

ZBIGNIEW CZARNIK

## Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na niemożność nadania sprawie biegu

Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego to instytucja procesowa dekoncentrująca przebieg postępowania sądowego. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> przyjmuje, że podstawą zawieszenia procesu sądowoadministracyjnego mogą być różne okoliczności. Nie mają one jednorodnego charakteru, dlatego analiza przyczyn skutkujących zawieszeniem opiera się na generalnym założeniu, że mają one charakter przedmiotowy lub podmiotowy oraz że są obligatoryjne lub fakultatywne. Pośród fakultatywnych przesłanek zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego wskazano trudności związane z nadaniem biegu sprawie sądowej.

Postępowanie sądowoadministracyjne może zostać zawieszono jeżeli na skutek braku lub wskazania złego adresu skarżącego albo niewykonania przez skarżącego innych zarządzeń sądu nie można nadać sprawie dalszego biegu. Art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wskazując takie podstawy zawieszenia nawiązuje wprost do art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. Podobieństwo obu regulacji pozwala uznać za aktualny dorobek procesu cywilnego w tej materii i adaptować na użytek postępowania sądowoadministracyjnego. Zabieg taki jest uzasadniony także tym, że w zakresie omawianych przesłanek brak jest podstaw do różnicowania warunków zawieszenia postępowania ze względu na różny charakter obu postępowań, co w przypadku innych przesłanek ma swoje uzasadnienie, gdyż kasacyjny charakter orzekania przez sąd administracyjny nie może pozostawać bez wpływu na sposób ujęcia podstaw

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej: p.p.s.a.

zawieszenia. W tym przypadku odmienność celów jakie stawia ustawodawca przed postępowaniem sądownoadministracyjnym i cywilnym nie ma znaczenia, gdyż przesłanki określone w analizowanym przepisie związane są z brakami wynikającymi z działań strony, a te są niezależne od celów i funkcji procesu sądowego.

Art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wskazuje dwie grupy przesłanek fakultatywnego zawieszenia postępowania. Zgodnie z jego treścią sąd może zawiesić postępowanie, jeżeli na skutek braku lub wskazania złego adresu skarżącego nie można nadać biegu sprawie sądowej. Drugą grupę stanowi niewykonanie przez skarżącego innych zarządzeń, których realizacja jest niezbędna dla dalszego biegu sprawy. Jednak w obu przypadkach zawieszenie postępowania spowodowane jest działaniem strony<sup>2</sup>.

Zawieszenie ze względu na brak lub wskazania złego adresu przez skarżącego może nastąpić tylko w sytuacji, gdy te uchybienia skargi stwierdzone zostaną przed nadaniem sprawie biegu. Oznacza to, że przepis art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. dotyczy sytuacji, w których wystąpienie tych uchybień przed nadaniem sprawie biegu nie zostało zauważone i przez to nie zastosowano art. 49 § 1 p.p.s.a. Z treści art. 49 § 1 p.p.s.a. wynika, że sąd ma obowiązek wzywać stronę do uzupełnienia wymogów formalnych skargi (pisma), gdy ich brak uniemożliwia prawidłowy bieg postępowania. Zatem brak adresu lub wskazanie złego adresu przez skarżącego jest brakiem formalnym skargi, który należy usunąć przez stosowne wezwania<sup>3</sup>. Przyjmując dokonywane w nauce procesu cywilnego rozróżnienie kategorii pism procesowych<sup>4</sup> z punktu widzenia ich formy należy skargę potraktować jako kwalifikowane pismo procesowe, które zgodnie z treścią art. 46 § 2 w związ-

---

<sup>2</sup> S. Dmowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, pod red. K. Piaseckiego, s. 580.

<sup>3</sup> Szerzej: T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005, s. 212, dalej w przypisach powoływany jako *Komentarz II*; podobnie: M. Masternak, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 108.

<sup>4</sup> Podział pism posiadający formę zwykłą i kwalifikowaną przyjmują J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 259.

ku z art. 57 p.p.s.a. powinno zawierać oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku, adres do doręczeń lub siedzibę strony, ich przedstawicieli ustawowych lub pełnomocników. Skarga jest pierwszym pismem procesowym, dlatego powinna zawierać wskazanie adresu do doręczeń.

Stosowanie art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. natrafia na trudności związane z ustaleniem momentu stwierdzenia braku lub złego adresu skarżącego. Wynikają one z mechaniki postępowania sądowoadministracyjnego, a pośrednio z przyjęcia w tym przypisie wprost regulacji z k.p.c., bez uwzględnienia, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym złożenie skargi do sądu następuje zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a. za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są jej przedmiotem. Taki tryb odsuwa pierwszy kontakt sądu administracyjnego ze skargą na czas późniejszy niż chwila jej złożenia<sup>5</sup>.

