



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 17 marca 2000 r.

RPO/321782/00/V/ST

Sąd Najwyższy

Izba Administracyjna, Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.) oraz art. 13 pkt 3 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) wnoszę o rozstrzygnięcie :

Czy pozostawienie bez rozpoznania podania o wszczęcie postępowania administracyjnego (art. 64 k. p. a.) następuje w formie decyzji administracyjnej ?

Uzasadnienie

Zgodnie z treścią art. 64 § 1 i 2 k. p. a., jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Jeżeli zaś podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Wątpliwości interpretacyjne na tle stosowania wskazanych przepisów dotyczą charakteru prawnego czynności polegającej na pozostawieniu bez rozpoznania podania o wszczęcie postępowania. W wyroku z dnia 16 kwietnia 1986 r. (sygn. akt III SAB 14/85, OSPiKA z 1988 r. Nr 1, poz. 23) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż pozostawienie podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k. p. a. nie rozstrzyga wprawdzie sprawy co do jej istoty, lecz kończy postępowanie w danej instancji, a zatem zgodnie z nakazem zawartym w art. 104 k. p. a. czynność ta musi być podjęta w formie decyzji. Analogiczny pogląd prawny wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 1992 r. (sygn. akt IV SA 1377/91, OSP z 1993 r. Nr 10, poz. 205). Ta linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego spotkała się z aprobatą części doktryny prawa administracyjnego. Wskazywano (Z. Kmieciak : Glosa do wyroku NSA z dnia 16 kwietnia 1986 r., sygn. akt III SAB 14/85, OSPiKA z 1988 r., Nr 1, poz. 23), że decyzja o pozostawieniu podania bez rozpoznania wywiera jedynie skutki procesowe. Nie rozstrzyga ona co prawda istoty sprawy, lecz kończy sprawę w danej instancji. Ponadto uzasadnieniem dla wydania takiej decyzji jest okoliczność, że pozostawienie podania bez rozpoznania nie jest pierwszą czynnością postępowania, gdyż to datę doręczenia żądania uznaje się za datę wszczęcia postępowania. Czynności zmierzające do ustalenia adresu osoby wnoszącej podanie, jak też wyznaczenie

terminu do uzupełnienia braków są już pierwszymi czynnościami postępowania. Według zaś M. Wierzbowskiego (Glosa do postanowienia NSA z dnia 3 września 1992 r., sygn. akt III SA 1407/92, OSP z 1994 r., Nr 6, poz. 104) podanie z racji jego nie poprawionych wad nie może być traktowane jako nie istniejące lub nie wniesione, gdyż nie tylko zostało wniesione, ale było także przedmiotem czynności organu administracji. W takim przypadku pierwsza faza postępowania skoncentrowana jest wokół prawidłowości podania. Postępowanie to zostaje przerwane rozstrzygnięciem o pozostawieniu podania bez rozpoznania, a takie rozstrzygnięcie, jako kończące postępowanie w sprawie, powinno mieć formę decyzji, gdyż jest to czynność prawna, a nie faktyczna.

Odmienne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 3 września 1992 r.(sygn. akt III SA 1407/92, OSP z 1994 r., Nr 6, poz. 104) stwierdzając, iż pozostawienie podania bez rozpoznania nie następuje w formie decyzji administracyjnej. Pogląd ten został potwierdzony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 1996 r. (sygn. akt II SA 1473/94, OSP z 1997 r., Nr 7-8, poz. 136) wskazującym, że w rozumieniu procesowym "pozostawienie wniosku bez rozpoznania" nie następuje ani w formie decyzji, ani też postanowienia. Podstawę tych orzeczeń stanowiło przekonanie, że pozostawienie podania bez rozpoznania nie jest w ogóle aktem administracyjnym, gdyż nie wywołuje skutków zarówno materialnoprawnych jak i procesowych. Pozostawienie podania bez rozpoznania oznacza zatem jedynie, iż podanie to zawiera wadę określoną w art. 64 k. p. a. i że w związku z tym stało się bezskuteczne z mocy prawa. Za taką koncepcją rozumienia czynności polegającej na pozostawieniu podania bez rozpoznania opowiedział się m. in. E. Bojanowski (Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., sygn. akt II SA 1473/94, OSP z 1997 r., Nr 7-8, poz. 136) wskazując, że skoro podanie ze względu na jego braki, nie uruchomiło kompetencji do rozpatrzenia sprawy, w konsekwencji czego nie doszło do wszczęcia postępowania administracyjnego, to tym samym bezpodstawne jest posłużenie się

