

Marta Kopacz

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 170

Civitas et Lex nr 1 (9), 35-40

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

MARTA KOPACZ

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 26 SIERPNIĄ 2014 R., SYGN. AKT I OSK 170/13* [ODNOŚNIE DO OCENY FORMALNEJ SKARGI NA CZYNNOŚĆ Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DOTYCZĄCEJ UPRAWNIENÍ LUB OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH Z PRZEPISÓW PRAWA]

W glosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do niezwykle istotnego z punktu widzenia prawa do sądu zagadnienia procedury sądownoadministracyjnej dotyczącego oceny formalnej skargi na inny akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹. Zagadnienie to wyłoniło się na skutek poddania kontroli instancyjnej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 834/12, mocą którego m.in. stwierdzono bezskuteczność czynności unieważnienia przez Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji naboru na wolne stanowisko urzędnicze.

Wniesienie skargi w tej sprawie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zostało poprzedzone przez skarżącego wystąpieniem do Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji o podanie przyczyny i podstawy prawnej unieważnienia naboru na wolne stanowisko urzędnicze, a następnie żądaniem weryfikacji działań w tej sprawie przez Prezydenta Miasta. Odpowiadając na wystąpienie skarżącego, Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji wyjaśnił, że uwzględnił wniosek dotychczasowego pracownika o cofnięcie wypowiedzenia umowy o pracę, co spowodowało brak wolnego stanowiska, zaś podstawę działania stanowił § 4 stosownego zarządzenia w sprawie procedury naboru na wolne stanowisko urzędnicze (przepis ten pozwalał Dyrektorowi na unieważnienie

MARTA KOPACZ, dr prawa, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądownoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; e-mail: marta.kopacz@uwm.edu.pl

*Wszystkie powołane w tekście orzeczenia są dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

¹ T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

naboru). Natomiast Prezydent Miasta wskazał skarżącemu, że pracodawcą, który ogłosił konkurs, był Ośrodek Sportu i Rekreacji, a zatem to do tego podmiotu należy zwrócić się ze sprawą naboru. Podał jednak, że podjął się analizy działania podległej jednostki i po uzyskaniu stanowiska Dyrektora Ośrodka w tej sprawie nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie naboru.

Przystępując do rozpoznania skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w pierwszej kolejności dokonał oceny spełnienia przez skarżącego wymogów formalnych określonych w art. 52 § 3 i art. 53 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a., skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa. W świetle zaś art. 53 § 2 p.p.s.a. w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Zdaniem Sądu I instancji, w opisanych powyżej okolicznościach sprawy, skierowanie wezwania do usunięcia naruszenia prawa do Prezydenta Miasta (za takie Sąd uznał żądaniem weryfikacji działań w sprawie unieważnienia naboru, z którym skarżący wystąpił do tego organu), a nie bezpośrednio do Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji było prawnie skuteczne. Podniesiono bowiem, że to na organie ciąży obowiązek badania swojej właściwości do rozpoznania danej sprawy, a w przypadku stwierdzenia swojej niewłaściwości, organ ten powinien przekazać sprawę organowi właściwemu do jej rozpoznania. Wywiedziono, że taki sposób postępowania jest standardem dobrej praktyki administracyjnej w kontaktach organów z jednostką wynikającym z art. 15 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji². Oceniono więc, że skoro Prezydent Miasta nie przekazał wezwania do usunięcia naruszenia prawa do załatwienia Dyrektorowi Ośrodka Sportu i Rekreacji, to zaniechanie tego obowiązku nie może rodzić dla skarżącego negatywnych skutków prawnych, tym bardziej że Prezydent Miasta udzielił skarżącemu odpowiedzi na to wezwanie w oparciu o wyjaśnienia Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji złożone w tej kwestii. Podano także, że zgodnie ze Statutem Ośrodka Sportu i Rekreacji, Ośrodek ten jest jednostką organizacyjną Miasta, którą reprezentuje na zewnątrz i kieruje Dyrektor, działający w ramach udzielonego przez Prezydenta Miasta pełnomocnictwa. Przyjęto więc, że pomimo rozpoznania wezwania do usunięcia naruszenia prawa przez organ niewłaściwy, skarżący uczynił zadość regulacji art. 52 § 3 p.p.s.a.

