



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, 06/11/2008r.

RPO-585661-IV/08/ZA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Premierze

Analizując „Informację o wynikach kontroli wykonywania zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprivatyzacji” sporządzoną przez departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli w grudniu 2007 r. oraz rozpatrując liczne skargi osób wniesione do mnie stwierdziłem rażące naruszenie praw i wolności obywatelskich przez organy administracji publicznej zajmujące się załatwianiem wniosków reprivatyzacyjnych.

Podjęmując tą sprawę z urzędu, w celu pozyskania informacji o wnioskach reprivatyzacyjnych rozpatrywanych przez organy rządowej administracji terenowej zwróciłem się do wojewodów z prośbą o informację dotyczącą ilości nierozpatrzonych wniosków reprivatyzacyjnych i przewidywanego terminu ich załatwienia. Ponadto wystąpiłem z analogiczną prośbą do Ministrów Gospodarki, Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Wsi o informacje dotyczące rozpatrywanych przez te organy wniosków reprivatyzacyjnych.

Jak wynika z nadesłanych przez wojewodów informacji, organy te nie radzą sobie z terminowym rozpatrywaniem roszczeń opartych na ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418) oraz poprzednich uregulowaniach prawnych dotyczących tzw. mienia zabużańskiego. W ocenie wojewodów liczba wniosków i dotychczasowe tempo wydawania decyzji w tych sprawach każe przypuszczać, iż załatwienie złożonych do tej pory wniosków nie będzie możliwe przed upływem co najmniej kilku lat. W przypadku niektórych województw prognozowany termin załatwienia przedmiotowych wniosków sięga nawet kilkunastu lub kilkudziesięciu lat.

Zebrane przeze mnie informacje wskazują także na wieloletnie rozpatrywanie przez te organy spraw z zakresu podlegania nieruchomości ziemskich regulacjom przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., nr 3, poz. 13).

Z wyjaśnień wojewodów wynika, że na tak przewlekłe tempo rozpoznawania spraw ma wpływ ich skomplikowany charakter faktyczny i prawny oraz trudności organizacyjno-techniczne, a w szczególności zbyt mała obsada kadrowa jednostek organizacyjnych zajmujących się rozpoznawaniem przedmiotowych wniosków.

Także Ministrowie Gospodarki, Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazują w swoich wyjaśnieniach na bardzo długie, kilkunastoletnie prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach reprivatyzacyjnych.

W ocenie Rzecznika, sytuacja, w której organy administracji publicznej prowadzą postępowania administracyjne z tak rażącym naruszeniem terminów załatwiania spraw administracyjnych wskazanych art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071) nie może być dłużej tolerowana. Przewlekłe prowadzone postępowanie administracyjne w sposób oczywisty podważa zaufanie obywateli do państwa i prawa, naruszając podstawową zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej wynikającą z art. 2 Konstytucji i podstawową zasadę procesu administracyjnego, zgodnie z art. 8 k.p.a. Należy także dostrzegać, iż beczynność administracji może uniemożliwić lub utrudnić konkretyzację indywidualnych praw lub obowiązków wynikających z prawa administracyjnego. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uznaje prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie za fundamentalny element prawa do dobrej administracji (art. 41 Karty ogłoszonej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r.). Również Europejski Kodeks Dobrej Administracji, przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r. do zasad dobrej administracji zalicza podjęcie decyzji w "stosownym terminie" (art. 17). Podobna zasada została wyrażona w art. 7 Kodeksu dobrej administracji, stanowiącego załącznik do Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r., CM/Rec (2007)7, w sprawie dobrej administracji.

W ocenie Rzecznika żadne powody nie mogą usprawiedliwiać nadmiernej przewlekłości postępowania administracyjnego. W szczególności nie mogą być usprawiedliwieniem organów administracyjnych problemy kadrowe i inne względy organizacyjno-techniczne. Prawa obywateli nie mogą bowiem zależeć od zdolności organizacyjnych urzędników publicznych i podejmowanych przez nich wyborów spraw, które wymagają szybkiego załatwienia i w związku z tym odpowiednich środków materialnych na jednostki organizacyjne zajmujące się ich załatwianiem. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż dla oceny beczynności

organu nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a ilość wpływających spraw i niewystarczająca obsada kadrowa do załatwiania ich na bieżąco, czyli w terminach wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, nie mogą być uznane za uzasadnioną przeszkodę w załatwieniu sprawy (zob. wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2007 r., IV SAB/Wa 35/07, LEX nr 347049, wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2004 r., I SAB 287/03, LEX nr 156902).

W ocenie Rzecznika dla usunięcia przewlekłości postępowań administracyjnych nie są wystarczające środki prawne przewidziane przez kodeks postępowania administracyjnego i ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) takie jak zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie (art. 36 k.p.a.) i skarga na bezczynność organu administracji publicznej (art. 3 §2 pkt 8 i art. 52 ust. 1 p.p.s.a.). Jak wynika bowiem z ustaleń wspomnianego wyżej opracowania NIK tylko Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi do roku 2004 nie wykonało 26 wyroków NSA zobowiązujących ten organ administracji publicznej do wydania w określonym czasie decyzji administracyjnych. Z załączonych zaś do niniejszego pisma wyjaśnień organów administracji publicznej na wystąpienia Rzecznika wynika, iż w sprawach repywatyzacyjnych przewlekłość ma charakter systemowy, gdyż dotyczy prawie wszystkich prowadzonych postępowań administracyjnych w tych sprawach. Stan taki utrzymuje się od wielu lat, a organy administracji nie są zainteresowane jego zmianą. Sytuacja ta od dawna jest obiektem troski Rzecznika, który pismami z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie RPO-369859/01 i z dnia 17 października 2003 r. w sprawie RPO-447059/03 występował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskami o podjęcie odpowiednich działań organizacyjnych lub prawnych zmierzających do usunięcia przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez ten urząd. W odpowiedzi na te wystąpienia Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zobowiązał się do podjęcia dodatkowych działań dyscyplinujących terminowość załatwiania spraw obywateli. Miały one polegać zarówno na przesunięciach kadrowych, jak i na wewnętrznej reorganizacji komórek organizacyjnych rozpatrujących sprawy wpływające od obywateli. Niestety ilość skarg kierowanych do mnie na przewlekłość postępowań administracyjnych prowadzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie uległa zmianie. Oznacza to, że albo opisane działania nie zostały podjęte lub są one całkowicie nieskuteczne. Niezbędne więc wydaje się powiązanie odpowiedzialności finansowej za przewlekłość postępowania z budżetem jednostki organizacyjnej administracji publicznej rozpoznającej sprawę administracyjną na wzór rozwiązania przyjętego w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. 179, poz. 1843 z późn. zm.). Zasadnym może być też wprowadzenie

odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników państwowych za szkodę wyrządzoną stronom postępowania administracyjnego przez rażącą przewlekłość postępowania administracyjnego, gdyż jak widać z załączonej korespondencji dotychczas istniejące możliwości dyscyplinowania urzędników państwowych nie są wystarczające lub nie są właściwie wykorzystywane.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) uprzejmie proszę Pana Premiera o podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych zapobiegających nadmiernej przewlekłości postępowań administracyjnych. W załączeniu przekazuję Panu Premierowi plik korespondencji prowadzonej z Wojewodami i Ministrami w omawianym zakresie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski