Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz

Tom III

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269

Redakcja naukowa
Mirosław Karpiuk, Przemysław Krzykowski, Agnieszka Skóra

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Olsztyn 2021

Recenzenci
Dr hab. Kamil Sikora, prof. UMCS
Dr hab. Agnieszka Ziółkowska, prof. UŚ

Autorzy komentarza

Paulina Bieś-Srokosz, Remigiusz Mazur:	dział IX (art. 261-263a)
Paulina Bieś-Srokosz, Arkadiusz Talik:	dział IX (art. 264-267)
Ewa Dymek:	dział II, rozdz. 10 (art. 131, art. 133)
Mirosław Karpiuk:	dział VIII, rozdz. 1 (art. 221-226a), rozdz. 3 (art. 241-247)
Marta Kopacz:	dział II, rozdz. 12 (art. 145-153)
Jarosław Kostrubiec:	dział VIII, rozdz. 2 (art. 227-240)
Przemysław Krzykowski:	dział VII (art. 217-220)
Bartosz Kuś:	dział II, rozdz. 13 (art. 154-159, art. 163-163a), dział X (art. 268a-269)
Wojciech Lis:	dział VIII, rozdz. 4 (art. 248-251), rozdz. 5 (art. 253-256), rozdz. 6 (art. 257-259)
Agnieszka Skóra:	dział II, rozdz. 10 (art. 127-130, art. 134-140)
Agnieszka Skóra, Ewa Dymek:	dział II, rozdz. 10 (art. 132)
Agnieszka Skóra, Bartosz Kuś:	dział II, rozdz. 13 (art. 161)
Patrycja Sołtysiak:	dział II, rozdz. 13 (art. 162)
Norbert Szczęch:	dział II, rozdz. 14 (art. 163b-163g)
Karolina Szelągowska:	dział IVa (art. 189a-189k)
Dominik Tyrawa:	dział IV (art. 182-189), dział VIIIa (art. 260a-260g)
Mariusz Wieczorek:	dział III (art. 180-181)
Ewelina Żelasko-Makowska:	dział II, rozdz. 11 (art. 141-144)

Redaktor wydawniczy
Danuta Jamiołkowska

Projekt okładki, DTP
Bogusław Grochal

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ISBN serii 978-83-65992-43-7
ISBN 978-83-65992-46-8

Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów 13

Wstęp 17

Dział II. Postępowanie

Rozdział 10. Odwołania

Art. 127. [Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania; organ odwoławczy; wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy] 19
Art. 127a. [Przesłanki i skutki oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania] 36
Art. 128. [Wymogi co do treści odwołania] 48
Art. 129. [Sposób oraz termin wniesienia odwołania do organu] ... 61
Art. 130. [Zasada niewykonywania decyzji nieostatecznych; suspensywny charakter odwołania] 68
Art. 131. [Obowiązek informacyjny organu, który wydał zaskarżoną decyzję] 75
Art. 132. [Względna dewolutywność odwołania; autokontrola organu, który wydał zaskarżoną decyzję] 77
Art. 133. [Obowiązek przekazania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu] 85
Art. 134. [Przesłanki stwierdzenia niedopuszczalności odwołania i stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania] 88
Art. 135. [Wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji] ... 98
Art. 136. [Uzupełniające postępowanie wyjaśniające; zakres postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym] 102
Art. 137. [Wniosek strony o cofnięcie odwołania i jego skutki] ... 111
Art. 138. [Rodzaje decyzji organu odwoławczego; decyzje merytoryczne i procesowe] 120
Art. 139. [Istota oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy zakazu pogarszania sytuacji prawnej strony] 139

Art. 140. [Odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu w pierwszej instancji] 153

Rozdział 11. Zażalenia

Art. 141. [Podstawa prawna i termin złożenia zażalenia] 159
Art. 142. [Prawo do złożenia zażalenia w odwołaniu od decyzji] .. 164
Art. 143. [Skutki złożenia zażalenia] 164
Art. 144. [Odesłanie do przepisów ustawy] 165

Rozdział 12. Wznowienie postępowania

Art. 145. [Warunki wznowienia postępowania] 171
Art. 145a. [Niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP] . 188
Art. 145aa. [Wpływ orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na treść decyzji]" 192
Art. 145b. [Naruszenie zasady równego traktowania] 193
Art. 146. [Ograniczenie możliwości uchylenia decyzji w wyniku wznowienia] 195
Art. 147. [Wszczęcie postępowania] 195
Art. 148. [Wniesienie podania o wznowienie postępowania] 198
Art. 149. [Postanowienie jako forma wszczęcia oraz odmowy wszczęcia postępowania] 201
Art. 150. [Właściwość organu w sprawie wznowienia postępowania] 204
Art. 151. [Decyzja kończąca postępowanie] 206
Art. 152. [Wstrzymanie wykonania decyzji] 209
Art. 153. [Uchylony] 211

Rozdział 13. Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji

Art. 154. [Uchylenie lub zmiana decyzji, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa] 212
Art. 155. [Uchylenie lub zmiana decyzji, na mocy której strona nabyła prawo] 216
Art. 155a. [Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy do uchylenia lub zmiany decyzji] ... 220
Art. 156. [Stwierdzenie nieważności decyzji] 221
Art. 157. [Organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji] . 237

Art. 158. [Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji] 241
Art. 159. [Wstrzymanie wykonania decyzji] 244
Art. 160. [Uchylony] 245
Art. 161. [Uchylenie, zmiana decyzji przez ministra lub wojewodę; roszczenie o odszkodowanie] 245
Art. 162. [Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji; uchylenie decyzji] 254
Art. 163. [Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów szczególnych] 258
Art. 163a. [Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy do uchylenia, zmiany oraz wygaśnięcia decyzji] 259

Rozdział 14. Postępowanie uproszczone

Art. 163b. [Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym] . 260
Art. 163c. [Urzędowy formularz w postępowaniu uproszczonym] . 262
Art. 163d. [Uwzględnienie nowych okoliczności w postępowaniu uproszczonym] 263
Art. 163e. [Postępowanie dowodowe w postępowaniu uproszczonym] 263
Art. 163f. [Uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym] 265
Art. 163g. [Zaskarżanie postanowień, które zostały wydane w postępowaniu uproszczonym] 267

DZIAŁ III. Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych

Art. 164-179. [Uchylone] 269
Art. 180. [Stosowanie przepisów ustawy do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych] 269
Art. 181. [Właściwość organów odwoławczych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych] 272

DZIAŁ IV. Udział prokuratora

Art. 182. [Prawo prokuratora do zwrócenia się do organu o wszczęcia postępowania] 277
Art. 183. [Udział w postępowaniu] 281

Art. 184. [Prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej] . 285
Art. 185. [Termin rozpatrzenia sprzeciwu] 288
Art. 186. [Wszczęcie postępowania w związku z wniesieniem sprzeciwu przez prokuratora] 289
Art. 187. [Wstrzymanie wykonania decyzji w przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora] 291
Art. 188. [Korzystanie przez prokuratora z praw strony w postępowaniu administracyjnym] 291
Art. 189. [Możliwość wniesienia sprzeciwu a możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego] 293

DZIAŁ IVA. Administracyjne kary pieniężne

Art. 189a. [Zakres stosowania przepisów działu IVa ustawy] 295
Art. 189b. [Administracyjna kara pieniężna – pojęcie] 298
Art. 189c. [Zastosowanie ustawy względniejszej dla strony] 300
Art. 189d. [Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej] . 302
Art. 189e. [Siła wyższa] 307
Art. 189f. [Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej] 309
Art. 189g. [Przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej] 312
Art. 189h. [Przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia] 313
Art. 189i. [Zaległa kara administracyjna] 316
Art. 189j. [Przedawnienie egzekucji administracyjnej kary pieniężnej] 317
Art. 189k. [Ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej] . 318

DZIAŁ V. [Uchylony]
DZIAŁ VI. [Uchylony]

DZIAŁ VII. Wydawanie zaświadczeń

Art. 217. [Tryb wydawania zaświadczeń] 324
Art. 217a. [Obowiązek informacyjny] 335
Art. 218. [Obowiązek wydawania zaświadczeń; postępowanie wyjaśniające] 337
Art. 219. [Postanowienie w sprawie odmowy wydania zaświadczenia] 339