Badając natomiast zachowanie przez skarżącego terminu do wniesienia skargi, Sąd I instancji wziął pod uwagę okoliczność, że pismo Prezydenta Miasta,

² W dosłownym tłumaczeniu: Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, uchwalony w formie rezolucji przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., dostępny pod adresem <http://www.ombudsman.europa.eu> (dalej: EKDA).

zawierające odpowiedź tego organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, zostało wysłane skarżącemu listem zwykłym poleconym. Ocenił, że brak możliwości wykazania przez organ terminu doręczenia przesyłki zawierającej odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie może wywoływać negatywnych skutków procesowych dla skarżącego, tym bardziej powodować przerzucenie na niego obowiązku udowodnienia, kiedy tę przesyłkę otrzymał.

Powyższa ocena prawna Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w zakresie spełnienia przez skarżącego wymogów formalnych wniesienia skargi, o których mowa w art. 52 § 3 i art. 53 § 2 p.p.s.a., została uznana za prawidłową w glosowanym wyroku. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił przy tym, że to na organie administracji ciąży obowiązek zachowania zasad postępowania i to organ powinien przestrzegać procedur, informując obywatela o służących prawach i obowiązkach. Stwierdził, że wadliwe postępowanie organu nie może szkodzić stronie postępowania i to organ obowiązany jest wykazać dowodami okoliczności istotne w sprawie, a takimi są: wezwanie do usunięcia naruszenia prawa i termin do wniesienia skargi. Podzielił także argumentację przemawiającą za takim stwierdzeniem przedstawioną w uzasadnieniu kontrolowanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

Argumentacja ta niewątpliwie zasługuje na aprobatę.

W pierwszej kolejności należy wskazać na brak regulacji procesowych w krajowym porządku prawnym, które mogłyby znaleźć zastosowanie w przypadku skierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa do organu niewłaściwego do jego rozpoznania. Dla porządku należy wskazać, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, wprowadzonym w art. 52 § 3 p.p.s.a., w sytuacji gdy ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia. Stanowi ono surogat środka zaskarżenia wynikającego z przepisów ustaw procesowych, w tym Kodeksu postępowania administracyjnego³ i Ordynacji podatkowej⁴. Adresatem, do którego ten środek jest kierowany, na mocy wymienionego przepisu p.p.s.a. uczyniono organ, który wydał akt lub dokonał czynności, przeciwko którym ma być wniesiona skarga⁵.

Obowiązek przestrzegania z urzędu przez organy swojej właściwości artykułowany jest natomiast przede wszystkim w przepisach prawa procesowego (zob. art. 19 k.p.a. i art. 15 § 1 o.p.), które ponadto regulują sposób postępowania organu w przypadku stwierdzenia braku właściwości w sprawie (zob. art. 65–66 k.p.a. i art. 170–171 o.p.). Regulacje te znajdują jednak zastosowanie tylko w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Nie obejmują one natomiast działań organu administracji publicznej podejmowanych poza postępowaniem administracyjnym. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w przypadku skierowania do organu wezwania do usunięcia naruszenia prawa. W sprawach zainicjowanych tym wnioskiem konieczne jest zatem sięgnięcie do norm uniwersalnych, w tym tych zawartych w przepisach prawa unijnego.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm. (dalej: k.p.a.).

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. (dalej: o.p.).

⁵ Wyrok NSA z 14 marca 2011 r., sygn. akt I FPS 5/10, ONSAiWSA 2011, nr 3, poz. 50.

Taką próbę podjęto także w głosowanym wyroku, a dokonane zabiegi interpretacyjne niewątpliwie pozwoliły na realizację zasady bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Z zasady tej wynika obowiązek pełnego stosowania przez organy administracyjne i sądy państw członkowskich prawa unijnego oraz ochrony praw przyznanych przez nie obywatelom⁶. Należy przypomnieć, że w głosowanym wyroku obowiązek organu, który nie jest właściwy do rozpoznania wezwania do usunięcia naruszenia prawa, przekazania tego wezwania organowi właściwemu wywiedziono z art. 15 EKDA. W świetle tego przepisu w przypadku skierowania lub przekazania adresowanego do instytucji pisma lub zażalenia do dyrekcji generalnej, dyrekcji lub wydziału, które nie są upoważnione do rozpatrzenia pisma lub zażalenia, ich jednostki organizacyjne zapewniają, że akta niezwłocznie zostaną przekazane do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji.

