



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-725171-IV/13/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 20. 02. 2013 r.

**Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

Izba Ogólnoadministracyjna

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity *Dz. U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm.*) (dalej: p.p.s.a.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy nieuprawnione pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) jest inną czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy też stanowi bezczynność, na którą służy skarga stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy?

UZASADNIENIE

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ujawniły się zasadnicze rozbieżności dotyczące właściwego sposobu kwestionowania legalności czynności pozostawienia podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (*tekst jednolity Dz. U. z 2000 roku Nr 98, poz. 1071 ze zm.*) (dalej: k.p.a.)). Rozbieżności te dotyczą tego, czy strona celem obrony własnego interesu prawnego naruszonego pozostawieniem podania bez rozpoznania powinna podjąć obronę przed bezczynnością organu administracji publicznej, składając zażalenie do organu wyższego stopnia (art. 37 § 1 k.p.a.), a następnie w razie nieuwzględnienia zażalenia, skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., czy też powinna wnieść skargę do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W wyroku z dnia 11 stycznia 2012 roku (sygn. akt II GSK 1362/10, publikacja: LEX nr 1107589) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że czynność z art. 64 § 2 k.p.a. polegająca na pozostawieniu podania bez rozpoznania posiada wszystkie cechy pozwalające na jej zakwalifikowanie do aktów lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że jest to czynność z zakresu administracji publicznej, gdyż pozostawiając wniosek strony bez rozpoznania organ administracji publicznej wypowiada się na temat przeszkód w realizacji wynikającego wprost z prawa uprawnienia strony do żądania merytorycznego załatwienia jej sprawy. Czynność z art. 64 § 2 k.p.a. jest czynnością jednostronną i władczą w tym sensie, że zamyka drogę do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty, jest wreszcie podejmowana w sprawie indywidualnej. Skoro czynność pozostawienia podania bez rozpoznania podlega zaliczeniu do aktów lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to ze wszystkimi konsekwencjami w postaci możliwości uczynienia jej przedmiotem skargi do sądu wnoszonej w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. W przypadku pozostawienia podania bez rozpoznania nie można mówić o bezczynności organu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. W postępowaniu sądowym ze skargi na bezczynność brak jest możliwości badania zgodności z prawem czynności polegającej na pozostawieniu podania bez rozpoznania. Sąd powinien przeprowadzić takie badanie, gdyby strona zamiast skargi na bezczynność, zaskarżyła do sądu omawianą czynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 roku (sygn. akt II GSK 1362/10, publikacja: LEX nr 1107589) stanowi kontynuację linii orzeczniczej, której wyrazem są orzeczenia Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 2 marca 2011 roku (sygn. akt II FSK 2624/10, publikacja: LEX nr 842886) oraz z dnia 14 września 2011 roku (sygn. akt II GSK 873/10, publikacja: LEX nr 996976). Pogląd ten jest obecny także w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 maja 2012 roku, sygn. akt III SAB/Wr 2/12, publikacja: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane są również odmienne poglądy dotyczące przedstawionego wyżej zagadnienia. W postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2008 roku (sygn. akt I GSK 485/07, publikacja: LEX nr 469747) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że pozostawienie wniosku bez rozpoznania, jako czynność materialnotechniczna, nie podlega zaskarżeniu w drodze odwołania, a tym samym nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Jeżeli w ocenie skarżącego, pozostawiony bez rozpoznania wniosek spełnia kryterium kompletności, może on złożyć skargę na bezczynność organu. Wówczas wynik tego postępowania przesądzi o tym, czy wniosek skarżącego spełniał wszystkie wymogi formalne, a zatem czy organ pozostawał bezczynnym w sprawie. Analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 marca 2011 roku (sygn. akt II GSK 358/10, publikacja: LEX nr 992368) przyjmując, że bezpodstawne pozostawienie podania bez rozpoznania oznacza, iż organ administracji publicznej pozostaje bezczynnym i na tę jego bezczynność służy skarga do sądu administracyjnego wnoszona w oparciu o art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Nie ulega wątpliwości, że źródłem powyższej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego była uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2000 roku (sygn. akt III ZP 11/00, publikacja: OSNP 2000/19/702). Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że naruszenie prawa polegające na bezpodstawnym pozostawieniu podania bez rozpoznania polega na bezczynności organu administracji publicznej, który nie wszczyna jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na podstawie wniesionego podania. Zaprezentowana wyżej linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego znajduje swoje odbicie również w najnowszym orzecznictwie. W sprawie (sygn. akt II GSK 3/11, publikacja: LEX nr 1125474) zakończonej wyrokiem z dnia 22 lutego 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga na bezczynność złożona na skutek pozostawienia podania bez rozpoznania może zostać złożona w celu kwestionowania legalności tej czynności (*por. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2012 roku, sygn. akt II OSK 2102/12; z dnia 27 września 2012 roku, sygn. akt II OSK 1294/12 oraz z dnia 24 lipca 2012 roku, sygn. akt I OSK 842/12, publikacja: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Powołane wyżej orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje na występowanie w nim zasadniczych rozbieżności co do trybu, w jakim strona postępowania powinna podejmować obronę swoich słusznym interesów przed bezpodstawnym pozostawieniem podania bez rozpoznania. Źródłem tych rozbieżności są kontrowersje wokół charakteru czynności z art. 64 § 2 k.p.a. i możliwości zaliczenia jej do czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Przedstawione powyżej rozbieżności, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wymagają rozstrzygnięcia przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przechodząc do analizy zagadnienia będącego przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie, należy na wstępie zwrócić uwagę, że w przeszłości, poważne wątpliwości budziła także kwestia o charakterze podstawowym, a mianowicie przesądzenie formy prawnej czynności organu administracji publicznej polegającej na pozostawieniu podania bez rozpoznania. Doktryna wyrażała się co do tej kwestii niejednolicie. Rozbieżności poglądów usystematyzowała B. Adamiak w głosie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2000 roku, opublikowanej w OSP 2001/1/12. Autorka wskazała, że wykształciły się trzy zapatrywania. Po pierwsze, pozostawienie podania bez rozpoznania powinno następować w formie decyzji administracyjnej. Po drugie, pozostawienie podania bez rozpoznania powinno następować w formie postanowienia. Po trzecie, pozostawienie podania bez rozpoznania nie wymaga ani podjęcia decyzji, ani postanowienia, jest czynnością materialnotechniczną - czynnością adnotacji - pozostawienia bez rozpoznania. Autorka glosy opowiedziała się za słusnością ostatniego poglądu, zaaprobowanego i rozwiniętego w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2000 roku. W nowszej literaturze przedmiotu, pogląd o niedecyzyjnej formie pozostawienia podania bez rozpoznania jest już dominujący. Wskazuje się, że bezskuteczność podania wskutek nieuzupełnienia jego braków formalnych oznacza, iż nie jest ono zdolne do wywołania skutku prawnego wszczęcia postępowania, co z kolei wyklucza decyzyjną formę takiej czynności (*por. m.in. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 310; R. Kędziora. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 380.*)

