

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 8 czerwca 2000 r.

III ZP 11/00

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Zbigniew Myszka, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wasilewski (współsprawozdawca - autor uzasadnienia), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 8 czerwca 2000 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

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

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Pozostawienie bez rozpoznania na podstawie art. 64 KPA podania o wszczęcie postępowania nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.

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

I. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Sądu Najwyższego w trybie 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.) z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu odpowiedź na pytanie: „Czy pozostawienie bez rozpoznania podania o wszczęcie postępowania administracyjnego (art. 64 KPA) następuje w formie decyzji administracyjnej ?”

W uzasadnieniu postawionego pytania, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił w szczególności uwagę na istniejącą w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozbieżność w kwestii sposobu interpretacji art. 64 KPA. Bowiern zarówno w odniesieniu do art. 64 § 1 KPA, który stanowi, że w sytuacji, gdy w podaniu, jakie wpłynęło do organu administracji publicznej, „nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania”, jak i w odniesieniu do art. 64 § 2 KPA, wedle którego „Jeżeli podanie nie stanowi zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nie usunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”. Opis nakazanego tymi przepisami zachowania organu administracji publicznej, zawarty w słowach „podanie pozostawia się bez rozpoznania”, w odniesieniu do takich samych lub porównywalnych sytuacji faktycznych interpretowany jest: a) nieraz jako tożsamy z obowiązkiem wydania decyzji administracyjnej (art. 104 KPA), która formalnie zakończy to postępowanie, choć nie rozstrzygnie sprawy co do istoty (por. np. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1986 r. – III SAB 14/85; wyrok NSA z dnia 3 lutego 1992 r. – IV SA 1377/91, OSP z 1993 r. Nr 10 poz. 205); b) a nieraz jako tożsamy ze zwolnieniem z tego obowiązku, wobec przyjęcia, że w takiej sytuacji organ administracji publicznej nie wydaje ani decyzji, ani postanowienia, bowiem „pozostawienie podania bez rozpoznania” w ogóle nie jest aktem administracyjnym i nie wywołuje żadnych skutków prawnych (por. np. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1996 r. – II SA 1473/94, OSP z 1997 r. Nr 7-8 poz. 136).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, na aprobatę zasługuje stanowisko, zgodnie z którym – mając na uwadze dyspozycję art. 64 w związku z art. 61 § 3 KPA – „pozostawienie bez rozpoznania” podania o wszczęcie postępowania, oznacza dla organu obowiązek wydania decyzji administracyjnej kończącej to postępowanie. Za takim stanowiskiem przemawia także i to, że wydanie w takiej sytuacji decyzji administracyjnej stwarza możliwość formalnego korzystania z dalszej drogi prawnej (odwołania, a następnie skargi sądowej), która jest gwarantowana konstytucyjnie (art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Każde podanie, w tym także żądanie, wyjaśnienie, odwołanie lub zażalenie, skierowane do organu administracji publicznej albo w celu wszczęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, o którym mowa w przepisach Działu II Kodeksu postępowania administracyjnego, albo w związku z toczącym się już postępowaniem jurysdykcyjnym „powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych” (art. 63 § 2 KPA). Jeżeli więc art. 61 § 1 KPA stanowi, że jurysdykcyjne postępowanie administracyjne wszczynane jest także na żądanie strony i w takim wypadku datą wszczęcia tego postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 KPA), to oznacza to, że wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest możliwe na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej tylko wtedy, gdy czyni ono zadość wymaganiom prawnym. Po pierwsze – wskazuje ono osobę, od której pochodzi oraz jej adres; w sensie normatywnym oba te elementy zostały bowiem uznane za niezbędne dla indywidualizacji strony tego postępowania, czyli jej oznaczenia i możliwości ustalenia miejsca jej pobytu, celem nawiązania z nią kontaktu (aspekt podmiotowy administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego); po drugie – określa jej żądanie, czyli przedmiot postępowania (aspekt przedmiotowy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego); oraz po trzecie – czyni zadość także ewentualnym dalszym wymaganiom prawnym, określonym innymi przepisami ustawowymi. W konsekwencji, ustawa stanowi w sposób kategoryczny, że jeżeli w skierowanym do organu administracji publicznej podaniu o wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego nie został wskazany adres osoby, która je wniosła, a organ administracji publicznej nie ma możliwości ustalenia adresu tej osoby na podstawie posiadanych danych, to wówczas „podanie pozostawia się bez rozpoznania” (art. 64 § 1 KPA), czyli nie wszczynają się jurysdykcyjne postępowania administracyjne, a tylko ono kończone jest wydaniem decyzji (art. 104 – art. 105 KPA). W danym wypadku podanie nie spełnia bowiem wymagań koniecznych w celu wszczęcia na jego podstawie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, niemożliwe jest bowiem nawiązanie kontaktu z osobą, która wnosi o jego wszczęcie (art. 28 KPA). Tymczasem organ administracji publicznej jest obowiązany zapewnić stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, począwszy od chwili jego wszczęcia (art. 10 KPA), a przede wszystkim ma obowiązek zawiadomienia jej o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 KPA) i następnie także o wszelkich dalszych

