

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 r., sygn. I OPS 2/13¹

Na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego²) przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.)³.

1. Stan faktyczny

Naczelny Sąd Administracyjny podjął powyższą uchwałę po rozpatrzeniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii: „[c]zy 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?”⁴.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że „w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się zasadnicze rozbieżności dotyczące właściwego sposobu kwestionowania legalności

¹ Publikowana na stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 15 XII 2013).

² Ustawa z dnia 16 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267), dalej „k.p.a.”.

³ Dalej „p.p.s.a.”.

⁴ Uchwała NSA z 3 IX 2013 r., sygn. I OPS 2/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 15 XII 2013).

czynności pozostawienia podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Rozbieżności te dotyczą tego, czy strona w celu obrony własnego interesu prawnego naruszonego pozostawieniem podania bez rozpoznania powinna podjąć obronę przed beczynnością 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 akt lub czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”.

Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdził, że orzecznictwo „wskazuje na występowanie zasadniczych rozbieżności co do trybu, w jakim strona postępowania powinna podejmować obronę swoich słusznych interesów przed bezpodstawnym pozostawieniem podania bez rozpoznania. Źródłem tych rozbieżności są kontrowersje co do 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.”.

W wyroku z 11 stycznia 2012 r. 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.⁵ Według tego stanowiska jest to „czynność z zakresu administracji publicznej, gdyż pozostawiając podanie 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. [...] 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 beczynności organu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. [...]”⁶.

Z kolei w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2008 r. stwierdzono odmiennie, że pozostawienie wniosku

⁵ Wyrok NSA z 11 I 2012 r., sygn. II GSK 1362/10, LEX nr 1107589.

⁶ Stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 I 2012 r., sygn. II GSK 1362/10, stanowi kontynuację linii orzeczniczej, której wyrazem są orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 III 2011 r., sygn. II PSK 2624/10, LEX nr 842886, oraz z 14 IX 2011 r., sygn. II GSK 873/10, LEX nr 996976.

bez rozpoznania, jako czynność materialno-techniczna, nie podlega zażaleniu w drodze odwołania, a tym samym nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego⁷. Jeżeli w ocenie skarżącego pozostawiony bez rozpoznania wniosek spełnia kryterium kompletności, może on złożyć skargę na beczynność organu. Wówczas wynik tego postępowania przesądzi o tym, czy wniosek skarżącego spełniał wszystkie wymogi formalne, a zatem czy organ pozostawał beczynny w sprawie.

Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w uzasadnieniu wyroku z 10 marca 2011 r., przyjmując, że bezpodstawne pozostawienie podania bez rozpoznania oznacza, iż organ administracji publicznej pozostaje beczynny i na tę jego beczynność służy skarga do sądu administracyjnego wnoszona na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.⁸ NSA, powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 czerwca 2000 r.⁹, podtrzymał stanowisko, że naruszenie prawa poprzez bezpodstawne pozostawienie podania bez rozpoznania polega na beczynności organu administracji publicznej, który nie wszczyna jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na podstawie wniesionego podania¹⁰.

Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na doktrynę, wskazał, że poważne wątpliwości budzi także kwestia formy prawnej czynności organu administracji publicznej polegającej na pozostawieniu podania bez rozpoznania. W głosie do uchwały Sądu Najwyższego z 8 czerwca 2000 r. wskazano, że istnieją trzy rozbieżne poglądy dotyczące formy prawnej pozostawienia podania bez rozpoznania. 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 bowiem czynnością materialno-techniczną – czynnością adnotacji – pozostawienia bez rozpoznania¹¹.

⁷ Postanowienie NSA z 8 IV 2008 r., sygn. I GSK 485/07, LEX nr 469747.

⁸ Uzasadnienie NSA do wyroku z 10 III 2011 r., sygn. I GSK 358/10, LEX nr 992368.

⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 8 VI 2000 r., sygn. III ZP 11/00, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” (OSNIAPiUS) 2000, nr 19, poz. 702, dalej „uchwała SN z 8 VI 2000 r.”.

¹⁰ Pogląd ten jest podzielany także w nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych, por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 10 V 2012 r., sygn. III SAB/Wr 2/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 15 XII 2013). W przypadku pozostawienia podania bez rozpoznania nie można mówić o beczynności organu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

¹¹ B. Adamiak, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 VI 2000 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 1, poz. 12.