Ujednolicenie poglądów w zakresie prawnej formy pozostawienia podania bez rozpoznania nie przyczyniło się jednak do rozstrzygnięcia wątpliwości w zakresie możliwości objęcia tej czynności dyspozycją art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W ocenie Rzecznika, więcej argumentów przemawia za poglądem, że jest ona zaskarżalna do sądu administracyjnego w drodze skargi na bezczynność organu (*zob. powołane wyżej orzeczenia Naczelnego Sądu*

Administracyjnego oznaczone sygn. akt I GSK 485/07 oraz sygn. akt II GSK 358/10). Na aprobatę zasługuje zatem teza o niedopuszczalności wniesienia skargi na czynność pozostawienia podania bez rozpoznania na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Bezsporne wydaje się stwierdzenie, że organ administracji publicznej, który pozostawia podanie bez rozpoznania w sposób jednostronny stwierdza, że postępowanie nie zostanie wszczęte i nie będzie podejmował w sprawie żadnych dalszych czynności. Organ wkracza w ten sposób (pośrednio) w podmiotowe prawo jednostki, przysługujące jej na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego - obejmujące żądanie wszczęcia postępowania. Czynność pozostawienia wniosku bez rozpoznania winna być uznana za taką czynność organu, która wywołuje skutki prawne i w przeciwieństwie do innych czynności faktycznych nie ma charakteru indyferentnej z punktu widzenia praw jednostki (*por. P. Brzozowski, Głosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2011 roku (sygn. akt IIFSK 2624/10), LEX2011*).

W literaturze ugruntowane wydaje się stanowisko, że akty lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. powinny charakteryzować się poniższymi cechami (*zob. J.P. Tamo, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2008, s. 31*). Po pierwsze, powinny mieć charakter władczy i być podejmowane w sprawach o charakterze indywidualnym. Po drugie, czynności te powinny mieć charakter publicznoprawny, ponieważ tylko w tym zakresie działalność administracji publicznej została poddana kontroli sądowej. Po trzecie, czynności te powinny dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem organu administracji publicznej a możliwością realizacji uprawnienia wynikającego z przepisu prawa.