Oznacza to, że uprawnienie sądu wynikające z art. 49 § 1 i § 2 p.p.s.a. zostaje poważnie ograniczone, gdyż sąd może z niego korzystać dopiero po przekazaniu sprawy przez organ, a więc gdy postępowanie jest już wszczęte<sup>6</sup>. Konsekwencją takiego trybu wnoszenia skargi jest stwierdzenie, że o braku lub złym adresie skarżącego sąd może dowiedzieć się dopiero, gdy sprawa rozpoczęła bieg. Takie ustalenie powinno konsekwentnie prowadzić do niemożności nadania skardze właściwego biegu, a to prowadzić musi do zawieszenia postępowania. Pogląd taki wydaje się uzasadniony w świetle wykładni art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

W praktyce prowadzi to do komplikacji toczących się postępowań sądowych. W tym miejscu zauważyć trzeba, że praktyka jest nieco odmienna i przyjmuje, że brak adresu lub zły adres skarżącego to podstawa do wzywania strony do uzupełnienia braku formalnego. Zgodzić możnaby się z tym, że brak adresu skarżącego to rzeczywiście brak skargi. Przy złym adresie trudno mówić o jakimkolwiek braku,

---

<sup>5</sup> Szerzej: A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 145, dalej powoływany jako *Komentarz III*.

<sup>6</sup> W doktrynie trafnie przyjmuje się, że wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego następuje z chwilą wniesienia skargi, szerzej: T. Woś, [w:] *Komentarz II*, s. 214-215.

bo przecież art. 46 § 2 p.p.s.a. nie stanowi, że pismo powinno zawierać poprawny adres. Ustalanie poprawności adresu nie powinno być rzeczą sądu. Oczywiście przy złym adresie sąd nie może doręczyć pisma do rąk nadawcy, ale w takich przypadkach możliwe jest doręczenie zastępcze pod wskazany przez stronę adres i powinno być skuteczne nawet wtedy, gdy strona podała adres nieistniejący.

Wtedy adnotacja doręczyciela powinna być podstawą do działania sądu, a nie wyręczenia strony w poszukiwaniu jej miejsca zamieszkania lub adresu. Poszukiwanie takich danych przez sąd nie narusza zasad postępowania, pokazuje jednak, że przeniesienie do procedury sądownoadministracyjnej rozwiązań z postępowania cywilnego nie musi się sprawdzać.

W k.p.c. postępowanie wszczyna się przez złożenie pozwu w sądzie, a datą wniesienia jest data złożenia pozwu lub data złożenia pozwu w sposób wskazany w art. 165 k.p.c.<sup>7</sup> Z wniesieniem powództwa wiążą się trzy etapy postępowania, pierwszym jest przyjęcie pozwu przez sąd<sup>8</sup>. Może to nastąpić jeżeli pismo spełnia warunki formalne. Zatem nie spełnienie warunków formalnych daje sądowi cywilnemu podstawę do żądania ich uzupełnienia, bo pismo dotknięte brakami formalnymi nie może skutecznie rozpocząć biegu postępowania sądowego.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym złożenie skargi za pośrednictwem organu i niedopuszczalność oceny formalnej skargi przez organ<sup>9</sup> musi być oceniane odmiennie niż w k.p.c. Skarga nie zawierająca adresu lub posiadająca źle podany adres skutecznie uruchamia postępowanie, bo jej skutkiem jest podjęcie przez stronę przeciwną czynności procesowych, tj. przesłanie akt sprawy wraz z odpowiedzią, a przede wszystkim powstanie po stronie organu uprawnienia autokontrolnego<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> B. Czech, [w:] *Kodeks postępowania...*, pod red. K. Piaseckiego, t. I, s. 618.

<sup>8</sup> Tamże, s. 620.

<sup>9</sup> Por. T. Woś, [w:] *Komentarz II*, s. 214-216; także: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 95-96.

<sup>10</sup> Zob. M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 134-135.

Wskazane różnice między charakteryzowanymi postępowaniami skłaniają do innego spojrzenia na treść art. 49 § 1 p.p.s.a. niż dotychczas prezentowane w nauce i dopuszczenie możliwości uzupełnienia skargi o podanie adresu lub jego poprawienie przez skarżącego. Z punktu widzenia logicznego oczywistość takiego uzupełnienia nie powinna budzić zastrzeżeń. Jednak wykładnia odpowiednich przepisów i względ na charakter postępowania sądowoadministracyjnego prowadzi raczej do wniosku, który nakazuje restryktywnie podchodzić do braków skargi, jeżeli dotyczą adresu. W takich sytuacjach zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wydaje się bardziej zasadne niż uzupełnianie jej wymogów formalnych trybem przewidzianym w art. 49 § 1 p.p.s.a.