W nowszej literaturze przedmiotu pogląd ostatni zyskał zdecydowaną aprobatę. 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 czynności¹².

Ujednolicenie poglądów w zakresie prawnej formy pozostawienia podania bez rozpoznania nie usunęło jednak 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 czynność ta może być kwestionowana przed sądem administracyjnym w drodze skargi na bezczynność organu, co oznacza, iż niedopuszczalne jest wniesienie skargi na czynność pozostawienia podania bez rozpoznania na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ugruntowane wydaje się stanowisko, że po pierwsze, akty lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. powinny mieć charakter władczy i być podejmowane w sprawach o charakterze indywidualnym, po drugie, czynności te powinny mieć charakter publicznoprawny i po trzecie, 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 lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa¹³.

Prokurator Prokuratury Generalnej wniosł o podjęcie uchwały, że nieuprawnione pozostawienie pisma bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) należy zakwalifikować jako bezczynność organu administracyjnego, na którą służy skarga na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

2. Pozostawienie podania bez rozpoznania – rozważania prawne

W myśl przepisu art. 64 § 1 k.p.a. pozostawienie podania bez rozpoznania jest dopuszczalne, jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego podanie i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiada-

¹² Por. m.in. B. Adamiak, Komentarz do art. 64 § 2 k.p.a., w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 310; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 380.

¹³ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 31.

nych danych. Przepis ten wymaga, aby obie przesłanki zostały spełnione łącznie. Wskazanie osoby, od której pochodzi podanie, i jej adres uznane zostały w orzecznictwie za niezbędne dla indywidualizacji strony postępowania, czyli jej oznaczenia i możliwości ustalenia miejsca jej pobytu, w celu nawiązania z nią kontaktu¹⁴. Ponadto organ jest zobowiązany do ustalenia adresu na podstawie wszelkich dostępnych danych, także danych będących w posiadaniu innych organów państwowych¹⁵. W literaturze stwierdza się też, że brak adresu w rozumieniu tego przepisu oznacza również brak adresu elektronicznego¹⁶.

Z kolei w sytuacji gdy podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie siedmiu dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Należy się zgodzić ze stanowiskiem, że przepis art. 64 § 2 k.p.a. powinien być interpretowany z uwzględnieniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym art. 7 i 9 k.p.a.¹⁷

Sąd Najwyższy w uchwale z 8 czerwca 2000 r. stwierdza: „gdy podanie (żądanie) określa wprawdzie osobę, od której pochodzi i jej adres oraz żądanie, ale nie czyni ono zadość «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 k.p.a.). 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 k.p.a.)”¹⁸.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy w przypadku określonym w art. 64 § 2 k.p.a. dochodzi do wszczęcia postępowania administracyjnego. W doktrynie można spotkać stanowisko, że tylko podanie odpowiadające określonym przez prawo warunkom jest w stanie doprowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego, poprzez uruchomienie

¹⁴ Uchwała SN z 8 VI 2000 r.

¹⁵ A. Wróbel, Komentarz do art. 64 k.p.a., w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 437.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Uchwała SN z 8 VI 2000 r.

kompetencji organu do rozpatrzenia sprawy administracyjnej, czyli procesu stosowania prawa. Dlatego też przyjmuje się, że w przypadku art. 64 § 2 k.p.a. nie dochodzi do wszczęcia postępowania, albowiem nie wszczyna się automatycznie postępowania administracyjnego, jeśli podanie nie odpowiada wymogom przewidzianym przez k.p.a. lub przepisy szczególne¹⁹.

O ile przed wprowadzeniem przepisu art. 61a § 1 i 2 k.p.a.²⁰ poruszana kwesta mogła budzić wątpliwości, to obecnie należy uznać, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, a datą wszczęcia postępowania jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Wyjątek od tej zasady ustanawia przepis art. 61a § 1 k.p.a, w myśl którego „[g]dy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania”. Na postanowienie to zgodnie z art. 61a § 2 k.p.a. przysługuje zażalenie. Celem wprowadzenia art. 61a k.p.a. było „odróżnienie postępowania wstępnego polegającego na wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego od postępowania właściwego, które kończy się rozstrzygnięciem sprawy co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej”²¹. Wobec przyjętych rozwiązań za trafne należy uznać stwierdzenie, że rozwiązanie zmierzające do wyodrębnienia etapu wstępnego dotyczącego wszczęcia postępowania od merytorycznego rozpatrzenia wniosku nie może jednak prowadzić do odmowy wszczęcia postępowania w sytuacji wystąpienia braków formalnych, o których mowa w art. 64 k.p.a.²²

