

Łaszczyca Grzegorz

POZOSTAWIENIE PODANIA BEZ ROZPOZNANIA W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Instytucja pozostawienia podania bez rozpoznania związana jest z brakami co do treści podania. Art. 64 k.p.a. dotyczy dwóch ich postaci. Pierwsza występuje wówczas, gdy w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego. Jeżeli organ nie ma możliwości jego ustalenia na podstawie posiadanych danych, pozostawia podanie bez rozpoznania (§ 1). W drugim przypadku, tzn. gdy podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, organ ma obowiązek wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (§ 2).

I. Niewskazanie adresu wnoszącego

Brak co do treści podania, o którym mowa w art. 64 § 1 kodeksu, polega wyłącznie na niewskazaniu adresu wnoszącego podanie. Nie obejmuje on natomiast sytuacji, gdy brak jest w ogóle wskazania osoby, od której „podanie” pochodzi. W tym ostatnim przypadku nie można bowiem mówić o podaniu. Niewskazanie adresu to nie tylko faktyczny jego brak w podaniu (brak bezwzględny), ale również takie jego wskazanie, które obiektywnie czyni go nieczytelnym, niezrozumiałym, przybiera postać fragmentaryczną. Brak adresu, w rozumieniu powyżej przyjętym, uniemożliwia dalszą (poza wskazaniem co do imienia i nazwiska, nazwy i siedziby) indywidualizację strony postępowania, a tym samym jego prowadzenie. Jak już wyżej podkreślono, oba zaś te elementy, tj. wskazanie osoby, od której pochodzi podanie i jej adres, uznane zostały za niezbędne dla indywidualizacji strony postępowania, czyli jej oznaczenia i możliwości ustalenia miejsca jej pobytu, celem nawiązania z nią kontaktu¹.

Brak wskazania w podaniu adresu wnoszącego nie stanowi wyłącznej przesłanki pozostawienia podania bez rozpoznania. Przepis wymaga nadto, by istniała niemożność ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych. Formuła ta nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podjęcia wszelkich czynności zmierzających do ustalenia adresu wnoszącego podanie. Jak stanowi przepis, ustaleń dokonuje się na podstawie „posiadanych danych”. Niewątpliwie nie chodzi tu tylko o dane wynikające z samego podania. Użyte w przepisie pojęcie „danych” wymaga szerokiego ujęcia, obejmującego wszelkie informacje, wiadomości, rzeczy, fakty, na których można się oprzeć². Tak rozumiane „dane” zostały jednak w przepisie ograniczone do danych „posiadanych”. Mimo bezosobowej formy regulacji, wskazuje ona na dane posiadane przez organ administracji publicznej, do którego podanie zostało wniesione. Takie zawężenie

¹ Uchwała SN z 8 VI 2000 r., III ZP 11/00, OSNIAPiUS 2000, Nr 19, poz. 702.

² *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. I, Warszawa 1999, s. 337.

podstawy ustaleń adresu wywołuje zastrzeżenia. Trudno tu bowiem mówić o realnych gwarancjach ustalenia adresu. Cel analizowanej regulacji, rozpatrywany z uwzględnieniem zasad ogólnych, o których mowa w art. 8 i art. 9 k.p.a., zdaje się skłaniać do poglądu o konieczności odstąpienia od literalnego rozumienia pojęcia „posiadanych danych”. Przyjąć należy, że pojęcie to obejmuje również dane posiadane przez inne organy administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. oraz inne podmioty, o ile przepisy szczególne nie sprzeciwiają się udostępnianiu danych.

Stwierdzenie istnienia niemożności ustalenia adresu wnoszącego podanie, oparte na wynikach przeprowadzonych czynności, wymaga utrwalenia przez organ administracji publicznej w formie adnotacji. Dopiero taki rezultat ustaleń nakłada na organ obowiązek pozostawienia podania bez rozpoznania. Jak podkreśla bowiem judykatura, „w tym wypadku, pozostawienie podania bez rozpoznania nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku jego załatwienia w sposób zgodny z zasadą praworządności (art. 6 k.p.a.) oraz zasadą pisemności (art. 14 w związku z art. 10 § 3 k.p.a.). 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”³. Rodzaj braku (niewskazanie adresu) eliminuje problem zawiadomienia o pozostawieniu podania bez rozpoznania.