Brak adresu lub podanie przez skarżącego złego adresu to warunki, które wyczerpują pojęcie braków formalnych pisma<sup>11</sup>. Oczywiście należy zaznaczyć, że brakiem jest niepodanie adresu. Błędne wskazanie adresu może być już wątpliwe. Zwłaszcza, że ocena, co stanowi brak formalny pisma nie jest prosta i tylko przy szerokiej wykładni art. 46 § 2 p.p.s.a. takie uchybienie można by kwalifikować właśnie jako taki brak.

Niezależnie od poczynionych uwag niepodanie adresu lub podanie złego adresu przez skarżącego powinno prowadzić do zawieszenia postępowania, bez łączenia tej podstawy zawieszenia z art. 49 § 1 p.p.s.a. i warunkowania zastosowania tej instytucji wcześniejszym nie wezwaniem do uzupełniania takich braków. W postępowaniu sądowoadministracyjnym – jak wcześniej wskazano – nie ma możliwości usuwania przez sąd braków skargi odnoszących się do adresu skarżącego. Wyprowadzenie takiego obowiązku z przepisu i obciążenie nim sądu nie rozwiązuje problemu, gdyż wezwanie w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. skarżącego o uzupełnienie adresu możliwe jest tylko wtedy,

---

<sup>11</sup> Wprawdzie w nauce pojawiły się rozbieżne poglądy na podobny temat związane z brakiem dokumentu stwierdzającego umocowanie do działania imieniem strony, jednak obecnie sprawa nie budzi wątpliwości tym bardziej, że adres wskazuje ustawa o przepisie odnoszącym się do wymogów formalnych pism, szerzej: J. Jodłowski, [w:] *Kodeks postępowania...*, pod red. J. Jodłowskiego i K. Piaseckiego, t. I, s. 157; także: wyrok NSA z dnia 9 lutego 2005 r., GSK 1337/04, ONSA i WSA 2005, nr 5, poz. 91.

gdy skarżący podał adres do doręczeń. Jeżeli tego nie zrobił to wezwanie o uzupełnienie braku skargi jest niemożliwe<sup>12</sup>.

Zatem tym bardziej sąd administracyjny powinien zawieszać postępowania, jeżeli w skardze jest brak lub złe wskazanie adresu skarżącego. Przyjęcie takiego poglądu zmusza do zestawienia treści art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. z art. 58 § 1 pkt 3 tej ustawy i wskazania wzajemnej relacji między tymi przepisami. Konieczność takiego zestawienia podyktowana jest treścią art. 58 § 1 pkt 3, który stanowi podstawę odrzucenia skargi, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych. Brak adresu lub zły adres skargi jest brakiem formalnym, a więc przesłanką fakultatywnego zawieszenia postępowania. W takim stanie normatywnym istotne staje się rozgraniczenie między tymi regulacjami i wskazanie jak ujmują pojęcie braku formalnego analizowane przepisy.

Art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. stanowi, że sąd odrzuca skargę, która nie została uzupełniona w wyznaczonym terminie. Regulacja ta zdaje się wskazywać, że konsekwencją braku adresu lub złego adresu skargi powinno być wezwanie sądu do usunięcia takiego braku. Nieuzupełnienie braku w terminie przy pouczeniu o skutkach takiego zachowania prowadzić powinno do odrzucenia skargi. Skutek taki może nastąpić tylko przy wyraźnym określeniu rygoru niedostosowania się strony do wezwania<sup>13</sup>. Taki sposób wykładni art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że podstawą odrzucenia skargi może być każde uchybienie formalne skargi, w tym brak lub zły adres, jeżeli nie zostało usunięte w 7-mio dniowym terminie wyznaczonym wezwaniem sądu. Przy takiej interpretacji przepisu niejasne staje się funkcjonowanie art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w istocie przepis nie daje się w ogóle zastosować w okolicznościach w nim wskazanych związanym z adresem. Skoro brak adresu lub zły adres skargi obliguje sąd do uzupeł-

<sup>12</sup> Trafnie zwrócono na ten problem uwagę w przepisach procedury cywilnej – W. Boniewicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 12 stycznia 1982 r.*, IV CZ 197/81, OSPiKA 1983, nr 12, poz. 607.

<sup>13</sup> Podzielić należy pogląd, że wezwanie do uzupełnienia braku skargi w tym adresie strony skarżącej musi wyraźnie wskazywać skutek niezastosowania się do wezwania; tak: postanowienie SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 6/99, OSNC 2000, nr 9, poz. 343.

nienia skargi, a potem ewentualnie do jej odrzucenia, to brak przypadków, w których można by zawiesić postępowanie ze względu na brak poprawnego oznaczenia adresu skarżącego. Konsekwencją takiej wykładni musiałyby być stwierdzenie, że art. 125 § 1 pkt 3 *in prin* p.p.s.a. to regulacja pusta.

Przed takimi konsekwencjami przyjętego wniosku chroni założenie, że brak lub zły adres skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym ujawnia się zawsze w toku postępowania, a to nie daje podstaw do uzupełniania skargi tylko zawieszenia postępowania. Wówczas sens art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. staje się czytelny i sprowadza się do stanowiska, że sąd administracyjny nie ma obowiązku prowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego związanego z adresem strony skarżącej, gdyż poprawne podawanie tej informacji jest podstawowym warunkiem prowadzenia procesu i leży w interesie strony. Skoro skarżący sam nie podaje takich danych lub czyni to w sposób niewłaściwy to trudno przyjmować, że przez zawieszenie postępowania naruszone są jego uprawnienia<sup>14</sup>.

W wyniku tego założenia trzeba uznać, że art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. odnosi się do innych formalnych wymogów skargi niż adres strony skarżącej<sup>15</sup>. Wniosek taki wydaje się racjonalny z dwóch względów. Po pierwsze, daje podstawę do faktycznego zastosowania zawieszenia postępowania, w sytuacji, gdy strona skarżąca nie podaje adresu lub źle go wskazuje. Po drugie, zabezpiecza stronę, która uchybia wymogowi podania adresu, przed odrzuceniem skargi, gwarantując tym samym należyta ochronę jej uprawnień procesowych. Skoro odrzucenie ma nastąpić ze względu na uchybienie innym wymogom niż adres, to wezwanie sądu o uzupełnienie skargi z pouczeniem o skutkach może być doręczone skarżącemu, gdyż jego adres w takich warunkach jest znany.

---

<sup>14</sup> W orzecznictwie pojawiły się poglądy, wydaje się niesłuszne, rozszerzające zakres działania sądu na rzecz podejmowania szczególnych działań, gdy chodzi o ustalenie skarżącego i doręczenie decyzji sądu. Wskazuje się przy tym, że działanie takie podyktowane jest ochroną gwarantowanego konstytucyjnego prawa do sądu, tak: postanowienie SN z dnia 7 lipca 1999 r., III RN 27/99, OSNAP 2000, nr 12, poz. 457.

<sup>15</sup> Odmienny pogląd prezentuje M. Romańska, [w:] *Komentarz II*, s. 402.

Dodatkowo, na rzecz takiego stanowiska przemawia wyraźne rozróżnienie skutków uchybienia warunkom formalnym pisma uregulowane w art. 58 § 1 pkt 3 i art. 125 § 1 pkt 5 p.p.s.a. Dokonana w tych przepisach dystynkcja daje podstawę do przyjęcia, że brak lub złe określenie adresu skarżącego prowadzić będzie do możliwości zawieszenia postępowania, zaś inne uchybienia formalne wprost do odrzucenia skargi. W ramach prawa obowiązującego rozróżnienie takie jest zasadne, inna rzecz czy celowe. Celowość jednak nie może być podstawą wykładni minimalizującej zakres art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a., a tylko co najwyżej postulatem *de lege ferenda*.

Zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. może nastąpić tylko w przypadku braku lub wskazania złego adresu skarżącego. Treść przepisu nie pozostawia wątpliwości, że brak lub zły adres innych podmiotów postępowania nie może być przyczyną zawieszenia postępowania sądowego. Brak adresu uczestnika lub źle określony adres nie może być podstawą do zawieszenia postępowania sądowego. Dopuszczenie w takich przypadkach do możliwości zawieszenia postępowania jest stanowiskiem niezgodnym z literalnym brzmieniem przepisu<sup>16</sup>. Art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. dokonując wyraźnego wskazania skarżącego wykluczył inne podmioty, które mogą z mocy art. 12 p.p.s.a. być traktowane jako strony. Utożsamienie strony ze skarżącym jest niedopuszczalne, bo skarżący to szczególna strona i w przepisach regulujących postępowanie zawsze wyszczególniona, a przy tym przeciwstawiona pozostałym, w tym uczestnikom postępowania. Art. 12 p.p.s.a. ma tylko takie znaczenie, że pozwala na uczestników postępowania rozciągać prawa i obowiązki przysługujące stronie zawsze wtedy, gdy przepisy p.p.s.a. jako adresata tych uprawnień wskazują tylko stronę<sup>17</sup>. Z treści tego przepisu nie wynika jednak, że prawa i obowiązki wszystkich podmiotów postępowania, które ustawa traktuje jak stronę są identyczne i można do nich stoso-

---

<sup>16</sup> Za taką dopuszczalnością wydaje się opowiadać M. Niezgódka-Medek, [w:] *Komentarz II*, s. 304; podobnie NSA w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2005 r., OZ 988/04, niepubl.