Jak wskazano wyżej, pozostawienie podania bez rozpoznania niewątpliwie ma charakter czynności władczej oraz skierowanej do określonego podmiotu. Uzasadnione wątpliwości budzi natomiast brak bezpośredniego związku pomiędzy pozostawieniem podania bez rozpoznania a uprawnieniem wynikającym z przepisów prawa. Czynność zaskarżalna na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. powinna ustalać, stwierdzać lub potwierdzać uprawnienia określone przepisami prawa administracyjnego. Musi więc istnieć ścisły oraz bezpośredni związek między ustaleniem a realizacją uprawnienia (*por. T. Woś w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2008, s. 65*). Nie sposób przyjąć, że pozostawienie podania bez rozpoznania w sposób bezpośredni rozstrzyga o jakichkolwiek uprawnieniach wynikających z prawa materialnego, związanych z inicjowanym postępowaniem administracyjnym. Nie można w tym

przypadku mówić o konkretyzacji normy prawa materialnego w sprawie administracyjnej. Pozostawienie podania bez rozpoznania nie wpływa bezpośrednio na uprawnienia jednostki wynikające z przepisów prawa, co wywołuje wątpliwość w zakresie możliwości poddania go kontroli legalności przed sądem administracyjnym w trybie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (*por. powołana wyżej glosa P. Brzozowskiego do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2011 roku*).

Kwestionowanie legalności pozostawienia podania bez rozpoznania w drodze złożenia zażalenia do organu wyższego stopnia (art. 37 § 1 k.p.a.), a następnie - w razie nieuwzględnienia zażalenia - skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest bardziej korzystne dla skarżących i lepiej zabezpiecza ich interesy. W ocenie Rzecznika, okoliczność ta jest pozbawiona znaczenia. Przede wszystkim, sprawa pozostawienia podania bez rozpoznania może zostać załatwiona już na poziomie wewnątrzadministracyjnym, bez potrzeby angażowania sądu administracyjnego. Trzeba mieć także na względzie, że skarga na bezczynność nie jest limitowana żadnym terminem. Wynika to z faktu, że stan bezczynności, jako stan naruszenia prawa, trwa tak długo, jak długo organ nie załatwi sprawy lub nie podejmie innej czynności prawem przewidzianej, umożliwiającej kontynuowanie postępowania administracyjnego (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 marca 2011 roku, sygn. akt II SAB/Gl 80/10, publikacja: LEX nr 786817*). Kwestionowanie bezczynności organu administracji publicznej jest zatem proceduralnie łatwiejsze i bardziej dostępne (również ze względu na niższy wpis) dla obywateli, niż konieczność wniesienia wymagającej spełnienia szczegółowych wymogów formalnych skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Podsumowując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) nie stanowi czynności zaskarżalnej do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wbrew powołanym w pierwszej części uzasadnienia niniejszego wniosku orzeczeniom Naczelnego Sądu Administracyjnego, czynność ta nie posiada wszystkich cech pozwalających na jej zakwalifikowanie do aktów lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Prawo do zakwestionowania legalności pozostawienia podania bez rozpoznania może być natomiast realizowane w trybie art. 37 § 1 k.p.a., a następnie w drodze skargi na bezczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Niezależnie jednak od tego, która z powyższych koncepcji jest właściwa i które z teoretycznych uzasadnień zyska akceptację Naczelnego Sądu Administracyjnego, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, najistotniejsze jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego. Pozwoli to na usunięcie stanu niepewności

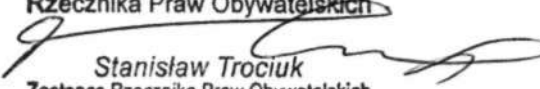
co do wyboru właściwego środka prawnego. Ma to znaczenie nie tylko dla skarżących, ale także dla organów administracji publicznej, ponieważ organ powinien zamieścić w piśmie informującym o pozostawieniu podania bez rozpoznania pouczenie o sposobie i terminie zaskarżenia (w razie uznania, że na czynność służy skarga do sądu administracyjnego w trybie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozbieżności w orzecznictwie, organy administracji publicznej pozostają w daleko idącej niepewności co do sposobu i zakresu realizacji tego obowiązku.

W związku z ujawnionymi i opisanymi wyżej rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ich rozstrzygnięcie przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego należy uznać za konieczne. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu odpisy wniosku.

Załącznik:

- 6 odpisów wniosku

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich