

**Wyrok z dnia 13 maja 1999 r.**

**III RN 1/99**

**Naczelnny organ administracji państwowej, do którego strona zwróciła się o usunięcie naruszenia prawa jest obowiązany ocenić, czy wniosek spełnia wymagania określone w art. 127 § 3 KPA i rozpatrzyć go w trybie tego przepisu, mimo błędnego pouczenia w decyzji, że służy od niej skarga do sądu administracyjnego.**

Przewodniczący: SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 13 maja 1999 r. na rozprawie sprawy ze skargi Ł. Zakładów Graficznych na decyzję Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 5 października 1995 r. [...] w przedmiocie przejęcia przedsiębiorstwa na własność Państwa, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i odrzucił skargę.

### **U z a s a d n i e**

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 14 maja 1998 r. [...] uchylił decyzję Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 5 października 1995 r. [...] w przedmiocie przejęcia przedsiębiorstwa na własność Państwa.

Minister Przemysłu i Handlu decyzją z dnia 5 października 1995 r. stwierdził nieważność:

1. orzeczenia Nr 8 Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 5 sierpnia 1949 r. o przejęciu przedsiębiorstwa na własność Państwa w części dotyczącej przejęcia wraz z przedsiębiorstwem Zakłady Graficzne „B. K. i S-ka, Sp. Akc” w Ł. przy ul. D. i T. nieruchomości stanowiącej własność B. K., położonej w Ł., przy ul. D. i T.,

2. orzeczenia Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 31 marca 1950 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo – odbiorczego przedsiębiorstwa: Zakłady Graficzne „B. K. i S-ka, Sp. Akc.” w Ł. przy ul. D. i T., w części dotyczącej nieruchomości, stanowiącej własność B. K. położonej w Ł., przy ul. D. i T.

Pismem pochodzącym z 1995 r. (bez daty) Ł. Zakłady Graficzne wezwały Ministra Przemysłu i Handlu do usunięcia naruszenia prawa, a następnie pismem z dnia 2 listopada 1995 r. skierowały skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Minister Sprawiedliwości zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o NSA i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i odrzucenie skargi. W ocenie Ministra Sprawiedliwości zawarte w decyzji Ministra Przemysłu i Handlu, jako organu pierwszej instancji, z dnia 5 października 1995 r, pouczenie: „Decyzja niniejsza jest ostateczna. Z powodu jej niezgodności z prawem strony mogą wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Ministra Przemysłu i Handlu w terminie 30 dni od daty doręczenia”, jest nieprawidłowe, albowiem pomija treść art. 127 § 3 KPA. Przepis ten przewiduje, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Mylne pouczenie strony nie może wywołać dla niej ujemnych konsekwencji. W tym wypadku zastosowanie się do mylnego pouczenia, według Ministra Sprawiedliwości, pozbawiło stronę jednej instancji. Zasada dwuinstancyjności jest zasadą ogólną postępowania administracyjnego (art. 15 KPA). Jednoinstancyjność postępowania przed organem naczelnym została złagodzona wprowadzeniem nowelizacją KPA z 1980 r. nowego środka zaskarżenia opartego na konstrukcji niedewolutywnej. Tym środkiem jest wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Do jego rozpatrzenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. W konsekwencji, w następstwie rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, organ naczelny winien wydać nową decyzję administracyjną. Dopiero od tej decyzji przysługiwałaby skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ogólną regułą i warunkiem wnoszenia skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest konieczność wyczerpania środków odwoławczych. W późniejszym czasie, (w stosunku do daty decyzji Ministra Przemysłu i Handlu), w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykształciła się reguła, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o Na-

czelnym Sądzie Administracyjnym nie może mieć zastosowania w sprawie, w której postępowanie jest unormowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, albowiem w tym postępowaniu są przewidziane środki odwoławcze. Tego stanu rzeczy nie zmienia w niczym okoliczność, iż niektóre rozstrzygnięcia w tym postępowaniu są ostateczne, a więc nie przysługuje od nich środek odwoławczy (uchwała NSA z 29 września 1997 r., OPK 36/97, ONSA 1998 nr 1, poz. 6, także uchwała NSA z 9 grudnia 1996 r., OPS 4/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 44). W uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 9 grudnia 1996 r., OPS 4/96 (ONSA 1997 nr 2, poz. 44) wyrażono pogląd, że „w sprawie, w której naczelny organ administracji państwowej wydaje decyzję w pierwszej instancji w postępowaniu określonym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego można wnieść, stosownie do art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) po wyczerpaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy określonego w art. 127 § 3 KPA”. Tymczasem wbrew art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 1 obowiązującej od 1 października 1995 r. ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, decyzja Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 5 października 1995 r. zawiera pouczenie o możliwości wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego i to za pośrednictwem Ministra Przemysłu i Handlu (pouczenie takie mogło być aktualne na tle poprzednio obowiązujących przepisów). Brakowało natomiast pouczenia o treści art. 127 § 3 KPA.

Ł. Zakłady Graficzne, jako strona postępowania, zwróciły się z wnioskiem o usunięcie naruszenia prawa, przy czym ustalono, że pismo to nosi datę 23 października 1995 r. Jeżeli został zachowany termin, Ministerstwo Przemysłu i Handlu winno zatem potraktować to pismo jako odwołanie – wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Do pisma tego Ministerstwo Przemysłu i Handlu nie ustosunkowało się w ogóle. W tej sytuacji Ł. Zakłady Graficzne w Ł. pismem z dnia 21 listopada 1995 r. wniosły skargę bezpośrednio do sądu administracyjnego.