<sup>17</sup> Stronami postępowania sądownoadministracyjnego stosownie do treści art. 32 p.p.s.a. są organ i skarżący.

wać te przepisy, które wyraźnie wskazują na konkretną stronę postępowania (np. skarżącego)<sup>18</sup>.

Zgodzić należy się z poglądem, że wskazanie w przepisach p.p.s.a. określonego podmiotu (strony) jest ograniczeniem tych uprawnień u pozostałych, których prawo traktuje jak stronę<sup>19</sup>. Ponieważ art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wskazuje skarżącego jako podmiot, którego braki w oznaczeniu adresu mogą prowadzić do zawieszenia postępowania, to przyjąć trzeba, że tylko brak ujawniony po stronie tego podmiotu daje możliwość zawieszenia postępowania. Stanowisko takie wzmacnia argument systemowy. Art. 109 p.p.s.a. normując odroczenie rozprawy stanowi, że sąd odracza rozprawę, jeżeli stwierdzi nieprawidłowość zawiadomienia którejkolwiek ze stron. Zatem jeśli ustawodawca zamierzał odnieść skutki określonej regulacji do wszystkich podmiotów to tak też uczynił. Gdy jego zamiar był inny, to wyraźnie wskazał, jakich podmiotów ma dana regulacja dotyczyć. W ten sposób należy traktować treść art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i opowiedzieć się przeciw szerokiemu określaniu kręgu podmiotowego tej regulacji.

Wymóg wskazania adresu przez skarżącego ma zapewnić sądowi możliwość doręczania pism sądowych. W praktyce problematyka ta ma istotne znaczenie dla prawidłowego przebiegu postępowania sądowego. W nauce nie ma jednolitości poglądów odnoszących się do tego zagadnienia<sup>20</sup>. Na użytek prowadzonego wywodu należy stwierdzić, że p.p.s.a. również nie rozwiązało wszystkich wątpliwości związanych z doręczaniem pism sądowych<sup>21</sup>, jednak taki stan nie może prowadzić do kreowania nieistniejących reguł czy instytucji. Z tego względu trzeba opowiedzieć się zdecydowanie przeciw nadużywaniu formuły zawartej w art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i adaptowaniu zawiesze-

<sup>18</sup> Podobnie: M. Romańska, [w:] *Komentarz II*, s. 125, J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 56, dalej powoływany jako *Komentarz I*.

<sup>19</sup> Zob. J. P. Tarno, *iw.*, s. 56-57; postanowienie NSA z 18 października 2005 r., II OZ 910/05, niep.

<sup>20</sup> Szerokie przedstawienie poglądów i problematyki doręczenia w postępowaniu administracyjnym ukazano w pracy G. Łaszczycy, A. Matana, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Zakamycze 1998, s. 21 i nast.

<sup>21</sup> Np. Z. Czarnik, *Głosa do wyroku NSA OZ w Szczecinie z dnia 29 października 2003 r.*, SA/Sz 2392/01, OSP 2004, nr 12, poz. 153.

nia postępowania do sytuacji, gdy sąd nie może ustalić adresów innych podmiotów niż strona skarżąca.

Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na brak adresu lub błędne jego podanie przez skarżącego może mieć miejsce tylko wtedy, gdy powyższe braki związane są ze skargą jako pierwszym pismem w sprawie. Jak już wcześniej wskazano zastosowanie art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. powinno być brane pod uwagę zawsze jeżeli w skardze taki brak został stwierdzony, a nie tylko w sytuacji, gdy brak adresu uniemożliwia wezwanie strony do uzupełnienia braku<sup>22</sup>. Nie będzie podstawą do fakultatywnego zawieszenia postępowania zmiana przez skarżącego adresu w trakcie postępowania. W tych przypadkach zastosowanie będzie miał art. 70 § 1 p.p.s.a., który nakłada na strony obowiązek powiadamiania sądu o każdej zmianie swojego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby.

Art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. stanowi, że sprawie nie można nadać biegu nie tylko przy braku lub niewłaściwym określeniu adresu skarżącego, ale również, gdy skarżący nie wykonuje nałożonych zarządzeń. Przy tej podstawie zawieszenia podkreślić należy, że związana jest ona tylko ze skarżącym. Oznacza to, że sąd administracyjny nie ma podstaw do zawieszenia postępowania jeżeli zarządzenie nie zostanie wykonane przez inną stronę, np. organ<sup>23</sup>.