II. Brak innych wymagań co do treści podania

Pozostawienie podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 kodeksu wymaga łącznego zaistnienia trzech następujących przesłanek: 1) podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, 2) organ administracji publicznej wezwał wnoszącego podanie do usunięcia braków, określając termin do ich usunięcia oraz pouczając o skutkach nieusunięcia braków, 3) upłynął bezskutecznie siedmiodniowy termin do usunięcia braków.

1) Podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, gdy zawiera braki inne niż niewskazanie adresu wnoszącego. Pojęcia „przepisów prawa”, ustalających inne wymagania, użyto tu wyłącznie na oznaczenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Nie chodzi jedynie o przepisy k.p.a. i wynikające z nich wymagania (zwłaszcza art. 63 § 2 i § 3), ale także o przepisy szczególne. „Stąd na podstawie omawianego przepisu można wzywać stronę do sprecyzowania żądania, ale też np. do usunięcia braku pełnomocnictwa”⁴. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż powołanie się przez organ administracyjny na treść art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników⁵.

³ Uchwała SN z 8 VI 2000 r., III ZP 11/00, OSNIAPiUS 2000, Nr 19, poz. 702.

⁴ R. Hauser, *Podania w kodeksie postępowania administracyjnego*, Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 93.

⁵ Wyrok NSA z 23 I 1996 r., II SA 1473/94, OSP 1997, z. 7-8, poz. 136; wyrok NSA z 30 IX 1999 r., I SAB 89/99, niepubl.

2) Stwierdzenie, że podanie nie czyni zadość innym wymaganiom wynikającym z przepisów prawa, po uprzednim ustaleniu wymagań, jakie podanie musi spełniać, należy do organu administracji publicznej. Takie stwierdzenie nakłada na organ administracyjny obowiązek wezwania wnoszącego podanie do usunięcia określonych braków. Obowiązek ten nie ma charakteru instrukcyjnego (porządkowego). Jego uchybienie prowadzi do wadliwości postępowania, w tym także do jej postaci kwalifikowanej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji prowadzenia postępowania bez wezwania do usunięcia braku podpisu, pełnomocnictwa czy innych jeszcze wymagań. Zasadę tę podkreśla NSA w wyroku z 15 IX 2000 r.: „pismo zatytułowane „odwołanie” nie zawiera podpisu strony. Mimo to organ odwoławczy nie wezwał stron, pod rygorem z art. 64 § 2 k.p.a. (pozostawienie odwołania bez rozpoznania) do uzupełnienia braku i odwołanie rozpoznał, mimo że nie wywoływało ono skutków prawnych. Okoliczność powyższa powodowała (...) nieważność zaskarżonej decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa”⁶.

Przepis art. 64 k.p.a. nie określa formy wezwania wnoszącego do usunięcia braków. Judykatura zdaje się wskazywać na formę niezaskarżalnego postanowienia⁷. W piśmiennictwie mowa jest o wezwaniu połączonym z ostrzeżeniem⁸. Sądzić należy, iż przepis nie stwarza podstawy do wydawania aktu administracyjnego – postanowienia. Mowa jest w nim o czynności wezwania. Ma ona postać szczególną, bowiem nie jest to czynność procesowa (postępowanie nie jest wszczęte). Treść takiego wezwania wymaga zatem ustalenia w oparciu o przepis art. 64 § 2 k.p.a. Z istoty regulacji wynika, że wezwanie musi zawierać nazwę i adres organu wzywającego, oznaczenie wzywanego (wnoszącego podanie) oraz ściśle określenie braków wymagających usunięcia na podstawie konkretnych przepisów prawa. Dla skuteczności wezwania, norma art. 64 § 2 k.p.a. wymaga zamieszczenia w nim dwóch kolejnych elementów. Pierwszym jest wskazanie terminu, w którym usunięcie braków musi nastąpić. Analizowany przepis wyznacza w tym zakresie termin siedmiodniowy, obliczany od dnia doręczenia wezwania wnoszącemu podanie. Jest to rodzaj terminu ustawowego, a zatem nie może być on przez organ administracji ani skrócony, ani przedłużony⁹. Konieczne jest jednak podkreślenie, że wyznaczenie przez organ innego terminu, zwłaszcza dłuższego, nie może szkodzić wnoszącemu podanie, w sytuacji, gdy zastosował się do takiego terminu. Drugim elementem decydującym o skuteczności wezwania jest zamieszczenie w nim pouczenia, skierowanego do wnoszącego podanie, że nieusunięcie wskazanych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Brak pouczenia uniemożliwia zastosowanie określonego w przepisie skutku. W sytuacji nieusunięcia braków przez wnoszącego, zmusza to organ do powtórzenia wezwania.