¹⁹ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Charakter prawny i forma czynności określonych w art. 64 i 98 § 2 k.p.a.*, „Casus” 2000, nr 2, s. 12. C. Kosikowski twierdzi, że złożenie wniosku przez inwestora o wydanie decyzji o warunkach zabudowy wszczyna postępowanie z dniem doręczenia tego żądania organowi administracji, a organ ten może je prowadzić, gdy wniosek spełnia prawem określone wymogi lub gdy w odpowiednim trybie zostały usunięte wady wniosku, zob. C. Kosikowski, *Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 1, s. 3.

²⁰ Przepis art. 61a został wprowadzony do kodeksu ustawą nowelizującą z dnia 3 XII 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2011, Nr 6, poz. 18), która weszła w życie w dniu 11 IV 2011 r.

²¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 2987, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2987> (dostęp: 18 XII 2013).

²² B. Adamiak, Komentarz do art. 64 k.p.a., s. 312.

Brak możliwości ustalenia adresu strony należy odróżnić od sytuacji, w której nie jest ona stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stąd stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uchwale z 8 czerwca 2000 r., zgodnie z którym „[...] 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, czyli nie wszczyna się jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a tylko ono kończone jest wydaniem decyzji (art. 104 – art. 105 k.p.a.)”²³, należy uznać za nieaktualne.

Pozostawienie podania bez rozpoznania ma niewątpliwie 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 bądź potwierdzać uprawnienie lub obowiązek określony przepisami prawa administracyjnego. Musi więc istnieć ścisły oraz bezpośredni związek między ustaleniem a realizacją uprawnienia lub obowiązku²⁴. 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 tej czynności kontroli legalności przed sądem administracyjnym w trybie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.²⁵

Przepis art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przewiduje wniesienie skargi na bezczynność organów w wypadkach przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 1–4a. Skarga na bezczynność organu do sądu administracyjnego służy wyłącznie na niewydanie decyzji administracyjnej, niewydanie postanowienia,

²³ Uchwała SN z 8 VI 2000 r.

²⁴ Por. T. Woś, Komentarz do art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańskiej, Warszawa 2010, s. 65.

²⁵ P. Brzozowski, Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 III 2011 r., sygn. II FSK 2624/10, LEX nr 842886.

na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty lub wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, wreszcie na inne niż określone powyżej akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Jak słusznie uznał NSA w uchwale z 4 lutego 2008 r., w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. mowa jest o aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej innych niż decyzje i postanowienia wydawane w administracyjnych postępowaniach jurysdykcyjnych. Chodzi o sprawy indywidualne, podobnie jak w przypadku spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, tyle tylko, że w sprawach tych nie orzeka się w drodze decyzji administracyjnej, lecz mogą być podejmowane akty lub czynności dotyczące określonych adresatów²⁶. „Akt lub czynność podejmowane są w sprawie indywidualnej w tym znaczeniu, że jej przedmiotem jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny (uprawnienie lub obowiązek), którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego. W takich przypadkach do konkretyzacji prawnego stosunku administracyjnego nie jest wymagane rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, natomiast mogą pojawić się akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej, których przedmiotem jest przyznanie (odmowa przyznania), stwierdzenie (odmowa stwierdzenia) albo uznanie (odmowa uznania) określonego uprawnienia lub obowiązku wynikających z mocy powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Podmiot, którego uprawnienia lub obowiązku dotyczy akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, ma zapewnioną ochronę na drodze sądowej, ponieważ może zaskarżyć takie akty i czynności organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, a także beczynność organu w tych sprawach, jak również żądać, aby sąd administracyjny orzekł o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 146 p.p.s.a.). Właśnie to, że istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku wynika z przepisów prawa, wyraźnie wskazuje, że chodzi tu o uprawnienie lub obowiązek określonej osoby (podmiotu administrowanego), których źródłem jest obowiązujący powszechnie przepis prawny”²⁷.

²⁶ Uchwała NSA z 4 II 2008 r., sygn. I OPS 3/07, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2008, nr 2, poz. 21.

²⁷ Ibidem.