Zarządzenie jest jedną z form orzeczenia sądu. P.p.s.a. nie reguluje trybu i formy wydawania zarządzeń przez przewodniczącego stosując ogólną formułę odesłania do przepisów rozdziału 10 ustawy (art. 167). Odesłanie to, jak trafnie w nauce zauważono nie jest poprawne<sup>24</sup>, dlatego do zarządzeń przewodniczącego mogą mieć zastosowanie tylko niektóre regulacje dotyczące postanowień zawarte w rozdziale 10. ustawy. W postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą być wyda-

---

<sup>22</sup> Taki pogląd prezentuje M. Romańska, [w:] *Komentarz II*, s. 402, wydaje się on zbyt rygorystyczny i nie przystający do treści art. 125 § 1 pkt 3 p. p.s.a.

<sup>23</sup> Niewykonanie przez organ obowiązku może prowadzić w warunkach określonych w art. 112 p.p.s.a. do nałożenia na organ grzywny, nigdy nie jest przyczyną zawieszenia.

<sup>24</sup> Zob. T. Woś, [w:] *Komentarz II*, s. 500. Autor wskazuje, że przeniesienie do art. 167 p.p.s.a. wprost treści art. 362 k.p.c. nie jest szczęśliwe, ze względu na inną systematykę obu ustaw.

wane różne zarządzenia. Jedne zbliżone są do postanowień sądu<sup>25</sup> i do nich może być odpowiednio stosowana regulacja odnosząca się do postanowień. Inne zarządzenia przewodniczącego traktowane są przez ustawę w sposób autonomiczny tzn. ustawa przewiduje dla nich odrębną regulację<sup>26</sup>, a więc do nich nie mogą mieć odpowiedniego zastosowania przepisy stosowane do postanowień. Wreszcie zarządzenia może wydawać prezes sądu<sup>27</sup>.

Dla wykładni art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. istotne jest określenie, które ze wskazanych grup zarządzeń mogą stanowić podstawę zawieszenia postępowania sądowego. Z uwagi na formę i treść przyjąć należy, że w art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wskazane zostały tylko zarządzenia, z którymi prawo nie wiąże określonych skutków prawnych. Zarządzeniem takim nie może być wskazane w art. 49 § 2 p.p.s.a., gdyż w tym przypadku ustawa jednoznacznie wskazuje skutek niewykonania zarządzenia i jest nim pozostawienie pisma bez rozpoznania. Na tej podstawie można przyjąć negatywny sposób określenia zarządzeń wskazanych w art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Zarządzeniami, o których mowa w tym przepisie są wszystkie te, które nie mają szczególnej regulacji, dotyczą kwestii formalnych związanych z toczącym się postępowaniem i w zasadzie wydane są poza rozprawą<sup>28</sup>.

Zarządzenie w swojej treści nakłada na strony obowiązek określonego działania związanego z toczącym się procesem sądowoadministracyjnym. Zawieszenie może nastąpić tylko wtedy, gdy niewykonanie obowiązku uniemożliwia nadanie sprawie biegu, bo prowadzi do

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 500-501. Wskazać należy, że p.p.s.a. taki charakter nadaje zarządzeniom z art. 111.

<sup>26</sup> Zob. B. Dauter, [w:] *Komentarz II*, s. 384.

<sup>27</sup> Przykład taki stanowi § 31 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych Dz. U. nr 169, poz. 1646 dot. kolejności rozpoznania.

<sup>28</sup> Zarządzenia wydane na rozprawie przez przewodniczącego mają w istocie charakter podobny do postanowień, modyfikacje mogą dotyczyć tylko niektórych elementów np. braku uzasadnienia, ale od tych orzeczeń służy prawo odwołania się do sądu do czasu zamknięcia rozprawy – art. 114 p.p.s.a. Wszelkie zarządzenia, z którymi przepisy ustawy łączą inne skutki nie tamują dalszego toku postępowania – postanowienie SN z dnia 28 listopada 1968 r., II CZ 185/68, OSNCP 1969, nr 7-8, poz. 144.

pojawienia się różnego rodzaju przeszkód formalnych, które nie pozwalają prowadzić postępowania. Ustawa nie precyzuje, jaki powinien być zakres obowiązków mogących być przedmiotem zarządzenia kierowanego do skarżącego. Ustalenie katalogu tych obowiązków możliwe jest tylko przez konkretną analizę sytuacji procesowej skarżącego i wynikających z niej obowiązków. Nie można tutaj budować abstrakcyjnego modelu, natomiast wydaje się, że można korzystać z dorobku procesu cywilnego.

