

Wojciech Chróścielewski

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 listopada 1995 r. SA/Kr 95

Palestra 41/3-4(471-472), 256-261

1997

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

■ **Glosa do wyroku
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 23 listopada 1995 r.**

SA/Kr 95/95

Teza glosowanego wyroku brzmi:

Nie można odmówić wyznaczenia dodatkowego terminu załatwienia sprawy (art. 37 § 2 k.p.a.) tylko z tego powodu, że sprawa ma cywilnoprawny charakter.

1. Można obecnie dostrzec tendencję do zastępowania działań organów administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej, formami, zaliczanymi tradycyjnie do form prawa cywilnego. Stało się tak w odniesieniu do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, lokali użytkowych i mieszkalnych. Także ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹, która dała asumpt do sformułowania tezy glosowanego wyroku, stanowiła w art. 35 ust. 1, iż zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości państwowej poprzedzone jest wydaniem decyzji administracyjnej, określającej przedmiot nabycia i osobę nabywcy. Art. 45 ust. 1 i 2 tej ustawy ustalał, iż cenę nieruchomości określa terenowy organ administracji państwowej w drodze decyzji. W wyniku nowelizacji, dokonanej ustawą z 29 września 1990 r.², zarówno osoba nabywcy, jak i przedmiot nabycia oraz jego cena ustalane są w umowie zawartej pomiędzy organem administracji publicznej (kierownikiem rejonu rządowej administracji ogólnej lub zarządem gminy, w zależności od tego czy przedmiot nabycia stanowił własność Skarbu Państwa, czy gminy), a nabywcą – art. 42 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1³. Na tle rezygnacji przez ustawodawcę z administracyjnoprawnych form działania organów administracji rodzi się wiele problemów, z których najpoważniejszym wydaje się być mniejszy niż dotychczasowy stopień ochrony praw podmiotowych obywateli⁴. Problemu tego dotyka między innymi glosowany wyrok.

2. Ustosunkowanie się do tezy komentowanego wyroku musi być poprzedzone ustaleniem, jak na gruncie przepisów k.p.a. należy rozumieć pojęcie „załatwienie sprawy”. Czy winno ono mieć zastosowanie wyłącznie do rozpatrywania spraw w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym ogólnym uregulowanym w k.p.a., czy do wszelkich postępowań należących do zakresu przedmiotowego k.p.a., czy też

wreszcie do działania organów administracji we wszystkich prawnych formach tego działania, a więc także w formach należących do prawa prywatnego – umowach cywilnoprawnych?

Należy zgodzić się z rozważaniami składu orzekającego sądu, dotyczącymi pojęcia „załatwienie sprawy”, w rozumieniu przepisów k.p.a. Pojęcie to występuje wielokrotnie w przepisach kodeksu, jednak fundamentalne znaczenie dla ustalenia jego treści ma przepis art. 104 k.p.a. Zgodnie z jego § 1 podstawową formą załatwienia sprawy jest „wydanie decyzji”. Tylko, gdy „przepisy kodeksu stanowią inaczej” organ prowadzący postępowanie może załatwić sprawę w innej formie. Będzie nią zawarcie przez strony ugody administracyjnej, która, aby wejść do obrotu prawnego, musi zostać zatwierdzona w formie postanowienia przez organ, przed którym została zawarta. W literaturze dyskusyjną jest forma, w jakiej winno nastąpić pozostawienie podania bez rozpoznania. Pojawiają się bowiem zarówno poglądy, iż ma być to decyzja administracyjna⁵, jak i takie, że czynność taka „nie ma określonej formy procesowej”⁶. Przyjęcie tego ostatniego poglądu prowadziłoby do wniosku, iż załatwienie sprawy może nastąpić także przez pozostawienie podania bez rozpoznania.

W piśmiennictwie zgłoszono wątpliwość, czy przepisy art. 35–38 k.p.a., dotyczące załatwiania spraw, odnoszą się wyłącznie do spraw o charakterze materialnoprawnym, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, czy także spraw proceduralnych, dla rozstrzygnięcia których formą właściwą jest postanowienie⁷. Postulowano przyjęcie wykładni rozszerzającej przepisów o załatwianiu spraw – art. 35–38 k.p.a., umożliwiającej ich stosowanie do „wszystkich czynności procesowych, dla dokonania których ustanowiony jest termin ustawowy”⁸. Większość autorów, omawiających zagadnienie terminów załatwiania spraw, przy okazji rozważań podręcznikowych, nie zajmowała się tym problemem, milcząco zakładając, jak można sądzić, że przepisy art. 36–38 k.p.a. mają zastosowanie wyłącznie do załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej⁹. Wynika to zapewne z braku odesłania w art. 126 k.p.a. do odpowiedniego stosowania odnośnie postanowień także przepisów art. 35–38 k.p.a. Warto przypomnieć, że odesłanie takie zawiera art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁰, nakazujący stosować „przepisy o załatwianiu spraw w postępowaniu administracyjnym” do wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa. Można by się zastanawiać, czy do kategorii aktów, przy pomocy których organ załatwia sprawę, nie należy zaliczyć także niektórych rodzajów postanowień. Chodzi tu o postanowienia wydawane wyłącznie przez organ odwoławczy: o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, o niedopuszczalności odwołania, o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania. Wymienio-