O beczynności organów można mówić wówczas, gdy w prawie określonym terminie wymieniony organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub gdy wprowadzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności²⁸. W literaturze do czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zalicza się czynności materialno-techniczne²⁹. Podobnie kwalifikują tego typu czynności sądy administracyjne, uznając, że „[w]ydanie zaświadczenia nie jest sprawą administracyjną, w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej. Jest natomiast czynnością materialno-techniczną, mającą walor czynności z zakresu administracji publicznej, dotycząca praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 par. 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)”³⁰.

Warto w tym miejscu odnieść się do przepisów Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³¹, w szczególności do jej art. 27 ust. 4, który dotyczy złożenia w urzędzie gminy niepoprawnego wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). W przypadku stwierdzenia przez organ gminy niepoprawności wniosku (np. braku podpisu, braku danych wymaganych we wniosku) organ gminy, zgodnie z powołanym przepisem, powinien niezwłocznie wezwać do skorygowania lub uzupełnienia wniosku, wskazując uchybienia, w terminie 7 dni roboczych, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Wniosek o wpis do CEIDG jest z pewnością podaniem w rozumieniu art. 63 k.p.a., a jego złożenie wszczyna postępowanie administracyjne. Stąd ustalenia przyjęte w omawianej uchwale mają znaczenie także na gruncie innych aktów prawnych, przyznających organom administracji kompetencję do załatwienia sprawy z zakresu administracji dotyczącej uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów powszechnie obowiązujących. Powiedzieć też należy, że załatwienie sprawy w przypadku złożenia wniosku o wpis do

²⁸ T. Woś, Komentarz do art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańskiej, Warszawa 2010, s. 70.

²⁹ M. Barczak, Głosa do postanowienia WSA w Warszawie z 9 VIII 2005 r., sygn. III SAB/Wa 24/05, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 12, s. 71–79.

³⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 16 VII 2012 r., sygn. III SA/Kr 1485/11. Podobny wniosek przedstawia WSA w Warszawie w postanowieniu z 15 VI 2009 r., sygn. II SAB/Wa 197/08. Oba wyroki opublikowane w: LEX nr 560407, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 18 XII 2013).

³¹ Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 672 ze zm.

CEIDG na urzędowym formularzu (nie w formie elektronicznej) polegać będzie na wprowadzeniu danych do systemu informatycznego, a zatem będzie to czynność o charakterze materialno-technicznym.

Wydaje się, że ze względu na treść podjętej uchwały rozważania na temat trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu polegającą na niewydaniu decyzji administracyjnej, a także na niepodjęciu czynności materialno-technicznej są zbyt czyste. Warto jednak wskazać, iż dotychczas twierdzono, że regulacja przewidziana w art. 37 k.p.a. dotyczy tylko beczynności polegającej na niewydaniu decyzji administracyjnej. W przypadku zaś niedokonania czynności o charakterze materialno-technicznym, co do których ustawy nie przewidują środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, nie stosuje się art. 37 k.p.a., ale art. 52 § 3 p.p.s.a., który uzależnia skuteczne złożenie skargi od uprzedniego wyczerpania drogi administracyjnej polegającej na wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa³².

A zatem w sytuacji, gdy beczynność dotyczy wykonania obowiązku w postaci dokonania określonej czynności materialno-technicznej, dla której żaden przepis prawa nie przewiduje sformalizowanych środków zaskarżenia, konieczne jest uprzednie wezwanie organu do dokonania tej czynności, przy czym nie ma obowiązku dokonania wezwania w określonym terminie³³.

3. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Po pierwsze, Naczelny Sąd Administracyjny słusznie uznał, że „zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przy tym datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.) lub dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a k.p.a.). Zatem, skutek wszczęcia postępowania administracyjnego wywołuje również wniesienie podania niezyniącego zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (art. 63 § 2–3a k.p.a.), o ile nie zajdą okoliczności

³² A. Wróbel, Komentarz do art. 37 k.p.a., w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 341. Podobnie wyrok WSA w Opolu z 27 V 2004 r., sygn. II SAB/Op 1/04, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2005, nr 2, poz. 33.

³³ T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 85–86.

wskazane w art. 61a § 1 k.p.a. Oznacza to, że czynności wymienione w art. 64 § 2 k.p.a. (wezwanie wnoszącego podanie do usunięcia jego braków w terminie siedmiu dni, pouczenie go, że nieusunięcie tych braków w wyznaczonym terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, czy pozostawienie podania bez rozpoznania) organ podejmuje w toku wszczętego już postępowania³⁴.

