



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140 – 49( 4 )/10

Warszawa, 8 czerwca 2010 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2921).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu**  
**wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu**  
**przed sądami administracyjnymi (druk nr 2921)**

Celem komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2921) jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowań administracyjnych, a w konsekwencji skuteczniejsza realizacja prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

W projekcie wnioskodawcy proponują nowelizację art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, polegającą na dodaniu § 2, przewidującego możliwość wymierzenia przez sąd na wniosek strony organowi administracji publicznej grzywny już w wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność tego organu w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a ustawy. Zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach.

Stosownie do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) organy administracji publicznej są obowiązane załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Przepisy określają maksymalne terminy załatwiania spraw przez organy prowadzące postępowanie

administracyjne (art. 35 k.p.a.). Rozpoczynają one swój bieg w momencie wszczęcia postępowania, natomiast w przypadku organu odwoławczego w chwili przekazania mu odwołania razem z aktami sprawy, a kończą bieg z chwilą wydania w danej instancji decyzji administracyjnej. Podstawową funkcją tych terminów jest dyscyplinowanie organów prowadzących postępowanie, co ma ścisły związek z zasadą szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.).

Niewydanie decyzji w przewidzianym terminie nie oznacza jeszcze, że organ prowadzący postępowanie jest beczynny. Powoduje to jednak powstanie po jego stronie określonych obowiązków, natomiast stronie przysługują z tego tytułu wskazane w ustawie uprawnienia procesowe. W przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy, bez względu na przyczynę jej powstania, organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zawiadomić o tym stronę, podając przyczyny zwłoki i wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.). Stronie w takiej sytuacji przysługuje prawo wniesienia do organu wyższego stopnia zażalenia na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. na niezałatwienie sprawy we właściwym terminie. Organ wyższego stopnia uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Niezależnie od pozytywnego lub negatywnego stanowiska zajętego przez organ wyższego stopnia strona może wnieść do sądu administracyjnego skargę na beczynność organu administracji publicznej i w sądowym postępowaniu może ewentualnie podważać stanowisko organu wyższego stopnia. Wniesienie zażalenia jest warunkiem formalnym złożenia skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu administracji publicznej (J. Tarno, *Zażalenie i skarga do sądu administracyjnego na beczynność organu*, Fiskus Nr 17/2006).

Dodatkowo przepis art. 38 k.p.a. przewiduje odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną albo inną przewidzianą w przepisach prawa (cywilną lub karną) pracownika organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił wynikającego z przepisów obowiązku albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie.

W dalszej kolejności wskazać należy, iż sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej według kryterium zgodności z prawem i z tego względu nie są upoważnione do podejmowania stosownych działań zamiast właściwych organów administracji. Kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne określa art. 1 § 2 p.p.s.a., który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem,

jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola sądów administracyjnych polega więc na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy (B. Dauter, B. Gruszczynski, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III).

Zauważyć należy, że art. 149 p.p.s.a. w obecnym brzmieniu stanowi, iż sąd uwzględniając skargę na beczynność organu, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

W przypadku niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność oraz w razie beczynności 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 (art. 154 § 1 p.p.s.a.). Grzywnę, stosownie do art. 154 § 6 p.p.s.a., wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Orzeczenie o ukaraniu grzywną podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej, bez nadawania mu klauzuli wykonalności (art. 228 p.p.s.a.). Uruchomienie tego środka może doprowadzić do regresu w stosunku do pracownika zatrudnionego w urzędzie organu, który swoim zachowaniem naraził organ na zapłacenie grzywny (Z. Kmiecniak, Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standardy sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Sam. Teryt. 1996, nr 7-8).

Wskazać ponadto należy, iż osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy dodatkowo roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Zasady te regulowane są w art. 417 § 1 i 2 k.c., który formułuje generalną zasadę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykorzystaniu władzy publicznej. Przepis ten stanowi, że odpowiedzialność za taką szkodę ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa, jeżeli zaś zadania z zakresu władzy publicznej zlecono na podstawie porozumienia jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Odszkodowanie przysługuje od organu, który nie wykonał

orzeczenia. Jeżeli organ w trakcie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Podkreślić warto, iż projektowana regulacja może być również postrzegana w kontekście regulacji zawartych w prawie Unii Europejskiej. Stosownie do art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Przepis ten gwarantuje każdemu obywatelowi w ramach krajowego porządku prawnego, prawo dostępu do środka odwoławczego w celu egzekwowania istoty praw i wolności ustanowionych w Konwencji. Ponadto art. 6 ust. 1 Konwencji stanowi m. in. o prawie do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

