

Ewelina Gierach

Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez Sejm i jego organy¹

Application of provisions of the Code of Administrative Procedure by the Sejm and its organs (WAKiU-1529/18): The Sejm, as a body of legislative power, is not a public administration body within the meaning of the Code of Administrative Procedure. Thus there is no obligation to apply the provisions of this act. The Sejm committees, which are internal organs of the chamber, also have no obligation to do so. They cannot be a party to proceedings before an administrative court. The Code of Administrative Procedure provides for the possibility of referring a complaint to the Sejm or its internal body (committee), but there are no legal provisions regulating the procedure of examining complaints against state authorities other than executive organs.

Keywords: Code of Administrative Procedure, committee of the Sejm, Sejm

Słowa kluczowe: Kodeks postępowania administracyjnego, komisja sejmowa, Sejm

Doktor nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytania:

- „czy Sejm i jego organy mają obowiązek stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a jeśli tak to w jakim zakresie?
- czy skargi kierowane do komisji sejmowych przez obywateli powinny być rozpatrywane przez komisje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego?
- czy komisja sejmowa może być stroną w postępowaniu przed sądem administracyjnym?”

¹ *Opinia prawna dotycząca stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez Sejm i jego organy* sporządzona 27 czerwca 2018 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych; BAS-WAKiU 1529/18.

Analiza szczegółowa

1. Zagadnienie obowiązku stosowania przez Sejm *in pleno* oraz jego organy wewnętrzne przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.) jest zagadnieniem bardzo złożonym. Odpowiedź na to pytanie determinują przepisy tego Kodeksu.

Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego określają art. 1–3 tego aktu. Zgodnie z art. 1: *Kodeks postępowania administracyjnego normuje:*

1) *postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco; 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1; 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2; 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń; 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu; 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.*

Ponadto akt ten normuje postępowanie w sprawie skarg i wniosków (dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych (art. 2 k.p.a.), zaś na podstawie art. 3 jego przepisów nie stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbowych oraz spraw uregulowanych w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z wyjątkiem przepisów działów IV, V i VIII, a także spraw należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Jednocześnie art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. formułuje ustawową definicję pojęcia organów administracji publicznej, przesądzając, iż rozumie się przez nie: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, jeżeli są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

Na tym tle należy stwierdzić, że Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania-

nia administracyjnego i nie ma obowiązku stosowania jego przepisów. Tym bardziej obowiązku tego nie mają komisje sejmowe, które jako organy wewnętrzne uczestniczą w realizowaniu zarówno ustawodawczej, jak i kontrolnej funkcji Sejmu. Co więcej, nie sposób pominąć faktu, że tryb działalności Sejmu oraz jego organów wewnętrznych jest determinowany na poziomie konstytucyjnym. Zgodnie z art. 112 Konstytucji: *[o]rganizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin uchwalony przez Sejm*. Zatem zarówno porządek prac Sejmu, jak też tryb działalności organów wewnętrznych izby jest objęty zakresem konstytucyjnej zasady autonomii i należy do materii regulaminowej.

Uznając brak obowiązku stosowania przez Sejm przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, należy jednak zauważyć, że akt ten w art. 2 jako adresatów skarg i wniosków wskazuje nie organy administracji publicznej, a organy państwowe. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż pojęcie organu państwowego jest szerokie, oznacza bowiem konstytucyjne i ustawowe organy państwa i obejmuje organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej i organy wymiaru sprawiedliwości². Uznając możliwość kierowania skarg w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do Sejmu, należy jednak podkreślić, że Kodeks ten nie reguluje kwestii rozpatrywania skarg na organy państwa inne niż organy władzy wykonawczej. Brak jest również jakichkolwiek regulacji ustawowych regulujących tę procedurę. Problem ten był już przed laty zauważany i podkreślany w opinii Biura Analiz Sejmowych, w której wyrażono konkluzję o braku możliwości rozpatrzenia skargi skierowanej do Sejmu w trybie przewidzianym przepisami działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Autorka tej opinii zaznaczyła, że listy (w tym również skargi) kierowane do Sejmu i jego organów powinny stanowić materiał do debaty sejmowej bądź debaty na forum komisji³. W mojej ocenie pogląd ten pozostaje aktualny.

2. Analizując zagadnienie dopuszczalności składania przez obywateli skarg do komisji sejmowych, w pierwszym rzędzie należy zauważyć, że prawo do składania skarg ma rangę konstytucyjną. Przewidziane jest ono bowiem w art. 63 Konstytucji, który stanowi, iż: *[k]ażdy 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

² Zob. A. Wróbel, Komentarz do art. 2 [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

³ Zob. I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna z dnia 24 listopada 1999 r. na temat możliwości stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie w sprawie skarg i wniosków do skarg na działalność Rzecznika Praw Obywatelskich kierowanych do organów Sejmu, 1732/99, niepubl.*

rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Ustawą, o której mowa w tym przepisie, jest Kodeks postępowania administracyjnego, a mówiąc ściślej jego dział VIII „Skargi i wnioski”. Na tym tle rozważenia wymaga odpowiedź na pytanie o to, czy kierowane do organów wewnętrznych Sejmu skargi są w istocie skargami w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i czy w związku z powyższym powinny być one rozpatrywane na podstawie przepisów tego Kodeksu.

Zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a. prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami działu VIII Kodeksu. Skargi i wnioski mogą być także składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (§ 2 tego przepisu). Należy zauważyć, iż zarówno w art. 63 Konstytucji, jak i w art. 221 k.p.a. został wskazany krąg podmiotów, do których mogą być składane skargi. Konstytucja określa te podmioty jako „organy władzy publicznej”, zaś Kodeks wymienia „organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządowych jednostek organizacyjnych” (ze względu na zakres niniejszej opinii nie odnoszę się do kwestii organizacji i instytucji społecznych jako adresatów skarg i wniosków). Jakkolwiek Sejm jest bez wątpienia organem władzy publicznej i organem państwowym, w świetle przytoczonych przepisów nie sposób uznać za objęte zakresem regulacji kodeksowych skarg kierowanych do organu wewnętrznego parlamentu. Skargi tego rodzaju nie zostały przewidziane ani na poziomie konstytucyjnym, ani na poziomie regulaminowym.

Na tle powyższych rozważań za uzasadnione wydaje się przyjęcie, że ewentualne skargi kierowane do komisji sejmowych należy traktować jako wystąpienia o charakterze pozaprawnym, nieobjęte zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Skargi te stanowią w istocie pewne nieformalne wyrazy dezaprobaty dla działalności komisji bądź jej bezczynności w określonym zakresie. W pewnym sensie formą realizacji prawa do składania skarg i wniosków w odniesieniu do komisji sejmowych jest możliwość nadsyłania do nich korespondencji, również w formie elektronicznej przez formularze dostępne w Systemie Informacyjnym Sejmu. Jakkolwiek rozpatrywanie tego rodzaju korespondencji leży w gestii komisji sejmowej, z uwagi na fakt, iż kierowane do organów wewnętrznych izby skargi nie stanowią skarg w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, na komisji nie spoczywa prawny obowiązek rozpatrzenia ich w trybie przewidzianym przepisami tego aktu.

3. Odnosząc się do ostatniego z postawionych na wstępie pytań, należy zauważyć, że działalność komisji sejmowych nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Granice właściwości sądów administracyjnych oraz istota wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez te sądy zostały bowiem określone wprost

w art. 184 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego oraz aktów normatywnych organów administracji rządowej. Zakres właściwości sądów administracyjnych precyzują przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1369, ze zm.). Zgodnie zaś z art. 3 § 1 i 2 tego aktu sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta 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, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;*

4) *inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące 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 (...), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;*

4a) *pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;*

5) *akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;*

6) *akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;*

7) *akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;*

8) *bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;*

9) *bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie*

z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Na mocy art. 4 tego samego aktu sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 5 cytowanej ustawy nie są one właściwe w sprawach:

1) *wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;*

2) *wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;*

3) *odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;*

4) *wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 900);*

5) *zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.*

Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że zakres kognicji sądów administracyjnych został ograniczony do kontroli administracji publicznej. Komisji sejmowej nie można zaś uznać za organ administracji publicznej. Komisje sejmowe są bowiem organami wewnętrznymi izby parlamentu (art. 110 ust. 3 Konstytucji oraz art. 9 pkt 4 regulaminu Sejmu), które są powołane do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu (art. 17 ust. 1 regulaminu Sejmu). Komisje uczestniczą zatem w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, są również organami kontroli sejmowej (art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu). Realizują one funkcję ustawodawczą oraz kontrolną, z pewnością zaś ich działanie nie jest elementem postępowania administracyjnego⁴.

⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2006 r., sygn. akt IV SAB/Wa 141/06.

Podsumowanie

- Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i nie ma obowiązku stosowania przepisów tego aktu. Obowiązku tego nie mają także komisje sejmowe, będące organami wewnętrznymi izby.
- Jakkolwiek przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują możliwość skierowania skargi do Sejmu, jako organu państwowego, należy stwierdzić, że brak jest regulacji prawnej normującej kwestię trybu rozpatrywania skarg na organy państwa inne niż organy władzy wykonawczej. W konsekwencji skargi kierowane do Sejmu powinny stanowić swego rodzaju materiał do debaty sejmowej i inspirować.
- Z uwagi na fakt, że kierowane do organów wewnętrznych Sejmu skargi nie stanowią skarg w rozumieniu przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, na komisji nie spoczywa prawny obowiązek rozpatrzenia ich w trybie przewidzianym przepisami tego aktu. Skargi te stanowią w istocie pewne nieformalne wyrazy dezaprobaty dla działalności komisji bądź jej beczynności w określonym zakresie.
- Komisji sejmowej nie można uznać za organ administracji publicznej, w konsekwencji nie może być ona stroną w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Bibliografia

- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna z dnia 24 listopada 1999 r. na temat możliwości stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie w sprawie skarg i wniosków do skarg na działalność Rzecznika Praw Obywatelskich kierowanych do organów Sejmu*, 1732/99, niepubl.
- Wróbel A., Komentarz do art. 2 [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.