenia sądu z uzasadnieniem, jeżeli było sporządzone, i ze stwierdzeniem prawomocności.

Z powyższego wynika, że w razie uchylenia prawomocnym wyrokiem decyzji organów administracji publicznej obu instancji, sąd administracyjny zwraca niezwłocznie akta sprawy organowi, który je nadesłał, doręczając odpis orzeczenia sądu z uzasadnieniem, jeżeli było sporządzone, i ze stwierdzeniem prawomocności, a z kolei ten organ winien następnie przesłać akta sprawy organowi I instancji właściwemu do załatwienia sprawy, celem merytorycznego rozpatrzenia wniosku strony znajdującego się w aktach. Rozwiązanie to koresponduje z zasadą wyrażoną w art. 54 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którą skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, zaś organ ten przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzenie wskazanej wyżej zasady może jednak prowadzić do naruszenia prawa strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, gdyż w razie zwłoki organu II instancji, któremu akta zostały zwrócone, w przesłaniu akt do organu I instancji, strona nie dysponuje żadnym środkiem prawnym, przy pomocy którego mogłaby doprowadzić do załatwienia sprawy.

Środki prawne służące stronie w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności określa art. 154 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Przepis ten stanowi w § 1, że w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Ponadto, zgodnie z postanowieniami art. 154 § 4 i 5 tej ustawy, osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Odszkodowanie, o którym mowa powyżej, przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu. Jeżeli organ w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 286 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi. Należy zatem przyjąć, że dopóki organ administracji publicznej I instancji nie otrzyma akt sprawy zwróconych przez sąd administracyjny organowi, który je nadesłał, dopóty nie rozpoczyna bieg terminu do załatwienia sprawy administracyjnej wynikający z art. 35 k.p.a. Podobne stanowisko wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r. sygn.akt VI SA/Wa 1924/04 (LEX nr 190715). Prowadzi to do wniosku, że w takiej sytuacji strona nie mogłaby skutecznie skorzystać ze środka prawnego, o którym mowa w art. 154 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Dodatkowo należy wskazać, że analiza przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzi do wniosku, że żaden z przepisów wyżej wskazanych ustaw nie reguluje obowiązku organu, któremu sąd administracyjny zwrócił akta sprawy po prawomocnym jej rozstrzygnięciu, przesłania akt organowi I instancji właściwemu do załatwienia sprawy. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że w takim przypadku zastosowanie ma przepis art. 35 k.p.a., co dawałoby stronie możliwość skorzystania ze

skargi na bezczynność tego organu w razie jego zwłoki w przekazaniu akt sprawy organowi I instancji.

Warto zwrócić uwagę, że w postępowaniu cywilnym kwestia dotycząca zwrotu akt sprawy rozstrzygniętej przez Sąd Najwyższy została jednoznacznie uregulowana w art. 398¹⁵ k.p.c. Stosownie do postanowień art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu; Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu. Wynika stąd, że Sąd Najwyższy przekazuje sprawę wraz z aktami bezpośrednio sądowi właściwemu do rozpoznania sprawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga rozważenia, czy przyjęte w § 29 zarządzenia Nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2003r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych uregulowanie kwestii zwrotu akt po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy i uchyleniu (stwierdzeniu nieważności) decyzji organów administracji publicznej obu instancji, nie prowadzi w konsekwencji do naruszenia standardów konstytucyjnych wynikających w szczególności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W razie bowiem zwłoki organu administracji publicznej, któremu sąd administracyjny zwrócił akta, w przesłaniu tych akt organowi I instancji, strona nie dysponuje środkami prawnymi, przy użyciu których mogłaby doprowadzić do ponownego rozpoznania jej sprawy.

Powyższe uwagi przekazuję Panu Prezesowi na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147) z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionym zakresie, a jeśli podzieli Pan Prezes argumentację Rzecznika, to o podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania rozwiązań prawnych mogących w konsekwencji prowadzić do naruszania konstytucyjnych praw i wolności obywateli w drodze stosownych zmian legislacyjnych.

Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika o stanowisku Pana Prezesa w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich