



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
SEKRETARZ STANU
Stanisław HUSKOWSKI

Warszawa, dnia 9 lipca 2013 r.

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 10.07.2013r.
nr. 3406 podpis. M. Półec

BM-ZPO-0724-21/2013.DK/KW

SP. K. P. A. T.
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 11.07.13
nr. 6168 podpis. M. Półec

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W nawiązaniu do oświadczenia złożonego przez Senatora RP Pana Ryszarda Knosagę podczas 34. posiedzenia Senatu RP w dniu 6 czerwca 2013 r., w sprawie *stosowania art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego* (BPS/043-34-1418/13), uprzejmie informuję, że przedmiot oświadczenia stanowi krytyka unormowania czynności pozostawienia podania bez rozpoznania, zawartego w art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267) oraz postulat podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany regulacji ustawowej w tym zakresie. Przedstawiona w wystąpieniu Pana Senatora negatywna ocena obowiązujących rozwiązań normatywnych, oparta została na wątpliwościach dotyczących właściwej formy prawnej czynności pozostawienia podania bez rozpoznania oraz sytuacji prawnej wnioskodawcy i możliwości ochrony jego interesu prawnego.

Artykuł 64 *Kodeksu postępowania administracyjnego* normuje sposób postępowania w sytuacji stwierdzenia braków co do treści podania wniesionego do organu administracji publicznej, określając przesłanki pozostawienia wadliwego podania bez rozpoznania. W razie niewskazania adresu wnoszącego podanie, warunkiem pozostawienia bez rozpoznania jest brak możliwości ustalenia adresu na podstawie innych posiadanych danych, co uniemożliwia indywidualizację strony i prowadzenie postępowania. W przypadku natomiast, gdy podanie zawiera prawidłowe oznaczenie wnoszącego podanie, nie czyni jednak zadość innym wymaganiom co do treści, pozostawienie bez rozpoznania uzależnione zostało od bezskuteczności uprzedniego wezwania wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiodniowym, zawierającego stosowne pouczeniem o skutku niedopełnienia wymogów formalnych.

Występujące wcześniej w judykaturze i nauce prawa rozbieżności interpretacyjne dotyczące formy prawnej czynności pozostawienia podania bez rozpoznania w trybie art. 64 *K.p.a.* mają obecnie znaczenie historyczne. Aktualne orzecznictwo sądowe prezentuje ugruntowany, jednolity pogląd, iż pozostawienie podania bez rozpoznania nie następuje w formie decyzji ani postanowienia (por. postanowienie NSA z 3 września 1992 r. sygn. III SA 1407/92, wyrok NSA z 23 stycznia 1996 r. sygn. II SA 1473/94, uchwała SN w składzie 7 sędziów z 8 czerwca 2000 r. sygn. II ZP 11/00). Pogląd ten opiera się na argumentacji, iż podanie, którego braki formalne nie zostały usunięte, jest nieskuteczne, a zatem nie powoduje wszczęcia postępowania, którego zakończenie wymagałoby wydania decyzji. Ponadto, decyzja może zostać wydana wyłącznie na podstawie przepisu prawa materialnego lub procesowego, a przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* nie przewidują wydania decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania. Działanie organu pozostawiającego

podanie bez rozpoznania charakteryzowane jest jako czynność materialno-techniczna, która w przypadku wniesienia podania ustnie do protokołu polega na zamieszczeniu w protokole wzmianki o pozostawieniu podania bez rozpoznania wraz z uzasadnieniem, natomiast w pozostałych przypadkach – sprowadza się do sporządzenia odpowiedniej adnotacji w aktach.

Linia orzecznicza, ukształtowana na gruncie stosowania art. 64 *K.p.a.*, nie daje zatem podstaw do formułowania tezy o istnieniu luki w prawie. Błędny jest także zarzut, iż przedmiotowe rozwiązanie normatywne dopuszcza dowolność i otwiera drogę do nadużyć w działaniach organów administracji publicznej. Należy bowiem pamiętać, iż działalność orzecznicza organów administracji publicznej podlega kontroli sądowej, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.). Prawdopodobnie działanie organu administracji publicznej, który pozostawił podanie bez rozpoznania może zostać poddana kontroli sądu administracyjnego, w wyniku rozpatrzenia skargi wnoszącego podanie na bezczynność tego organu.