decyzją administracyjną zastrzeżoną wyłącznie do sytuacji występujących w postępowaniu administracyjnym. Podobne stanowisko zajmuje J. Zimmermann (Głosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 1992 r., sygn. akt IV S.A. 1377/91, OSP z 1993 r., Nr 10, poz. 205).

Powołane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, iż na tle stosowania art. 64 k. p. a. istnieją rozbieżności dotyczące charakteru prawnej czynności organu administracji publicznej polegającej na pozostawieniu podania bez rozpoznania. Według jednego poglądu pozostawienie podania o wszczęcie postępowania bez rozpoznania wymaga wydania decyzji administracyjnej. Natomiast według drugiego poglądu pozostawienie podania o wszczęcie postępowania bez rozpoznania nie jest w ogóle rozstrzygnięciem administracyjnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na aprobatę zasługuje pogląd, zgodnie z którym pozostawienie bez rozpoznania podania o wszczęcie postępowania następuje w formie decyzji administracyjnej. Wskazać bowiem trzeba, że przepisy k. p. a. w sposób jednoznaczny regulują kwestię daty wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony. W myśl art. 61 § 3 k. p. a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji. W ramach wszczętego z tą datą postępowania art. 64 k. p. a. nakłada na organ administracji obowiązek podjęcia czynności w celu usunięcia braków formalnych podania. Dopiero wówczas, gdy podejmowane przez organ administracji czynności zmierzające do ustalenia adresu wnoszącego podanie bądź też polegające na wyznaczeniu siedmiodniowego terminu do usunięcia braków nie przyniosą rezultatu, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Czynności te zaś są podejmowane już w ramach wszczętego postępowania, nie mogą one więc ex post zostać uznane za niebyłe.

Przyjęcie koncepcji, że pozostawienie podania bez rozpoznania nie ma charakteru aktu administracyjnego prowadzi ponadto wprost do pozbawienia strony postępowania proceduralnych gwarancji ochrony przed nieuzasadnionym pozostawieniem podania bez

rozpoznania. W takim przypadku stronie nie służyłoby bowiem zarówno odwołanie jak i skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oznaczałoby to, że istotna z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich sfera działania organów administracji publicznej pozostawałaby poza wszelką kontrolą. Wynikiem wykładni art. 64 k. p. a. polegającej na stwierdzeniu, iż pozostawienie bez rozpoznania podania o wszczęcie postępowania nie ma charakteru aktu administracyjnego byłaby więc także kolizja z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), które pod względem przedmiotowym obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną i ochronę cywilnoprawną ale także sprawy administracyjne. (por. Z. Czeszejko-Sochacki "Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ogólna charakterystyka", Państwo i Prawo 1997 r, Nr 11-12, s. 94). Rozwinięcie tego prawa stanowi art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza więc adresowany do ustawodawcy kategoriyczny zakaz zamykania drogi sądowej. A skoro tak, to tym bardziej zamknięcie drogi sądowej nie może nastąpić w drodze wykładni przepisów prawa. Stąd też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - dokonując wykładni art. 64 k. p. a. w zgodzie z Konstytucją RP należy przyjąć, iż pozostawienie bez rozpoznania podania o wszczęcie postępowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

W związku z tym jednak, że stosowanie art. 64 k. p. a. w przedstawionym zakresie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, a problematyka objęta wnioskiem dotyczy sfery praw obywateli, skierowanie w niniejszej sprawie pytania prawnego do Sądu Najwyższego uważam za konieczne.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

dr Jerzy Świątkiewicz