Dodatkowo warto wskazać, iż zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia unormowań przewidujących środek o charakterze kompensacyjnym. W opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo w celu zapewnienia pełnej zgodności z wymogami wynikającymi z art. 13 Konwencji w związku z wymogiem rozsądnego terminu wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji, Państwa Członkowskie Rady Europy powinny zagwarantować w pierwszej kolejności środki przyspieszające postępowanie w celu zapobieżenia jakiegokolwiek (dalszej) bezpodstawnej zwłóce na każdym etapie postępowania, zanim ono się zakończy. Ponadto powinno zapewnić środki kompensujące z tytułu jakiegokolwiek naruszenia wymogu rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, które mogło już pojawić się w postępowaniu (przed wprowadzeniem skutecznego środka o charakterze przyspieszającym postępowanie).

Nadmienić także warto, iż w dniu 24 lutego 2010 r. powyższe standardy zostały przyjęte przez Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka przy Radzie Europy w Rekomendacji w sprawie skutecznego środka na przewlekłość postępowań.

Podnieść należy, iż do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu RP skierowany został rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego* oraz ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk nr 2987).

W przedmiotowym projekcie w części dotyczącej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 projektu) zaproponowano m.in. zmianę brzmienia art. 37 w zakresie przyznania stronom postępowania administracyjnego prawa skarżenia nie tylko bezczynności organów administracji publicznej, ale również przewlekłości prowadzonego przez te organy postępowania. Rozszerzenie prawa do złożenia zażalenia do organu wyższego stopnia na

przewlekłe prowadzenie postępowania będzie miało ten skutek, że przewlekłość postępowania, analogicznie jak obecnie beczynność, tj. niezakończona sprawa w terminie, podlegała będzie kognicji sądów administracyjnych (projektowany art. 149 p.p.s.a.). W wyniku tej nowelizacji sądy administracyjne uznając skargę za zasadną będą mogły zobowiązać organ do załatwienia sprawy w określonym terminie, a gdyby pomimo tego organ nie załatwił nadal danej sprawy – będą uprawnione do wymierzenia grzywny organowi prowadzącemu postępowanie w sposób przewlekły (projektowany art. 154 p.p.s.a.).

Z analizy uzasadnienia projektu wynika, iż celem projektowanych regulacji było stworzenie prawnej możliwości karania organu administracji publicznej grzywną przez sąd już na etapie stwierdzenia beczynności organu w postępowaniu administracyjnym, a nie dopiero na etapie odrębnej skargi, w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność. W uzasadnieniu wskazano, że „w projektowanym art. 149 ustawy w znowelizowanym brzmieniu wprowadzona zostałaby natomiast kara grzywny za samą beczynność w postępowaniu administracyjnym, tj. za stan który dotychczas – z przyczyn niezrozumiałych – nie był w ogóle zagrożony grzywną”. Projektodawcy powołali się przy tym na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1150/2008, zgodnie z którym „z treści art. 154 § 1 ustawy wynika, że wnoszący skargę może żądać od sądu administracyjnego wymierzenia organowi grzywny w związku z niewykonaniem wyroku sądu”. Zauważyć należy, jak już wskazano wyżej, że obecnie sąd wymierza grzywnę dopiero w sytuacji określonej w art. 154 p.p.s.a.

W ocenie Rządu zaproponowane w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2921) rozwiązanie przewidujące możliwość wymierzenia przez sąd, na wniosek strony, organowi pozostającemu w zwłoce grzywny zmierza we właściwym kierunku konstruowania środka prawnego na naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki. Wskazać jednakże należy, iż założony przez projektodawców cel nowelizacji ww. ustawy nie wydaje się możliwy do osiągnięcia jedynie w drodze częściowej nowelizacji art. 149 p.p.s.a., ale aby to osiągnąć, konieczne jest kompleksowe spojrzenie na kwestię przeciwdziałania przewlekłości postępowań administracyjnych. Takie spojrzenie musi również uwzględniać aspekt w postaci dbałości o jakość rozstrzygnięć wydawanych w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a., jak również przestrzeganie zasady ogólnej postępowania administracyjnego jaką jest zasada prawdy obiektywnej. W tym kierunku niewątpliwie zmierzają zaproponowane przez Rząd odpowiednie regulacje zawarte w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy –

*Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2987). Dodatkowo podkreślić należy, iż dokonując kompleksowych zmian w procedurze administracyjnej warto również mieć na względzie potrzebę stworzenia efektywnego środka w odniesieniu do problematyki przewlekłości postępowań w celu wypełnienia standardów wpływających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.*