Zauważyć przy tym należy, że EKDA, mimo że nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, a regulacje w nim zawarte mają charakter zaleceń⁷, ma doniosłe znaczenie w relacjach między jednostką a urzędnikami i organami Unii. W przeciwieństwie bowiem do przepisów k.p.a., o.p. i p.p.s.a., Kodeks ten znajduje zastosowanie do wszystkich form załatwiania spraw przez organy i instytucje Unii, w tym form cywilnoprawnych⁸. Zawarte w nim zalecenia mają zaś na celu usprawnienie działalności administracji publicznej oraz pogłębianie praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami czy innymi administrowanymi podmiotami, a także w stosunkach wewnętrznych państw Unii⁹.

Przepisy EKDA stanowią także rozwinięcie i konkretyzację art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰ statuującego prawo do dobrej administracji. Zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 KPP, każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie. Prawo to obejmuje: 1) uprawnienie każdej osoby do wysłuchania przed podjęciem indywidualnego środka, który mógłby negatywnie oddziaływać na jej sytuację; 2) uprawnienie każdej osoby do uzyskania dostępu do dotyczącej jej dokumentacji urzędowej, przy poszanowaniu uzasadnionych względów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; 3) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Pomimo posłużenia się w art. 41 ust. 2 KPP zwrotem „prawo to obejmuje”, należy jednak przyjąć, że uprawnienia i obowiązki wymienione w tym przepisie są immanentną częścią prawa do dobrej administracji, jednak go nie wyczerpują. Za konstatacją taką przemawia użycie w art. 41 ust. 1 KPP

⁶ Por. A. Wyrozumski, *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie Unii Europejskiej przed sądami krajowymi*, w: *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, pod red. A. Wyrozumskiej, Warszawa 2010, s. 40–42.

⁷ Z tego też powodu zarzut naruszenia przepisów tego aktu nie może stanowić usprawiedliwionej podstawy kasacyjnej – zob. wyrok NSA z 19 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 499/07.

⁸ Z. Niewiadomski, *Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura administracyjna*, w: *Jakość administracji publicznej*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2004, s. 299.

⁹ E. Ura, *Urzędnik w świetle zasad Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2008, nr 246 (Zarządzanie i Marketing z. 12), s. 264.

¹⁰ Dz. Urz. UE C 2010, nr 83, s. 389 (dalej: KPP).

terminów nieostrych, takich jak: bezstronność, sprawiedliwość, rozsądny termin¹¹. Nie może więc budzić wątpliwości, że w prawo do dobrej administracji wpisuje się także obowiązek przestrzegania przez organy administracji swojej właściwości w sprawie. Jest to element rzetelnego procesu. W literaturze wskazuje się zaś na podobieństwo prawa do dobrej administracji do prawa do sądu. Zarówno bowiem postępowanie sądowe, jak i administracyjne powinno cechować się bezstronnością (*impartialness*), rzetelnością (*fairness*) i załatwianiem spraw w rozsądnym terminie (*reasonable time*) po to, aby zapewnić skuteczność postępowania¹². Jednym z warunków sprawiedliwego rozpatrywania spraw, o którym mowa w art. 41 ust. 1 KPP, jest zatem zapewnienie skuteczności postępowania, w sprzeczności z którą pozostaje wydawanie rozstrzygnięć obarczonych wadą w postaci braku właściwości organu w sprawie¹³.

Podsumowując powyższe rozważania, uważam, że w głosowanym wyroku, mimo braku bezpośredniego odwołania się do art. 41 KPP, będącego przecież aktem o charakterze wiążącym, Naczelny Sąd Administracyjny urzeczywistnił w rozpatrywanej sprawie standardy proceduralne wynikające ze statuowanego w tym przepisie prawa do dobrej administracji. Wśród tych standardów należy wymienić: obowiązek przestrzegania z urzędu swojej właściwości w sprawie, niezwłoczne przekazana pisma (skargi) organowi właściwemu w przypadku stwierdzenia braku swojej właściwości w sprawie, zakaz przerzucania na jednostkę skutków uchybienia przez organ obowiązkowi przestrzegania z urzędu swojej właściwości¹⁴.