Po drugie, NSA stwierdził, że „kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a., a w innych sprawach tylko wówczas, gdy ustawa szczególna tak stanowi³⁵. Oznacza to, iż w przypadku skargi na bezczynność organu przedmiotem sądowej kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie. Wniesienie skargi na „bezczynność władzy” jest przy tym uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania danego aktu³⁶.

NSA powołał się na pogląd, zgodnie z którym organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności nie tylko w przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a., ale także wówczas, gdy nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych, mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji³⁷. A zatem z bezczynnością organu mamy do czynienia nie tylko w przypadku, gdy mimo upływu terminu sprawa nie jest załatwiona, ale również wtedy, gdy organ odmawia jej rozpoznania lub załatwienia, bo mylnie sądzi, że zachodzą okoliczności, które uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem decyzji administracyjnej.

³⁴ Uchwała NSA z 3 IX 2013 r., sygn. I OPS 2/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 15 XII 2013).

³⁵ Ibidem.

³⁶ Por. wyrok NSA z 14 VI 1983 r., sygn. SA/Wr 6/83, „Gazeta Prawna” 1983, nr 24, www.lex.pl (dostęp: 7 I 2014).

³⁷ Wyrok NSA z 20 VII 1999 r., sygn. I SAB 60/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 6, poz. 87.

Powyższe prowadzi do wniosku, że organ prowadzący postępowanie, który pozostawia podanie bez rozpoznania z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa (mimo że nie zaszły przesłanki wskazane w art. 64 § 2 k.p.a.), pozostaje w beczynności, ponieważ bezzasadnie uchyla się od rozpoznania sprawy i wydania decyzji.

Po trzecie, nie ulega wątpliwości, że pozostawienie podania bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. następuje w drodze czynności materialno-technicznej, o podjęciu której należy powiadomić wnoszącego podanie na piśmie.

Po czwarte, pozostawienie wniosku bez rozpoznania nie jest czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ nie spełnia kryteriów określonych w tym przepisie. Co prawda, jak przyznaje NSA, „ze względu na użyte w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. kryteria, trudno dokładnie scharakteryzować wymienioną w nim kategorię działań administracji, to z całą pewnością można jednak powiedzieć, że są to akty lub czynności, które: a) mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.; b) są podejmowane w sprawach indywidualnych; c) mają charakter publicznoprawny, ponieważ tylko w tym zakresie działalność administracji została poddana kontroli sądów administracyjnych; d) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność”³⁸.

Powyższe kryteria pozwalają uznać, że o akcie (lub czynności) w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4, na który może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, można mówić wówczas, gdy akt (czynność) podjęty jest w sprawie indywidualnej, skierowany jest do oznaczonego podmiotu administrowanego, dotyczy uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu, zaś samo uprawnienie lub obowiązek, którego akt (czynność) dotyczy, są określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego³⁹.

W świetle powyższego nie można pozostawienia podania bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. uznać za akt lub czynność wymie-

³⁸ Uchwała NSA z 3 IX 2013 r., sygn. I OPS 2/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 15 XII 2013).

³⁹ Uchwała NSA z 4 II 2008 r., sygn. I OPS 3/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E742D38367> (dostęp: 7 I 2014).

nioną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ nie jest spełnione kryterium, zgodnie z którym dotyczy to uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Czynność ta bowiem nie potwierdza ani też nie zaprzecza, że dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających wprost z ustawy. Podejmując tę czynność, organ prowadzący postępowanie informuje stronę, iż nie rozpozna jej sprawy na podstawie wniesionego podania, ponieważ ta w terminie nie uzupełniła braków tego podania. Poza tym pozostawienie sprawy bez rozpoznania z tej przyczyny, co do zasady (tzn. o ile możliwość wystąpienia z żądaniem nie jest ograniczona terminem prawa materialnego), nie pozbawia strony uprawnienia do rozpoznania jej sprawy. Strona może bowiem powtórnie wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania.

Po piąte, NSA podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 4 lutego 2008 r., że rozpoznając sprawę w trybie postępowania administracyjnego, organ prowadzący postępowanie może podejmować działania albo w formie postanowienia, albo w formie decyzji. Nie ma zatem w postępowaniu regulowanym przepisami k.p.a. miejsca na podejmowanie aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., te bowiem są formą podejmowania działań przez organy administracji w trybie pozaprocesowym, tzn. trybie, który nie został uregulowany przepisami postępowania administracyjnego ogólnego czy przepisami administracyjnych postępowań szczególnych, np. podatkowego⁴⁰.