Oświadczenie Pana Senatora zawiera nietrafną charakterystykę sytuacji prawnej osoby, która broniąc swego interesu prawnego kwestionuje zasadność pozostawienia bez rozpoznania wniesionego przez nią podania. Wbrew przedstawionej ocenie, sugerującej niepewność stanu prawnego, obowiązujące przepisy jednoznacznie określają tryb postępowania w przypadku, gdy wnoszący podanie zarzuca organowi administracji publicznej bezczynność. Weryfikacja tego zarzutu wymaga skorzystania z uprawnienia strony do wniesienia zażalenia na niezakończony sprawę w terminie ustawowym do organu wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu - wezwania do usunięcia naruszenia prawa, w trybie art. 37 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Dopiero wyczerpanie środka zaskarżenia służącego w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, warunkuje możliwość wniesienia skargi na bezczynność do właściwego miejscowo wojewódzkiego sądu administracyjnego, stosownie do przepisów art. 3 § 2 pkt 8 oraz działu III rozdz. 2 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Nie sposób również zgodzić się z zarzutem wydłużenia postępowania, w przypadku skorzystania przez wnioskodawcę z prawnych środków przeciwdziałania bezczynności organu, w szczególności w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Oczywiście jest bowiem, iż alternatywne rozwiązanie normatywne, które przewidywałoby wymóg pozostawienia podania bez rozpoznania w drodze decyzji lub postanowienia, oznaczałoby także uzależnienie możliwości podważenia wydanego rozstrzygnięcia od poddania go kontroli instancyjnej lub kontroli sądu administracyjnego.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia dotyczące istoty zagadnienia poruszonego w oświadczeniu Pana Senatora, pragnę jednocześnie zwrócić uwagę na specyficzne aspekty regulacji kodeksowej w kontekście procedury ustawodawczej. Ustawy typu kodeksowego zajmują szczególne, wyróżnione miejsce w systemie źródeł prawa. Ich istotą jest stworzenie koherentnej, możliwie zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa. Na straży trwałości regulacji kodeksowych stoi odrębna, bardziej złożona procedura ich przygotowania i uchwalania. Podjęcie inicjatywy nowelizacji kodeksu winno być zatem każdorazowo poprzedzone pogłębioną analizą zasadności i celowości zmiany stanu prawnego w kontekście postulatu trwałości regulacji kodeksowej. Tego rodzaju całościowa i wszechstronna analiza funkcjonowania przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* w praktyce administracyjnej i sądowniczo-administracyjnej legła u podstaw prac nad rządowym projektem nowelizacji tego aktu, zainicjowanych w 2010 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W toku prac analitycznych oraz konsultacji i uzgodnień poprzedzających wniesienie projektu rządowego, ukierunkowanego na usprawnienie procedury administracyjnej, ograniczenie przewlekłości postępowania oraz wyeliminowanie istniejących luk regulacji normatywnej, nie zidentyfikowano problemów w praktyce stosowania art. 64 *K.p.a.*, które wymagałyby interwencji ustawodawcy. Również obecnie, w dwa lata po

wejściu w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), brak jest merytorycznych przesłanek podjęcia rządowej inicjatywy zmiany regulacji kodeksowej w powyższym zakresie.

Należy zauważyć, iż szczególna pozycja regulacji kodeksowych w obowiązującym porządku prawnym nie dotyczy aspektu inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja nie ogranicza bowiem kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania procesu stanowienia lub zmiany kodeksów, tak jak czyni to w przypadku np. ustawy budżetowej, zastrzegając wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej dla Rady Ministrów. Wszczęcie procesu legislacyjnego w przedmiocie zmiany *Kodeksu postępowania administracyjnego* nie jest zatem uzależnione od inicjatywy rządowej. Uprawnionym do zgłoszenia projektu nowelizacji tego aktu normatywnego jest każdy podmiot wyposażony przez Konstytucję w prawo inicjatywy ustawodawczej, w tym również Senat RP.

Z poważaniem

Helmi

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów