



RADA FUNDACJI

Hallna Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzełek Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 13 czerwca 2016 r.

1177/2016/PSP/MSZ

Szanowny Pan
dr Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00 - 090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zwrócić się do Pana z prośbą o rozważenie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę zgodności art. 3 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718), w zakresie, w jakim wyłącza możliwość wnoszenia skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących skarg i wniosków na podstawie Rozdziału VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23) oraz w sprawach dotyczących petycji w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1195) z art. 77 ust. 2 w związku z art. 63 Konstytucji RP.

Niniejsze wystąpienie związane jest z następującą sprawą, która trafiła do HFPC. W dniu 14 czerwca 2013 r. nasz klient (Ł.S.) wniósł do Rady Miasta K. skargę w trybie art. 227 k.p.a. na działalność Prezydenta Miasta K. w kwestii nadzoru nad Zarządem Transportu Miejskiego. W odpowiedzi na skargę, Przewodniczący Rady Miasta K. poinformował, że Rada Miasta nie jest organem właściwym do rozpatrzenia jego skargi. 21 listopada 2013 r. Ł. S. złożył skargę na bezczynność Rady Miasta K. do Wojewody Świętokrzyskiego. Wojewoda uznał skargę za uzasadnioną i pismem z dnia 20 grudnia 2013 r. wezwał Radę Miasta do podjęcia uchwały. Organ wskazał, że „(...) prawo do składania skarg jest konstytucyjnym prawem obywatela i nie może być przez żaden organ administracji ograniczane”. W związku z dalszym brakiem aktywności Rady Miasta, Ł. S. 24 lutego 2014 r. ponownie wystąpił do Wojewody. 21 marca 2014 r. Wojewoda wskazał, że dostrzega nieprawidłowości w działaniu Rady Miasta w K. w zakresie sposobu rozstrzygania skarg i wniosków, co potwierdziła też kontrola przeprowadzona przez podległe mu służby. Jednocześnie organ poinformował, że sądy administracyjne nie są właściwe do badania skargi na bezczynność rady miejskiej w przedmiocie zaniechania podjęcia uchwały w sprawie skargi na działalność organu wykonawczego gminy. Pomimo takiej informacji, Ł. S. w dniu 4 maja 2014 r. złożył skargę na bezczynność Rady Miasta K. do WSA w K. WSA postanowieniem z 30 czerwca 2014 r. odrzucił skargę, uznając, iż w sprawach dotyczących postępowania skargowego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Działania podejmowane przez organ w trybie postępowania w sprawie skarg i wniosków, normowane przepisami działu VIII k.p.a. nie mają, według sądu, formy aktu lub czynności, o jakich mowa w art. 3 par. 2 p.p.s.a. W razie

nierozpatrzenia skargi wniesionej na podstawie art. 227 k.p.a. stronie nie służy skarga na bezczynność organu. W lipcu 2014 roku Ł. S. zaskarżył postanowienie WSA do NSA, jednak ten w dniu 14 października 2014 r. oddalił skargę kasacyjną jako bezzasadną.

Opisana wyżej sprawa obrazuje systemowy problem prawny wynikający z brzmienia przepisów p.p.s.a. Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt. 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. W świetle tego przepisu dopuszczalne jest zaskarżenie w drodze skargi do WSA jedynie:

- (1) decyzji administracyjnych;
- (2) postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie i na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- (3) postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- (4) innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- (4a) pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach.

Z powyższego wynika, że skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących skarg, wniosków i petycji nie jest dopuszczalna. Takie jest też stanowisko sądów administracyjnych: „W sprawach dotyczących postępowania skargowego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Działania podejmowane przez organ w trybie postępowania w sprawie skarg i wniosków, normowane przepisami działu VIII KPA, nie mają formy aktu lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...) Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi, o której mowa w art. 246 § 1 KPA. W razie nierozpatrzenia skargi wniesionej na podstawie art. 227 KPA stronie nie służy skarga na bezczynność organu.”¹

¹ Postanowienie NSA z 12 marca 2013 r., sygn. I OSK 318/13; zob. także: postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2009 r., sygn. II OSK 241/09; postanowienie NSA z 17 marca 2016 r., sygn. II OSK 529/16.

W ocenie HFPC wyłączenie drogi sądowej w sprawach dotyczących bezczynności lub przewlekłości w rozpoznawaniu skarg, wniosków i petycji musi budzić istotne wątpliwości konstytucyjne.