Rozpoznanie tej skargi nastąpiło wbrew treści art. 34 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny nie ustosunkował się do kwestii naruszenia art. 127 § 3 KPA. Jak to już wskazano, zasada dwuinstancyjności postępowania jest zasadą ogólną postępowania administracyjnego, respektowaną także przez inne procedury. W chwili obecnej jest to norma konstytucyjna (art. 78 Konstytucji). Naruszenie tej zasady, leżącej u podstaw państwa prawnego, należy uznać za rażące, godzące w istotny interes strony.

W tej sytuacji, gdy nie zostały wyczerpane środki odwoławcze, skarga była niedopuszczalna i na mocy art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym podlegała odrzuceniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368) skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków odwoławczych, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich, zaś zgodnie z art. 34 ust. 3 tej ustawy, jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, należy przed wniesieniem jej do sądu zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że warunkiem prawidłowego wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest wyczerpanie środków odwoławczych, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu administracyjnym albo zwrócenie się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Z wyraźnego i kategorycznego brzmienia powyższych przepisów wynika ponadto, że jeżeli stronie służyły środki odwoławcze w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, to nie jest dopuszczalne wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie tylko wtedy, gdy strona przed wniesieniem skargi nie wyczerpała środków odwoławczych w rozumieniu art. 34 ust. 2 ustawy, ale także wówczas, gdy strona błędnie zwróciła się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa.

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że w decyzji Ministra Przemysłu i Handlu, jako organu pierwszej instancji, z dnia 5 października 1995 r. zawarte jest pouczenie tej treści: „Decyzja niniejsza jest ostateczna. Z powodu jej niezgodności z prawem strony mogą wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem Ministra Przemysłu i Handlu w terminie 30 dni od daty doręczenia.” Pouczenie to, jak trafnie podkreśla się w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, jest błędne, bowiem pomijało treść przepisu art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, który wówczas stanowił, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne

rozpatrzenie sprawy. Pouczenie to było nieprawidłowe także z tego powodu, że naruszało przepis art. 35 ust. 1 ustawy, który przewiduje wnoszenie skargi bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednakże po spełnieniu warunków przewidzianych w art. 34 ust. 1 lub art. 34 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 112 Kodeksu postępowania administracyjnego błędne pouczenie w decyzji między innymi co do prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. W rozpoznawanej sprawie jest jednak sporne, czy skarżący zastosował się do pouczenia zawartego w tej decyzji, skoro zwrócił się w dniu 23 października 1995 r. do Ministra Przemysłu i Handlu z wnioskiem o usunięcie naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy, a następnie w dniu 2 listopada 1995 z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, które zostało ujęte jako uzupełnienie powyższego wniosku, zaś skargę wniósł w dniu 7 listopada 1995 r. bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym należy stwierdzić, że przepis art. 112 Kodeksu postępowania administracyjnego nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, skoro skarżący nie zastosował się do błędnego pouczenia zawartego w decyzji, lecz przy wniesieniu skargi zastosował tryb, który wedle jego oceny był prawidłowy. Nie jest zatem trafny zarzut wyrażony w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że błędne pouczenie zawarte w powyższej decyzji Ministra Przemysłu i Handlu pozbawiło stronę jednej instancji. Strona została bowiem pozbawiona jednej instancji wskutek sprzecznego z prawem zachowania się naczelnego organu administracji państwowej, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Z wyraźnego i nie budzącego żadnej wątpliwości przepisu art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika bowiem jednoznacznie, że od wydanej w pierwszej instancji decyzji naczelnego organu administracji publicznej, nie służy stronie odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może się zwrócić do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Minister Przemysłu i Handlu był zatem obowiązany rozważyć, czego nie uczynił, czy wniosek strony o usunięcie naruszenia prawa spełnia wymagania stawiane wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy w rozumieniu przepisu art. 127 § 3 Kodeksu. Należy bowiem przyjąć, że organ administracji publicznej nie jest związany pouczeniem zawartym w wydanej przez siebie decyzji, jeżeli pouczenie to jest błędne i w związku z tym powinien podejmować wszelkie działania zmierzające do zapewnienia wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie przewidzianym przepisami ustawowymi. Tymczasem Minister Przemysłu i Handlu zamiast

skorygować swoje błędne stanowisko zawarte w pouczeniu o trybie wniesienia skargi do Sądu, pismem z dnia 8 listopada 1995 r. wezwał skarżącego o wskazanie konkretnych przepisów, które zostały naruszone decyzją z dnia 5 października 1995 r., gdyż „ w przeciwnym wypadku pismo z dnia 23.10.1995 r. zostanie potraktowane jako skarga na decyzję Ministra Przemysłu i Handlu i przekazane według właściwości do rozpatrzenia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.”

W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że środkiem odwoławczym w rozumieniu art. 34 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest również wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu tego środka odwoławczego (np. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 9 grudnia 1996 r., OPS 4/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 44). Należy zatem stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny zaskarżonym wyrokiem rażąco naruszył przepis art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, skoro rozpoznał skargę na decyzję organu pierwszej instancji wniesioną bez wyczerpania środka odwoławczego przewidzianego w art.127§ 3 Kodeksu .

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====