Art. 220. [Ograniczenia dotyczące żądania zaświadczenia] 341

DZIAŁ VIII. Skargi i wnioski

Rozdział 1. Postanowienia ogólne

Art. 221. [Prawo składania skarg oraz wniosków do podmiotów publicznych i społecznych] 345
Art. 222. [Treść jako kwalifikator pisma] 348
Art. 223. [Właściwość organów w sprawie skarg i wniosków; odpowiedzialność pracownika] 349
Art. 224. [Organ państwowy] 350
Art. 225. [Ochrona skarżącego oraz wnioskodawcy w związku z wniesieniem pisma] 351
Art. 226. [Delegacja ustawowa – organizacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków] 353
Art. 226a. [Informacje przekazywane skarżącemu lub wnioskodawcy] 353

Rozdział 2. Skargi

Art. 227. [Przedmiot skargi] 356
Art. 228. [Organy właściwe do rozpatrzenia skargi] 359
Art. 229. [Zasady określenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi] 360
Art. 230. [Organy właściwe do rozpatrywania skarg dotyczących organizacji społecznych] 363
Art. 231. [Przekazanie skargi organowi właściwemu] 364
Art. 232. [Przekazanie skargi do załatwienia organowi niższego stopnia lub przełożonemu służbowemu] 366
Art. 233. [Skarga a wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego] .. 367
Art. 234. [Wniesienie skargi w toku postępowania] 368
Art. 235. [Skarga a nadzwyczajne tryby postępowania] 369
Art. 236. [Właściwość organu do rozpatrzenia skargi w sprawie indywidualnej; zakaz dostępu do informacji o źródle danych osobowych] 370
Art. 237. [Terminy dotyczące załatwienia skargi] 372
Art. 238. [Zawiadomienie o sposobie załatwieniu skargi] 374
Art. 239. [Ponowne złożenie skargi uznanej za bezzasadną] 376
Art. 240. [Postępowanie skargowe a procedury szczególne] 376

Rozdział 3. Wnioski

Art. 241. [Zakres wniosku] 378
Art. 242. [Organy właściwe w sprawie wniosku] 379
Art. 243. [Obowiązek przestrzegania właściwości przez organ] .. 380
Art. 244. [Załatwianie wniosków] 381
Art. 245. [Niezałatwienie wniosku w terminie] 382
Art. 246. [Prawo wniesienia skargi w przypadku niezałatwienia wniosku] 383
Art. 247. [Odesłanie] 384

Rozdział 4. Udział prasy i organizacji społecznych

Art. 248. [Załatwianie skarg i wniosków przekazanych przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne] 385
Art. 249. [Skargi oraz wnioski przekazane przez organizacje społeczne do organów właściwych] 388
Art. 250. [Uchylony] 389
Art. 251. [Krytyka prasowa] 389
Art. 252. [Uchylony] 396

Rozdział 5. Przyjmowanie skarg i wniosków

Art. 253. [Organizacja] 397
Art. 254. [Dokumentacja] 399
Art. 255. [Uchylony] 400
Art. 256. [Wyłączenie pracownika] 400

Rozdział 6. Nadzór i kontrola

Art. 257. [Nadzór zwierzchni] 403
Art. 258. [Organy nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków] 404
Art. 259. [Okresowe oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków] 407
Art. 260. [Uchylony] 411

DZIAŁ VIIIA. Europejska współpraca administracyjna

Art. 260a. [Zasady udzielania pomocy przez organy polskiej administracji publicznej organom innych państw Unii Europejskiej] 412
Art. 260b. [Wymogi formalne, jakie powinien spełniać wniosek o udzielenie pomocy] 417
Art. 260c. [Wniosek o pomoc do organów innych państw Unii Europejskiej i organów administracji Unii Europejskiej] 420
Art. 260d. [Sposób przekazywania informacji] 421
Art. 260e. [Koszty udzielenia pomocy] 422
Art. 260f. [Możliwość stosowania przepisów o pomocy w stosunku do organów innych państw] 423
Art. 260g. [Prymat prawa unijnego nad prawem krajowym] 423

DZIAŁ IX. Opłaty i koszty postępowania

Art. 261. [Wyznaczenie terminu do wpłacenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania] 425
Art. 262. [Koszty postępowania obciążające stronę] 429
Art. 263. [Należności zaliczane do kosztów postępowania] 432
Art. 263a. [Delegacja ustawowa – wysokość wynagrodzenia mediatora] 434
Art. 264. [Ustalenie kosztów postępowania] 435
Art. 265. [Egzekucja administracyjna nieuiszczonych w terminie kosztów i opłat] 437
Art. 266. [Zwrot kosztów błędnego wezwania strony] 439
Art. 267. [Zwolnienie od ponoszenia opłat, kosztów i innych należności] 441