ne kategorii postanowień rozstrzygają nie tylko, tak jak wszystkie inne postanowienia, „sprawę proceduralną”¹¹, ale wywierają także wpływ na wynik sprawy, ponieważ w rezultacie ich wydania decyzja organu pierwszej instancji uzyskuje, bądź zachowuje, przymiot ostateczności. W tym znaczeniu postanowienia te ułatwiają także sprawę materialnoprawną. Nie analizując bliżej tego zagadnienia trzeba wyraźnie stwierdzić, że przepisy art. 35–38 k.p.a. mogą mieć wyłącznie zastosowanie do wydawania przez organy administracji państwowej indywidualnych aktów administracyjnych. Do działań organów administracji państwowej w innych prawnych formach tego działania przepisy te mogą zaś mieć zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy przepis szczególny, np. art. 101 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r., tak stanowi.

3. Wniosek o sprzedaż lokalu został złożony, w sprawie będącej przedmiotem komentowanego wyroku, w 1989 r., a więc przed wejściem w życie noweli z 29 września 1990 r. przewidującej cywilnoprawny tryb zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Z dniem więc złożenia tego wniosku zostało wszczęte postępowanie administracyjne. Skoro tak, to powinno ono zostać zakończone w sposób przewidziany w, powoływanym już, art. 104 k.p.a. Jeżeli, z jakiegokolwiek powodu, postępowanie takie nie zostało zakończone przed 4 grudnia 1990 r., datą wejścia w życie wskazanej noweli, zastosowanie winien mieć przepis art. 5 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Stanowił on, że sprawy wszczęte, lecz nie zakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy, prowadzone być mają na podstawie nowych przepisów. Oznacza to, że we wszystkich zawisłych w dniu 4 grudnia 1990 r. sprawach, toczących się na podstawie przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, powinny być wydane decyzje administracyjne o umorzeniu postępowania administracyjnego. Niewydanie takich decyzji otwierało stronom drogę do składania, na podstawie art. 37 § 1 k.p.a., zażaleń na niewydanie decyzji w terminie określonym w art. 35 k.p.a. Organy wyższego stopnia, rozpatrujące takie zażalenia, winny zastosować instrumenty prawne przewidziane w § 2 tego przepisu, to znaczy: wyznaczyć dodatkowy termin załatwienia sprawy, zarządzić wyjaśnienie przyczyn zwłoki oraz osób winnych jej powstania, a także, o ile taka potrzeba zaistnieje, zarządzić podjęcie środków mających na celu zapobieżenie naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. W tym ostatnim przypadku, na tle komentowanej sprawy, chodzić powinno o wyjaśnienie pracownikom, iż każde wszczęte postępowanie administracyjne musi zostać formalnie zakończone, a jednym ze sposobów jego zakończenia jest wydanie decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 k.p.a. Umo-

zenie postępowania powinno zaś nastąpić nie tylko wtedy, gdy przepis intertemporalny nakazuje stosowanie do załatwienia spraw będących w toku nowych przepisów, nie przewidujących załatwienia spraw w trybie decyzji administracyjnych, ale także wtedy, gdy takiego przepisu międzyczasowego nie ma. Zarówno bowiem w piśmiennictwie, jak i w judykaturze powszechnie jest przyjęte, że należy stosować przepisy prawa obowiązujące w dniu orzekania. Skoro, w dniu podejmowania rozstrzygnięcia nie obowiązują już przepisy o załatwianiu sprawy w drodze decyzji administracyjnej, oznacza to, że wszczęte wcześniej postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe. Skoro tak, to organ prowadzący postępowanie musi wydać decyzję o jego umorzeniu.

4. Ze wskazanymi wyżej ograniczeniami trzeba zgodzić się z poglądami prawnymi, zawartymi w komentowanym wyroku. Natomiast odrywając jego tezę od kontekstu stanu faktycznego sprawy, trzeba stanowczo przeciwstawić się jej literalnemu sformułowaniu. Tezy wyroków żyją bowiem czasami własnym życiem. Często publikowane są bez uzasadnień w licznych autorskich zbiorach orzeczeń NSA, czy też w orzecznictwie komputerowym. W oderwaniu też od sprawy, na tle której zostały sformułowane, są powoływane i stosowane w praktyce. Z samej zaś tezy głosowanego wyroku wynika, iż zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie przysługuje w przypadku załatwienia każdej sprawy przez organ administracji, w tym także sprawy, która od początku do końca ma charakter cywilnoprawny. Taka zaś interpretacja tej tezy rozszerzałaby stosowanie art. 37 k.p.a. na działania administracji we wszystkich prawnych formach tego działania, a nie tylko w formie indywidualnego aktu administracyjnego. Stanowiłoby to znaczne rozszerzenie zakresu stosowania k.p.a. ponad granice określone przez ustawodawcę w przepisach art. 1 § 1 i 2, art. 2 i 3 k.p.a. W literaturze były zgłaszane wprawdzie poglądy, dotyczące szerszego niż w przypadku pozostałych przepisów, zakresu stosowania zawartych w k.p.a. zasad ogólnych¹², ale do tej pory nie było prób rozciągnięcia przepisów dotyczących „niezakończonych spraw” na działania organów administracji w innych, niż indywidualny akt administracyjny, prawnych formach działania administracji. Jak można sądzić, intencją składu orzekającego Sądu nie było rozszerzanie zakresu stosowania przepisów k.p.a. na działania organów administracji w formie umowy cywilnoprawnej.