3) Ostatnią przesłankę, której zaistnienie jest niezbędne dla pozostawienia podania bez rozpoznania stanowi bezskuteczny upływ siedmiodniowego terminu

⁶ III SA 417/00, niepubl.

⁷ Por. postanowienie NSA z 23 IX 1986 r., IV SAB 13/86, OSP 1988, z. 5, poz. 125.

⁸ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 145.

⁹ Wyrok NSA z 8 VI 1995 r., SA/Po 490/95, niepubl.

do usunięcia braków, obliczanego od dnia doręczenia wezwania do usunięcia braków według zasad określonych w art. 57 § 1 k.p.a. Wnoszący podanie może jednak złożyć wniosek o przywrócenie tego terminu, w razie jego uchybienia bez własnej winy, na zasadach i w trybie określonym w art. 58-59 k.p.a.

III. Forma pozostawienia podania bez rozpoznania.

Kodeks nie określa formy pozostawienia podania bez rozpoznania. Zagadnienie to należy zaś w nauce i orzecznictwie do dyskusyjnych. Ogólnie ujmując, prezentowane jest tu stanowisko, że jest to forma decyzji¹⁰, jak i pogląd, według którego nie jest to decyzja administracyjna, lecz czynność niemająca określonej formy procesowej¹¹. Sporadycznie zaś w praktyce organów administracji publicznej stosowana jest forma postanowienia.

¹⁰ J. Starościak [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 146; J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1985, s. 152 (w późniejszych publikacjach autor zmienił pogląd); J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 77 (autor skłania się tu jednak do wydawania decyzji o umorzeniu postępowania); M. Wierzbowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 3 września 1992 r., III SA 1407/92*, OSP 1994, z. 6, poz. 104; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 159; Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 kwietnia 1986 r., III SAB 14/85*, OSP 1988, z. 1, poz. 23. Za formą decyzji wypowiedział się także NSA w następujących orzeczeniach: wyrok z 16 IV 1986 r., III SAB 14/85, OSP 1988, z. 1, poz. 23; wyrok z 14 I 1993 r., II SA 1308/92, *Prawo i Życie*, 1994 nr 14, s. 15; wyrok z 8 VI 1995 r., SA/Po 490/95, niepubl.; wyrok z 26 VI 1996 r., SA/Ka 1128/95, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 4, s. 109.

¹¹ Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 89; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992, s. 174-175; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 328; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1995, s. 70; M. Szubiakowski [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1998, s. 108; E. Bojanowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 1473/94*, OSP 1997, z. 7 – 8, poz. 136; E. Dawidowicz, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie*, nr 12, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1991, s. 65 – 66. Takie stanowisko prezentuje również aktualna judykatura: uchwała SN z 8 VI 2000 r., III ZP 11/00, OSNIAPiUS 2000, Nr 19, poz. 702; wyrok NSA z 30 IX 1999 r., I SAB 89/99, niepubl.; wyrok NSA z 23 VIII 1999 r., I SA 1459/98, niepubl.; wyrok NSA z 13 VII 1999 r., I SA 1658/98, niepubl.; wyrok NSA z 25 V 1999 r., I SA 1494/98, niepubl.; wyrok NSA z 14 V 1999 r., I SA 1381/98, niepubl.; wyrok NSA z 15 IV 1999 r., I SA 1253/98, niepubl.; wyrok NSA z 19 I 1999 r., I SA 1056/98, niepubl.; postanowienie NSA z 3 IX 1992 r., III SA 1407/92, OSP 1994, z. 6, poz. 104.