W tej części uchwała NSA jest, jak się wydaje, niezrozumiała, albowiem NSA w uchwale z 4 lutego 2008 r. wyraźnie przyznał, że wolą ustawodawcy było objęcie kontrolą sądu administracyjnego tych prawnych form działania administracji publicznej, które mogą być i są podejmowane przez organy administracji publicznej w stosunku do podmiotów administrowanych, w sprawach, dla których załatwienia nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia administracyjnego (podkreśl. A.T.). Z uchwały NSA z 4 lutego 2008 r. wynika także, że strona może domagać się ochrony swoich praw, wnosząc skargę na bezczynność organu administracji polegającą na niepodjęciu czynności materialno-technicznej, dotyczącej – rzecz jasna – określonego uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Faktem jest także, że organy administracji, zwłaszcza w sprawach o charakterze gospodarczym, podejmują inne akty lub czynności, które nie są decyzjami w rozumieniu k.p.a. (podkreśl. A.T.).

⁴⁰ Ibidem.

Po szóste, NSA stwierdził, że nie można się zgodzić z poglądem, iż czynność pozostawienia podania bez rozpoznania oznacza, że organ administracji publicznej w sposób władczy odmawia stronie uruchomienia postępowania jurysdykcyjnego. Jak zostało wcześniej stwierdzone, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.) lub dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a k.p.a.), nawet jeżeli to podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa. W takim wypadku organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest podjąć działania wskazane w art. 64 § 2 k.p.a., mające na celu usunięcie tych braków, a w konsekwencji rozpoznanie i załatwienie sprawy. Dlatego też pozostawienie podania bez rozpoznania jest formą zakończenia postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy strona nie usunęła braków podania w terminie, mimo prawidłowego wezwania i pouczenia. Jeżeli więc organ prowadzący postępowanie pozostawia podanie bez rozpoznania, chociaż nie zachodzą przesłanki warunkujące podjęcie tej czynności materialno-technicznej (np. wezwanie organu wystosowane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. było wadliwe⁴¹), to pozostaje on w bezczynności, bo odmawia rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji. Już w 1983 r. w orzecznictwie NSA zaakceptowano pogląd, iż wniesienie skargi na „milczenie władzy” jest uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania danego aktu⁴².

Po siódme, powszechnie przyjmuje się, że akty i czynności organu prowadzącego postępowanie, podejmowane w tym postępowaniu, od których nie służy żaden ze zwyczajnych środków zaskarżenia, mogą być kwestionowane dopiero w odwołaniu od decyzji (we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Następstwem pozostawienia podania bez rozpoznania jest zakończenie postępowania administracyjnego bez wydania decyzji, co wyklucza kwestionowanie tej czynności w drodze odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Z kolei art. 52 § 3 p.p.s.a. stanowi, że jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie

⁴¹ Por. wyrok NSA z 22 II 2012 r., sygn. II GSK 3/11, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 7 I 2014).

⁴² Wyrok NSA z 14 VI 1983 r., sygn. SA/Wr 6/83, „Gazeta Prawna” 1983, nr 24, www.lex.pl (dostęp: 7 I 2014).

będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie 14 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa. Skoro Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje środki zaskarżenia wskazane w art. 52 § 2 p.p.s.a., to nie ma zastosowania przy wnoszeniu skargi do sądu administracyjnego na pozostawienie podania bez rozpoznania tryb wynikający z art. 52 § 3 p.p.s.a.⁴³ nakazujący poprzedzenie wniesienia skargi uprzednim wezwaniem na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa. Co najmniej bardzo wątpliwy jest również wniosek, że ta czynność może być skarżona do sądu administracyjnego bez podjęcia próby usunięcia naruszenia prawa na etapie załatwiania sprawy przez organ administracyjny. Taki tryb procedowania godziłby bowiem w podstawowe założenie sądowej kontroli administracji (art. 52 p.p.s.a.), iż sąd administracyjny nie zastępuje organów odwoławczych, a jego działania nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

W konsekwencji NSA, wyjaśniając przedstawione zagadnienie prawne, udzielił odpowiedzi, że pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) stanowi beczynność organu, na którą służy skarga stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

⁴³ Przyjęto tak w postanowieniu NSA z 2 III 2011 r., sygn. II FSK 2624/10, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 7 I 2014).