DZIAŁ X. Przepisy końcowe

Art. 268. [Uchylony] 445
Art. 268a. [Forma i zakres upoważnienia pracowników] 445
Art. 269. [Prawomocne a ostateczne decyzje] 447

Bibliografia 451

Wykaz ważniejszych skrótów

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.)
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.)
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPCziPW	Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.)
o.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.g.i.k.	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 276 ze zm.)
p.p.	ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66 ze zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.)
pr.pr.	ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914)

r.o.p.s.w.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46)
r.s.d.d.e.	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 180)
RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE. L. 2016 r. nr 119, s. 1 ze zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.)
u.i.d.p.	ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 346 ze zm.)
u.o.s.	ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1546 ze zm.)
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.)
u.p.s.	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.)
u.p.z.	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 631)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.)
u.RMiŚP	ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648)
u.RPD	ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 141)

u.RPO	ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920)
u.s.u.s.	ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 423)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.)
u.w.a.rz.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1464)

Wstęp

Oddawany do rąk Czytelnika trzeci – ostatni – tom komentarza do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego stanowi kontynuację, a jednocześnie także zwieńczenie pracy, przygotowanej przez pracowników naukowych i praktyków, którzy swoje doświadczenie zdobyli m.in. jako sędziowie, czy radcowie prawni, z kilku ośrodków akademickich w Polsce. Tom ten obejmuje przepisy art. 127-269. W pierwszej kolejności, zgodnie z systematyką Kodeksu, autorzy skupili się na przybliżeniu Czytelnikowi rozwiązań prawnych ogólnego postępowania administracyjnego, tj. postępowania odwoławczego (art. 127-140) i zażaleniowego (art. 141-144), trybów nadzwyczajnych służących eliminacji z obrotu prawnego wadliwych oraz niewadliwych decyzji ostatecznych (art. 145-163a), postępowania uproszczonego (art. 163b-163g), postępowania w sprawach administracyjnych kar pieniężnych (art. 189a-189k), przepisów o europejskiej współpracy administracyjnej (art. 260a-260g) oraz zasad ustalania opłat i kosztów postępowania administracyjnego (art. 261-267). Niniejszy tom zarysowuje ponadto jedno z administracyjnych postępowań szczególnych, jakim jest postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180-181). Opracowanie to stawia sobie także za cel omówienie i przybliżenie innych procedur administracyjnych regulowanych przez Kodeks postępowania administracyjnego, tj. postępowania o wydanie zaświadczenia (art. 217-220) oraz skargowego i wnioskowego (art. 221-260).

Autorzy komentarza sięgnęli do bogatego dorobku orzecznictwa sądowego (w tym przede wszystkim sądów administracyjnych) oraz do poglądów doktryny. Prezentują oni własne poglądy i własne stanowisko w nierzadko kontrowersyjnych w praktyce administracyjnej kwestiach. W szczególności Autorzy zwracali uwagę na najnowsze ten-

dencje w zakresie procedury administracyjnej, tj. na jej cyfryzację oraz poszanowanie danych osobowych uczestników postępowań uregulowanych w Kodeksie.

W pracy uwzględniony został stan prawny na dzień 15 lutego 2021 r.

prof. dr hab. Mirosław Karpiuk, UWM
dr hab. Przemysław Krzykowski, prof. UWM
dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM

Ustawa
z dnia 14 czerwca 1960 r.
Kodeks postępowania administracyjnego
(t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.)

DZIAŁ II
Postępowanie

Rozdział 10
Odwołania

Art. 127. [Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania; organ odwoławczy; wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy]

§ 1. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.
§ 2. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.
§ 3. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.
§ 4. (uchylony).

I

1. Prawo do zakwestionowania orzeczeń organów administracji publicznej pierwszej instancji, w tym przede wszystkim decyzji, jest prawem konstytucyjnym jednostki. W świetle art. 78 zd. 1 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Oznacza to, że w polskim systemie prawa zasadniczo nie może istnieć taka decyzja, która nie podlegałaby ponownemu rozpatrzeniu w administracyjnym toku instancji, bądź przed sądem powszechnym.