Pierwsze stanowisko opiera się na założeniu, że datę wszczęcia postępowania wyznacza data doręczenia żądania. Jak przyjmuje M. Wierzbowski: „podanie dotknięte brakami wymienionymi w art. 64 stanowi takie żądanie. Czynności zmierzające do ustalenia adresu osoby wnoszącej podanie, jak również wyznaczenie terminu do uzupełnienia braków podania są pierwszymi czynnościami postępowania. (...) Postępowanie to zostaje przerwane rozstrzygnięciem o pozostawieniu podania bez rozpoznania, a takie rozstrzygnięcie, jako kończące postępowanie w sprawie, powinno mieć formę decyzji. Jest to czynność prawna, a nie faktyczna”¹². Obok koncepcji decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania, w literaturze sformułowano pogląd o wydawaniu w rozważanym przypadku decyzji o umorzeniu postępowania. Aprobując stanowisko NSA przyjęte w wyroku z 16 IV 1986 r., zgodnie z którym, pozostawienie żądania strony bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. następuje w drodze decyzji¹³, bowiem „orzeczenie takie nie rozstrzyga wprawdzie sprawy co do jej istoty, ale kończy postępowanie w danej instancji, a zatem forma decyzji jest zgodna z regulacją zawartą w art. 104 k.p.a.”, J. P. Tarno wyraził zapatrywanie, iż: „w takiej sytuacji należałoby wydać decyzję o umorzeniu postępowania, ponieważ nieuzupełnienie braków podania (uniemożliwiających nadanie mu dalszego biegu) czyni postępowanie w sprawie bezprzedmiotowym”¹⁴. Powyższemu zapatrywaniu sprzeciwia się orzecznictwo sądowe. Jak przyjął NSA w wyroku z 8 XII 1998 r., „Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego (...) oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, w związku z czym sprawy nie można rozstrzygnąć co do jej istoty (...). Nie można jednak powoływać się na bezprzedmiotowość postępowania w sytuacji, gdy podanie strony zawiera braki formalne, które mimo wezwania usunięte w terminie nie zostały. W takim bowiem przypadku zachodzi odmienna podstawa prawna zakończenia postępowania określona w art. 64 § 2 k.p.a. (...) zaistnienie w sprawie przesłanek określonych w art. 64 § 2 k.p.a. eliminuje (...) możliwość umorzenia postępowania na mocy art. 105 § 1 k.p.a. W takim bowiem przypadku organ administracji obowiązany jest pozostawić podanie strony bez rozpatrzenia przez co nie ma podstaw do oceny materialnych elementów danego stosunku prawnego, wobec czego nie może wypowiadać się co do ewentualnej bezprzedmiotowości tegoż postępowania”¹⁵.

Drugi pogląd, wymagający aprobaty, przyjmuje, że pozostawienie podania bez rozpoznania nie ma postaci decyzji czy postanowienia, lecz stanowi czynność materialno-techniczną, która, jak podkreśla J. Zimmermann, nie należy jeszcze do postępowania „w sprawie”¹⁶. Nie każde bowiem podanie automatycznie urucha-

¹² M. Wierzbowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 3 września 1992 r., III SA 1407/92*, OSP 1994, z. 6, poz. 104.

¹³ III SAB 14/85, OSPiKA 1988, z. 1, poz. 23.

¹⁴ J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny*, s. 77.

¹⁵ I SA/Ka 177/97, niepubl.

¹⁶ J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 1992 r., IV SA 1377/91*, OSP 1993, z. 10, poz. 205.

nia kompetencje do rozpatrzenia sprawy. „Tylko właściwy „impuls”, a więc podanie spełniające określone przez prawo wymagania, jest w stanie doprowadzić do aktualizacji kompetencji do rozpatrzenia sprawy, czyli uruchomienia procesu stosowania prawa, a w konsekwencji spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego. Wszelkie impulsy, czyli podania nie odpowiadające wymaganiom prawa, nie są w stanie zaktualizować i uruchomić kompetencji organu do rozpatrzenia sprawy, tj. uruchomienia procesu stosowania prawa, co oznacza równocześnie, że nie są w stanie doprowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego”¹⁷. Przepis nie stwarza zatem podstawy do wydania decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania, a tym bardziej decyzji merytorycznej niekorzystnej dla wnoszącego podanie¹⁸.

O podjęciu czynności materialno-technicznej pozostawienia podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. organ ma obowiązek zawiadomić wnoszącego podanie. W treści zawiadomienia konieczne jest ściśle wykazanie zaistnienia przesłanek pozostawienia podania bez rozpoznania.

¹⁷ E. Bojanowski, *Głosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 1473/94*, OSP 1997, z. 7-8, poz. 136.

¹⁸ Wyrok NSA z 15 IV 1999 r., I SA 1253/98, niepubl.