Analizę kwestię konstytucyjności przepisu wskazanego na wstępie niniejszego pisma należy rozpocząć od przywołania treści art. 63 Konstytucji, wedle którego „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Prawo składania petycji, wniosków i skarg nie obejmuje rzecz jasna prawa do ich uwzględnienia. Z tego względu, wykluczenie możliwości wnoszenia skarg do WSA przez autorów petycji, skarg i wniosków niezadowolonych ze sposobu ich rozpatrzenia przez organy, do których zostały skierowane, jest zasadne. Skoro bowiem nie istnieje prawo do rozpatrzenia skargi w określony sposób, to trudno mówić o potencjalnym naruszeniu art. 63 czy art. 77 ust. 2 Konstytucji, a także pogwałceniu prawa do sądu – nie mamy bowiem do czynienia ze „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem HFPC czymś jednak zupełnie innym od niezadowolenia z odpowiedzi organu na skargę, wniosek lub petycję jest całkowity brak rozpatrzenia takich pism przez organy do tego zobowiązane.² Skoro Konstytucja przyznaje jednostkom prawo do występowania do organów z tego rodzaju pismami, to musi to oznaczać, że na organach ciąży obowiązek ich rozpatrzenia.³ Z samej istoty publicznego prawa podmiotowego wynika bowiem, że z uprawnieniem jednostki (w tym przypadku – do złożenia skargi) skorelowany jest obowiązek władz publicznych. Brak rozpatrzenia skargi/wniosku/petycji jest więc naruszeniem prawa gwarantowanego w art. 63 Konstytucji. Konstatacji tej nie może zmienić zdanie drugie art. 63, w myśl którego „Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.” Takie postanowienie nie oznacza, że ustawodawca ma całkowitą swobodę przy regulowaniu tego trybu. Ustawodawca nie może bowiem ukształtować procedury rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w taki sposób, że doszłoby do naruszenia istoty prawa zagwarantowanego w art. 63 Konstytucji lub naruszenia innych przepisów ustawy zasadniczej (np. art. 45 ust. 1 lub art. 77 ust. 2).

Ustawodawca, regulując tryb składania skarg, wniosków i petycji, dostrzegł zresztą, że rozpatrzenie takich pism jest konstytucyjnym obowiązkiem organów administracji i zobowiązał je do dokonania tego w precyzyjnie zakreślonych terminach. Skargi i wnioski powinny zatem co do zasady zostać rozpatrzone w ciągu jednego miesiąca (odpowiednio – art. 237 § 1 oraz art. 244 § 1 k.p.a.), zaś petycje w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia. Jednocześnie, k.p.a. stanowi, że w razie niedochowania terminu na rozpoznanie skargi, odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy art. 36-38 k.p.a., regulujące m.in. prawo do złożenia zażalenia na bezczynność lub przewlekłość. Raz jeszcze należy jednak podkreślić, że możliwość wniesienia zażalenia na podstawie k.p.a. nie zmienia faktu, że dalsza droga sądowa jest w takich przypadkach wyłączona. Z kolei w razie nierozpatrzenia w terminie

² Podobnie: M. Bernaczyk, *Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 467-468.

³ Zob. np. T. Moll, *Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej*, nr 4/2013, s. 55; M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), cyt. wyżej, s. 266.

wniosku, wnioskodawcy przysługuje skarga (w rozumieniu działu VIII k.p.a.). Środków prawnych przysługujących w przypadku bezczynności lub przewlekłości nie reguluje natomiast ustawa o petycjach. Stanowi ona jedynie, że „sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi” (art. 13) oraz że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. (art. 15). W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że na sposób załatwienia petycji nie przysługuje skarga w rozumieniu działu VIII k.p.a., ani droga sądowa.⁴ W doktrynie prezentowany jest pogląd, że w postępowaniu petycyjnym „nie mają zastosowania przepisy art. 37 k.p.a. oraz art. 149 p.p.s.a. dotyczące zażalenia na bezczynność albo przewlekłość organu (podmiotu rozpatrującego petycję) oraz skargi do sądu administracyjnego w tym przedmiocie”.⁵ Także w orzecznictwie przyjęto, że skarga do WSA na bezczynność lub przewlekłość organu zobowiązanego do rozpatrzenia petycji nie przysługuje.⁶

W ocenie HFPC, w celu zapewnienia skutecznej realizacji prawa gwarantowanego w art. 63 Konstytucji, jednostce musi przysługiwać droga sądowa w przypadku braku odpowiedzi organu na jej skargę, wniosek lub petycję. W przeciwnym razie, prawo to miałoby charakter czysto iluzoryczny, gdyż nie istniałyby żadne skuteczne mechanizmy, za pomocą których jednostka mogłaby domagać się od organu rozpatrzenia jej pisma. Zamknięcie drogi sądowej w przypadku niezrealizowania przez organ ciążącego na nim z mocy art. 63 Konstytucji obowiązku należy zatem uznać za niezgodne z ustawą zasadniczą.

Łęcy wyryty numer,

Katarzyna Wiśniewska
Katarzyna Wiśniewska
Koordynatorka Programu Spraw
Precedensowych

dr Piotr Kładoczny
dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu



⁴ J. Jaśkiewicz, komentarz do art. 13 Ustawy o petycjach [w:] J. Jaśkiewicz (red.), *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX 2015.

⁵ J. Jaśkiewicz, komentarz do art. 15 Ustawy o petycjach [w:] J. Jaśkiewicz, cyt. wyżej.

⁶ Zob. np. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 10 lutego 2016 r., sygn. III SAB/Lu 1/16;