czynnościach podejmowanych w tym postępowaniu (art. 39 i 40 KPA). Z tej właśnie przyczyny, także w toku postępowania, strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ prowadzący postępowanie o każdej zmianie swego adresu (art. 41 § 1 KPA), a w razie zaniedbania tego obowiązku przyjmuje się, że doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny (art. 41 § 2 KPA). Naruszenie obowiązku prawnego zapewnienia stronie udziału w postępowaniu stanowi natomiast podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 KPA).

Stąd w sytuacji, o której mowa jest w art. 64 § 1 KPA, nie może zostać wszczęte jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, co oznacza także, że podanie (żądanie) nie może być załatwione poprzez wydanie decyzji (art. 104 i 105 KPA a contrario). Tym niemniej, w tym wypadku „pozostawienie podania bez rozpoznania” nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku jego załatwienia w sposób zgodny z zasadą praworządności (art. 6 KPA) oraz zasadą pisemności (art. 14 w związku z art. 10 § 3 KPA). Stąd wniosek, że w takiej sytuacji organ administracji publicznej ma nie tylko obowiązek urzędowej rejestracji wniesienia tego podania (żądania), lecz także obowiązek dokonania w aktach stosownej adnotacji o przyczynie „pozostawienia podania bez rozpoznania”.

Podobnie rzecz się przedstawia w wypadku, gdy podanie (żądanie) określa wprawdzie osobę, od której pochodzi i jej adres oraz żądanie, ale nie czyni ono zażość „innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa”, a wnosząca je osoba, pomimo prawidłowego wezwania i pouczenia przez organ o konieczności usunięcia stwierdzonych braków, nie usunęła ich w terminie siedmiu dni – wówczas organ administracji publicznej również „pozostawia bez rozpoznania” takie podanie (art. 64 § 2 KPA). Ponieważ jednak w tym wypadku organowi znany jest adres osoby wnoszącej podanie (żądanie), należy stanąć na stanowisku, że organ ten jest obowiązany zawiadomić osobę, która wniosła podanie, także o tym, że zostało ono „pozostawione bez rozpoznania” (art. 237 § 3 w związku z art. 238 KPA).

Jednakże w każdym wypadku, gdy organ „pozostawia podanie bez rozpoznania” (art. 64 § 1 i § 2 KPA), osobie, która zarzuca organowi administracji publicznej naruszenie prawa, polegające na bezczynności organu wobec zaniechania wszczęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na podstawie wniesionego przez nią podania (żądania), przysługuje – na ogólnych zasadach – skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 17 ustawy z dnia 11 maja 1995

r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), która powinna być wniesiona z zachowaniem trybu określonego w art. 34 tej ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====