Stosowanie analogii w tym zakresie jest dopuszczalne dlatego, że w obu postępowaniach strony mogą działać w sposób podobny. Z tego też względu nie można uznać za „inne zarządzenie” niewykonanie przez skarżącego obowiązku w postępowaniu dowodowym prowadzonym z urzędu na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Kwestia dowodowa nie ma wpływu na bieg spraw w rozumieniu art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Brak dowodu lub nieprzedstawienie dokumentu przez skarżącego i w ten sposób niewykonanie zarządzenia przewodniczącego może prowadzić do niekorzystnego rozstrzygnięcia dla skarżącego, ale nie blokuje rozpoznania sprawy<sup>29</sup>. Gdyby działanie skarżącego uniemożliwiało przeprowadzenie dowodu sąd powinien dokonać oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego i w tym kontekście ocenić zachowanie skarżącego<sup>30</sup>.

Podstawą zawieszenia postępowania nie może być niewykonanie zarządzeń lub postanowień przez organ, np. nie złożenie pisma przygotowawczego (odpowiedzi na skargę). Brak taki nie uniemożliwia nadania sprawie biegu<sup>31</sup>, a w stosunku do organu sąd może rozważyć zastosowanie art. 112 p.p.s.a. Ustawodawca w art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. używa określenia „inne zarządzenia”, będącego swoistą klapą bezpieczeństwa w sytuacji, gdy dla postępowania jest nieodzowne

<sup>29</sup> Podobnie; wyrok SN z dnia 7 lutego 1968 r., I PZ 2/68, OSNCP 1968, nr 11, poz. 190.

<sup>30</sup> Zob. wyrok SN z dnia 28 listopada 1968 r., II CZ 185/68, OSNCP 1969, nr 7-8, poz. 144.

<sup>31</sup> Podobnie w postępowaniu cywilnym patrz: E. Warzocha, *Glosa do orzeczenia SN z dnia 4 maja 1973 r.*, II CZ 53/73, OSPiKA 1974, nr 10, poz. 198.

wykonanie pewnych czynności, a skarżący ich nie wykonuje prowadząc do unieruchomienia procesu<sup>32</sup>.

Zbyt szerokie wykładanie tego pojęcia może prowadzić do niepożądanych skutków, zwłaszcza nadużywania instytucji zawieszenia postępowania, a przez to do naruszenia zasady koncentracji. W nauce procesu cywilnego podkreślono, że odpowiednik art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c.) przez swoją ogólnikowość prowadzi do dużej swobody interpretacyjnej<sup>33</sup>. Ta uwaga sformułowana na gruncie postępowania cywilnego jest aktualna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W praktyce sądów administracyjnych nader często sięga się po zawieszenie postępowania z powołaniem się na niewykonanie „zarządzeń” przez skarżącego, zwłaszcza, gdy zarządzenie nakładało na tę stronę obowiązek ustalenia adresu lub miejsca zamieszkania uczestników postępowania sądowego. Sytuacja ta niewątpliwie burzy tok postępowania sądowego, a brak jednoznacznych przepisów w p.p.s.a. skłania sąd do nałożenia na skarżącego (niekiedy organ) obowiązku ustalenia takich danych<sup>34</sup>.

Konsekwencją takiego działania jest nakładanie na skarżącego obowiązku ustalania danych uczestników postępowania. Praktyka taka jest niedopuszczalna. Zarządzenie wskazane w art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie może odnosić się do obowiązku ustalania przez strony adresów czy miejsc zamieszkania (siedzib) stron procesu sądowoadministracyjnego. Treścią takiego orzeczenia mogą być tylko takie nakazy, które wynikają z przepisów prawa i nie pozostają w sprzeczności z podstawowymi zasadami, choćby zasadą równości stron<sup>35</sup>. Z tego względu nie można podzielić poglądu, który zakłada, że obowiązek ustalenia adresów lub miejsca zamieszkania uczestników obciąża skarżącego<sup>36</sup>. Brak akceptacji dla takiego stanowiska wychodzi z za-

<sup>32</sup> Zob. J. Karaim, *Zawieszenie postępowania cywilnego*, Zakamycze 1997, s. 90.

<sup>33</sup> H. Lipiec, *Praktyka sądowa w zakresie zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1*, cyt. za J. Karaim, *op. cit.*, s. 91.

<sup>34</sup> Np. postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2005 r., OZ 988/04 niepubl.; także postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., OZ 795/04 niepubl.

<sup>35</sup> Pogląd taki wyrażono w glosie: L. Żukowski, P. Zaborniak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 15 grudnia 2004 r.*, OZ 795/04, OSP 2006, nr 4, poz. 44.

<sup>36</sup> Tak: glosa wskazana w przypisie wcześniejszym.

łożenia, że skarżący nie może być jedynym podmiotem, któremu zależy na zakończeniu procesu, dlatego powinien podjąć wszelkie starania, by postępowanie bez przeszkód mogło zmierzać do finału.