Z tych samych powodów za prawidłową należy uznać ocenę tego Sądu co do zachowania przez skarżącego terminu do wniesienia skargi. W art. 24 EKDA wprowadzono bowiem obowiązek prowadzenia przez jednostki organizacyjne instytucji stosownych rejestrów poczty przychodzącej i wychodzącej, przekazywanych im dokumentów i podjętych przez nie działań. W tych okolicznościach wysyłanie skarżącemu pisma, stanowiącego odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, listem poleconym zwykłym (bez zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki) pozostaje w sprzeczności z tą regulacją. Skutki zaniechania przez organ realizacji tego obowiązku, do których należy zaliczyć brak możliwości ustalenia w analizowanej sprawie dokładnego terminu doręczenia skarżącemu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, nie mogą zatem obciążać skarżącego.

Należy ponadto ocenić, że zarówno regulację art. 52 § 3 p.p.s.a., określającą termin do skierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa, jak i regulację art. 53 § 2 p.p.s.a., określającą termin do wniesienia skargi, cechuje daleko

¹¹ Z. Kmiecik, *Rozdział II Standardy proceduralne wynikające z „prawa do dobrej administracji” i ich realizacja w polskim ustawodawstwie oraz w praktyce*, w: *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Lex-el 2009.

¹² A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 58.

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, *Wpływ regulacji unijnych na standardy postępowania organu w przypadku stwierdzenia braku właściwości w sprawie*, w: *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014, s. 551n.

¹⁴ Tamże, s. 562.

posunięty rygoryzm. Należy podkreślić, że czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podejmowane są poza postępowaniem administracyjnym prowadzonym w indywidualnych sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. To zaś oznacza, że organy administracji publicznej nie są zobowiązane do pouczenia adresatów tych czynności o prawie i sposobie ich zaskarżenia. Tym samym strona może powziąć informację w tym przedmiocie w znacznym odstępie czasu od momentu, gdy dowiedziała się lub mogła się dowiedzieć o podjęciu czynności. Przeszkody te zdaje się dostrzegać ustawodawca, który na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r.¹⁵ znowelizował art. 52 § 3 p.p.s.a. poprzez dodanie w tym przepisie, że „sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu [terminu do skierowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa – M.K.] nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę”. Należy zauważyć, że za procesowych charakterem terminu, określonego w art. 52 § 3 p.p.s.a., opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku składu siedmiu sędziów z dnia 14 marca 2011 r.¹⁶ Istota zmiany polega na wskazaniu sądu jako wyłącznie właściwego do oceny, czy istnieją przesłanki do przywrócenia przedmiotowego terminu. Sąd nie będzie w tej materii wydawał jednak odrębnego rozstrzygnięcia, a uznanie, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy skarżącego, będzie skutkowało merytorycznym rozpoznaniem skargi¹⁷.

CASE COMMENT TO A JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 26 AUGUST 2014., REF. ACT I OSK 170/13 [RELATING TO THE ASSESSMENT OF A FORMAL COMPLAINT TO THE OPERATION OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ENTITLEMENTS OR OBLIGATIONS UNDER THE LAWS]

SUMMARY

The assessment of formal complaint is discussed in this comment. It concerns the activities of the public administration of entitlements or obligations under the law. It was pointed out that file the claim against such action must be preceded by a summons of the competent authority to remove a breach of the law. It was noted, there is no regulation process, that could be applied in the case of a referral of this summons to the incompetent authority to his diagnosis, in the domestic legal order. The analysis of legal regulations, which could be relevant in such situation was done in this paper. The reference made by the Court in its judgment to rule contained in Art. 15 of the European Code of Good Administration, was rated correct. That argument was way out of the realization of this case, under Art. 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the right to good administration.

KEY WORDS: competence of the authority, the right to good administration, a formal breach of the right, the right to court

¹⁵ Zob. art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658.

¹⁶ Sygn. akt I FPS 5/10, ONSAiWSA 2011, nr 3, poz. 50.

¹⁷ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm VII Kadencji, nr druku 1633, dostępne pod adresem www.sejm.gov.pl