Jak się wydaje, został po prostu popełniony błąd redakcyjny przy formułowaniu poglądu prawnego, uznanego za tezę niniejszego wyroku. Teza ta, powinna mieć, moim zdaniem, następujące brzmienie: Nie można odmówić wyznaczenia dodatkowego terminu załatwienia sprawy (art. 37 § 2 k.p.a.) tylko z tego powodu, że sprawa, na skutek zmiany przepisów, utraciła charakter sprawy administracyjnoprawnej

i jest obecnie załatwiana w formach prawa cywilnego. W wyznaczonym dodatkowym terminie niezbędne jest wydanie decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego.

5. Pewne zdziwienie budzić musi fakt, że Kolegium Odwoławcze wydało w przedmiotowej sprawie decyzję administracyjną, a nie postanowienie. Wniosek, który złożyła strona postępowania miał charakter zażalenia „o wyznaczenie Burmistrzowi... miesięcznego terminu do załatwienia sprawy”. Kodeks takiego zażalenia nie zna. Zna natomiast zażalenie na niewydanie decyzji w terminie, składane w trybie art. 37 § 1 k.p.a. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że o charakterze pisma decyduje nie jego nazwa nagłówkowa, ale treść pisma¹³. Stosownie do tej tezy należałoby potraktować złożone zażalenie jako zażalenie na niewydanie decyzji w terminie. W przypadku zaś takiego zażalenia Kolegium powinno „załatwić sprawę proceduralną” poprzez wydanie postanowienia, w którym wypowiedziałyby się co do zasadności samego zażalenia na niewydanie decyzji w terminie. W przypadku uznania jego zasadności powinno wyznaczyć dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządzić wyjaśnienie przyczyn zwłoki i ustalenie osób winnych jej powstania. W żadnym przypadku sprawa nie kwalifikowała się do rozpoznania w formie decyzji administracyjnej. Wprawdzie NSA w postanowieniu z 7 października 1983 r. (SA/Lu 172/83)¹⁴ przyjął, iż odpowiedź organu administracji państwowej na zażalenie strony, złożone w trybie art. 37 § 1 k.p.a., stwierdzająca niesłusność tego zażalenia, jest decyzją administracyjną, ale orzeczenie to słusznie spotkało się w piśmiennictwie z krytyką¹⁵. Nieustosunkowanie się do takiej formy rozstrzygnięcia sprawy przez Kolegium Odwoławcze stanowi także pewien mankament komentowanego wyroku.

Wojciech Chróścielewski

Przypisy:

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 1987 r. nr 30, poz. 74.

² Dz.U. nr 79, poz. 464.

³ Według tekstu jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. zm.

⁴ Szerzej na ten temat W. Chróścielewski: *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej* (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych), PiP 1995, z. 6, s. 49–59.

⁵ Por. J. Borkowski (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 152. Orzecznictwo NSA również stoi na stanowisku, że pozostawienie podania bez rozpoznania następuje w formie decyzji administracyjnej – por. np.: wyrok z 14 stycznia 1993 r. (II SA 1308/92), „Prawo i Życie” 1994, nr 14, s. 15, Wyrok NSA z 16 kwietnia 1986 r. (III SAB 14/85), OSPiKA 1988 z. 1, poz. 23, z glosą Z. Kmiecika.

⁶ Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 174–175; J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 114.

⁷ W. Dawidowicz: *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 136.

⁸ Tamże.

⁹ Por. np. Z. Janowicz: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987 s. 132 i n.; J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 120 i n.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. nr 13, poz. 58, zm. Dz.U. nr 58, poz. 261.

¹¹ W. Dawidowicz: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 109.

¹² Por. J.P. Tarno: *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 63 i n.

¹³ Wyrok NSA z 22 stycznia 1988 r. (SA/Wr 815/87), ONSA 1988 z. 1, poz. 31.

¹⁴ OSPiKA 1985, z. 7–8, poz. 125.

¹⁵ Por. Głosę J. Borkowskiego do tego postanowienia – OSPiKA 1985, z. 7–8, poz. 125, s. 342–343.