W uchwale NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPK 31/02 („Monitor Prawniczy" 2003, nr 13, poz. 580) sąd ten stwierdził, że „z samej tyl-

ko treści decyzji administracyjnej nie można wywodzić niedopuszczalności odwoływania się od tej decyzji na ogólnych zasadach, gdyż taka niedopuszczalność musi wprost wynikać z regulacji ustawowej, to przepis ustawy, a nie decyzja organu wydana w indywidualnej sprawie może wyłączyć dopuszczalność odwoływania się".

2. Prawo do wniesienia odwołania należy ocenić jako żądanie ponownego rozpoznania sprawy zakończonej decyzją nieostateczną i jej ponownego rozstrzygnięcia. Jest to zatem prawo do „drugiej decyzji w sprawie" w ramach administracyjnego toku instancji. Słusznie wskazuje się, że nie może być utożsamiane z roszczeniem o wydanie określonej (pozytywnej) decyzji[1].

3. Celem postępowania odwoławczego nie jest nie tylko kontrola decyzji organu pierwszej instancji pod względem legalności, lecz także ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy przez ten organ. Rola organu odwoławczego nie sprowadza się do „naprawienia błędów" organu pierwszej instancji, lecz do rozstrzygnięcia na nowo o prawach i/lub obowiązkach strony.

4. Wniesienie bądź niewniesienie odwołania przez stronę jest jej procesowym uprawnieniem i skorzystanie z niego zależy wyłącznie od jej woli. Wniesione odwołanie strona może cofnąć (art. 137), może także zrzec się prawa do jego wniesienia (art. 127a).

5. Zgodnie z treścią art. 78 zd. 2 Konstytucji RP, wyjątki od zasady dwuinstancyjności powinna określać ustawa. Wyjątki takie przewiduje sam k.p.a. (np. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w art. 127 § 3; odmiennie m.in. wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 113, w którym TK przyjął, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest wyjątkiem od zasady dwuinstancyjności, a jej ograniczeniem) oraz przepisy innych ustaw. W ciągu ostatnich lat można zaobserwować tendencję do powierzania kontroli instancyjnej nad sprawami o „mieszanym" cywilno-administracyjnym charakterze oraz sprawami *stricte* administracyjnymi, w których ważna jest transparentność kontroli nad prawami człowieka, sądom powszechnym, np. art. 16 ust. 1, art. 37h ust. 1 u.p.z.p.; art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 4 u.p.z.).

[1] K. Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 41.

II

Z zasady dwuinstancyjności wynika obowiązek ponownego rozpoznania całej sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej drugiej instancji (odmiennie m.in. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., II GSK 2669/16, CBOSA). Dwukrotne rozpoznanie sprawy (tzw. obowiązek renowacji) oznacza powinność przeprowadzenia dwukrotnego postępowania wyjaśniającego. Organ odwoławczy zobligowany jest więc do ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej, a nie tylko kontroli decyzji organu pierwszej instancji (m.in. wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Gl 667/12, LEX nr 1296128). Organ zobowiązany jest „do merytorycznego rozpatrzenia sprawy i skontrolowania postępowania oraz decyzji organu pierwszej instancji zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości" (wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1998 r., III SA 1379/97, ONSA 1999, nr 3 poz. 85).

III

1. Zgodnie z treścią art. 127 § 1, od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji, co oznacza, że sprawa może być rozpatrywana tylko dwukrotnie (art. 15).

2. Odwołanie przysługuje od decyzji wydawanych w pierwszej instancji, a więc wyłącznie od decyzji nieostatecznych (m.in. wyrok NSA z dnia 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62).

3. Jeżeli organ odwoławczy jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje ją do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie (m.in. wyrok WSA z dnia 27 listopada 2019 r., II SA/Bd 517/19, CBOSA). Odpowiednie zastosowanie znajduje tu art. 65 w zw. z art. 140 k.p.a.

4. Naruszenie zasady dwuinstancyjności jest rażącym naruszeniem prawa procesowego (art. 156 § 1 pkt 2) i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji.