Wydaje się, że taki interes ma przede wszystkim sąd, który z chwilą złożenia skargi staje się dysponentem postępowania, a to oznacza, że w ramach przepisów prawa ma podejmować działania zmierzające do rozstrzygnięcia sprawy. Szczególnie sąd administracyjny jako badający legalność zaskarżonego aktu lub czynności ma obowiązek doprowadzić postępowanie kontrolne do wydania wyroku<sup>37</sup>, bo taki nakaz płynie z zasady koncentracji. Osiągnięcie takiego celu sąd realizuje różnymi środkami, także zobowiązaniem stron do określonego działania, ale przede wszystkim własną aktywnością. Obowiązki stron muszą wyraźnie wynikać z przepisów prawa. Takich obowiązków nie można domniemywać na rzecz strony. Wszystkie niejasności w tym względzie muszą być łączone z domniemaniem kompetencji sądu a nie stron postępowania. Przyjęcie innego stanowiska zawsze będzie godziło w zachowanie równowagi między stronami, a to narusza zasadę równości, która w postępowaniu odgrywa szczególną rolę<sup>38</sup>.

Z tego punktu widzenia krytyce muszą podlegać zarówno poglądy dopuszczające obowiązek poszukiwania adresów uczestników postępowania przez organ, którego akt lub czynność zaskarżono<sup>39</sup>, jak i poglądy przeciwstawne, dopatrujące się takiego obowiązku po stronie skarżącego. Stanowiska te odnosząc się do zasady równości stron, argumentują za jednym z poglądów łamiąc zasadę równości.

Jako właściwsze wydaje się rozwiązanie, które nie wiąże niewykonania zarządzenia w sprawie poszukiwania adresów i miejsc zamieszkania uczestników postępowania sądowoadministracyjnego z moż-

---

<sup>37</sup> Podstawowym celem i efektem kontroli sądowej jest eliminowanie z obowiązującego porządku prawnego aktów i czynności organów administracji publicznej niezgodnych z prawem i przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Ta – represyjna funkcja kontroli sądowej jest – co naturalne – istotna zarówno z punktu widzenia skarżącego jak i całego aparatu administracyjnego państwa – T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 20.

<sup>38</sup> Szerzej: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie...*, s. 112.

<sup>39</sup> Postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., OZ 795/04, niepubl.

liwością jego zawieszenia na podstawie art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. *in fine*. Właściwsze wydaje się przyjęcie, że sąd mając możliwość ustalenia tych danych podejmuje takie działanie, które w przypadku niepowodzenia skutkować będzie możliwością zawieszenia postępowania sądowego, gdyż nie może mieć ono właściwego biegu. Równocześnie sąd stosując art. 6 p.p.s.a. powinien pouczyć skarżącego, że postępowanie będzie mogło toczyć się po ustanowieniu kuratora do doręczeń<sup>40</sup> i że ustanowienie takiego podmiotu może być dokonane tylko na jego wniosek. Ustanowienie kuratora będzie podstawą do podjęcia postępowania.

Proponowane rozwiązanie może być stosowane także w tych wszystkich przypadkach, gdy przepisy prawa materialnego pozwalają wydać decyzję w stosunku do osoby nieznanej z miejsca zamieszkania<sup>41</sup>. W takich warunkach przyjmowanie innego rozwiązania niż przedstawione wyżej prowadziłoby do nakładania na skarżącego obowiązku poszukiwania osoby nieznanej, gdyż bez tego działania nie można by zawiesić procesu sądowoadministracyjnego. Nielogiczność takiego działania byłaby oczywista.

## ABSTRACT

### Suspension of court-administrative proceedings because of impossibility to make the matter take its course

In the article there was undertaken analysis of problems connected with suspension of proceedings in the result of inactivity of the applicant. Inactivity is a facultative prerequisite of suspension of proceedings before an administrative court regulated by art. 125 sec. 1 p. 3 of act of 30 August 2002 Law on proceedings before administrative courts (Journal of Law no. 153, item 1270 with changes). Inactivity in formulation of provisions of this act

---

<sup>40</sup> Szerzej problematykę na użytek postępowania administracyjnego przedstawił: A. Matan, *Zastępstwo procesowe...*, s. 147-149; także J. Ignatowicz, K. Piasecki, J. Pietrzykowski, J. Winiarz, *Kodeks rodzinny z komentarzem*, Warszawa 1993..., s. 726-728.

<sup>41</sup> Np. art. 113 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. nr 261 z 2005 r., poz. 2603 ze zm.).

consists in non-performance by the applicant of regulations imposed by the court, therefore a court case cannot take the adequate course. Such understood inactivity is also inappropriate determination of the applicant's address and not supplementing this lack in time limit appointed by the court. Carried out considerations concentrate on pointing out admissible content of the court regulations and results of non-performance for the course of the court case.