IV

1. Treść, forma i sposób wnoszenia odwołania oparte są na zasadzie minimalnego formalizmu czynności procesowych stron. Wynika to z przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że należy ono do podstawowych środków ochrony strony w postępowaniu administracyjnym. Znaczna część postępowań administracyjnych to procedury, z którymi jednostka ma do czynienia niejako „na co dzień" lub z którymi na określonym etapie życia po prostu musi się zetknąć. Stąd rozwiązania przyjęte w k.p.a. zapewniają nieskomplikowany i odformalizowany sposób sporządzenia odwołania (pod względem formy i treści) oraz wniesienia, tak, by do jego przygotowania nie była wymagana wiedza prawnicza oraz szczególne kwalifikacje zawodowe[2].

2. Możliwe jest wniesienie odwołania od rozstrzygnięcia decyzji wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, a także wyłącznie od uzasadnienia decyzji. Pogląd taki utrwalony jest już od lat 80. XX w. (m.in. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1982 r., I SA 47/82, „Państwo i Prawo" 1985, nr 1, s. 147; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 51; wyrok NSA z dnia 12 maja 1988 r., IV SA 258/88, OSPiKA 1990, nr 9, poz. 322; wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 22 czerwca 1994 r., XVII AMR 45/93, „Wokanda" 1995, nr 3, s. 52; wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., I SA 1896/97, LEX nr 44519).

V

1. Postępowanie odwoławcze ma charakter skargowy, co oznacza, że może być wszczęte wyłącznie wskutek wniosku strony (art. 127 § 1) lub uczestnika na prawach strony (m.in. wyrok WSA z dnia 22 listopada 2018 r., II SA/Łd 794/18, CBOSA), a nie z urzędu. Jeżeli nie ma odwołania, postępowanie odwoławcze nie znajduje podstaw prawnych, w związku z czym decyzja wydana w takim trybie jest dotknięta nieważnością (m.in. wyrok NSA z dnia 25 maja 1984 r., II SA 2048/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 51; wyrok NSA z dnia 7 listopada 1986 r., SA/Wr 748/86, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 lutego 1996 r., SA/Wr 477/95, LEX

[2] Tamże, s. 42.

nr 26724; wyrok NSA z dnia 17 listopada 1998 r., IV SA 2006/98, LEX nr 43725; wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r. I OSK 675/07, Legalis; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., II FSK 311/09, Legalis).

2. Nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania odwoławczego na podstawie art. 61 § 2 k.p.a.[3]

3. Prawo do wniesienia odwołania przysługuje podmiotowi, który był stroną w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, tj. podmiotowi, którego interesu prawnego dotyczyło postępowanie. Chodzi tu zarówno o strony główne, jak i uboczne.

4. Strona może wnieść odwołanie także wtedy, gdy z własnej woli nie brała udziału w postępowaniu w pierwszej instancji.

5. W orzecznictwie podkreśla się, że odwołanie może wnieść również strona, która została pozbawiona udziału w postępowaniu w pierwszej instancji i której w związku z tym nie doręczono decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 10, s. 78). Stronie, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, przysługuje prawo do wniesienia odwołania w sytuacji, gdy podmiot ten, któremu organ I instancji nie przyznał przymiotu strony, wnosi odwołanie w terminie przewidzianym dla stron postępowania administracyjnego, którym doręczono decyzje. Po upływie powyższego terminu, stronie pominiętej w postępowaniu, przysługuje jedynie wniosek o jego wznowienie (m.in. wyrok NSA z 16 lipca 2002 r., II SA 2230/00, „Monitor Prawniczy" 2002, nr 20, poz. 916; wyrok WSA z dnia 9 sierpnia 2007 r., II SA/Bk 358/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 maja 2018 r., VI SA/Wa 604/18, CBOSA). „W sytuacji, gdy było kilka takich stron i doręczenie następowało w różnych datach, chodzi tu o najpóźniejszą datę doręczenia decyzji jednej ze stron" (wyrok WSA z dnia 24 listopada 2017 r., II SA/Gl 480/17, LEX nr 2411681).

6. Wyraźne podkreślenie przez ustawodawcę, że odwołanie służy stronie wymaga od organu II instancji każdorazowego zbadania, czy rzeczywiście odwołanie do niego wniesione pochodzi od strony (w rozumieniu art. 28 k.p.a.), podmiotu na prawach strony, bądź czy wnie-

[3] G. Łaszczyca, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 1, s. 66.

sione zostało przez osobę lub osoby do tego nie legitymowane (wyrok WSA z dnia 29 maja 2018 r., VI SA/Wa 604/18, CBOSA).

Prawo wniesienia odwołania ma strona postępowania, co powoduje, że – zgodnie z art. 127 § 1 – odwołanie jest niedopuszczalne w rozumieniu art. 134 k.p.a. z przyczyn podmiotowych, jeżeli zostało wniesione przez osobę, która nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 29 maja 2018 r., VI SA/Wa 604/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., II OSK 2370/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Op 472/18; wyrok WSA z dnia 14 marca 2011 r., II SA/Łd 1299/10, LEX nr 994145). Niedopuszczalność odwołania z powodu braku przymiotu strony ulega stwierdzeniu na wstępnym etapie postępowania odwoławczego. Natomiast jeżeli organ już w toku postępowania uruchomionego wniesieniem odwołania błędnie uznał podmiot wnoszący odwołanie za stronę i prowadził postępowanie, wówczas wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 (m.in. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 1999 r., IV SA 1611/98, CBOSA; uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119; wyrok NSA z dnia 15 lipca 1999 r., I SA 1620/98, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 listopada 1999 r., I SA 1544/98, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 marca 2003 r., II SA 1432/01, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., II OSK 942/05, CBOSA; wyrok WSA z dnia 21 marca 2013 r., II SA/Sz 1292/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 maja 2018 r., VI SA/Wa 604/18; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2018 r., II SA/Łd 794/18, CBOSA).

7. Wyjątkowo przepisy szczególne przewidują możliwość wniesienia odwołania przez inny podmiot za zgodą strony. Zgodnie z treścią art. 106 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876 ze zm.) odwołanie od decyzji w sprawie świadczeń pomocy społecznej może złożyć inna osoba za zgodą osoby ubiegającej się o świadczenie.

8. W świetle art. 69e pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1666 ze zm.) należy cudzoziemcowi zapewnić nieodpłatną pomoc w sporządzeniu odwołania od niektórych decyzji wydawanych na podstawie tej ustawy.

9. Odwołanie przysługuje zarówno od decyzji negatywnych (nieuwzględniających w całości lub w części żądania zawartego w podaniu),

jak i obiektywnie pozytywnych dla strony. Oceny, czy interes strony został w pełni zrealizowany, może dokonać tylko ona sama (m.in. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 1984 r., III SA 302/84, LEX nr 16875710; wyrok NSA z dnia 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1995 r., II SA 286/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 130; wyrok WSA z dnia 25 września 2007 r., II SA/Łd 739/07, Legalis).

VI

1. Prawo do wniesienia odwołania służy także uczestnikom (i innym podmiotom) na prawach strony. Kategoria podmiotów na prawach strony ma charakter niejednolity. Poza tymi, których udział jest uregulowany przepisami k.p.a., jak organizacja społeczna (art. 31) i prokurator (art. 182 i n.), mogą w konkretnych postępowaniach administracyjnych uczestniczyć podmioty, których udział uwarunkowany jest przepisami szczególnymi, jak organy Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 16 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 995 ze zm.).

2. Uczestnicy na prawach strony to określone w k.p.a. i ustawach szczególnych podmioty, które prawo dopuszcza do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, m.in. organizacje społeczne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, prokurator, a także inne podmioty wskazane przez ustawy szczególne, przyznając im tzw. prawa strony.

3. Przez „prawa strony" rozumie się wyłącznie uprawnienia o charakterze procesowym, które nie służą realizacji „własnego" interesu prawnego uczestników, lecz ochronie racji wynikających z określonych wartości, jakie mają być przez nich w tym postępowaniu realizowane. Oznacza to, że uczestnikom na prawach strony nie przysługują prawa wynikające z norm prawa materialnego ani nie mogą oni rozporządzać takimi prawami[4].

4. Celem przyznania odwołania podmiotom na prawach strony jest w przypadku prokuratora ochrona prawa przedmiotowego (legalności), w przypadku organizacji społecznych – ochrona interesu publicznego czy ochrona innych wartości ogólnych, ponadjednostkowych,

[4] A. Skóra, *Skutki prawne wniesienia przez prokuratora odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2018, nr 41, s. 10.

np. w przypadku Rzecznika Praw Dziecka (dobro dziecka). Wiąże się to z kwalifikacją odwołania jako środka prawnego służącego nie tylko ochronie interesu strony, lecz także zabezpieczeniu wskazanych wyżej ponadjednostkowych interesów i wartości.

VII

1. Organizacja społeczna może wystąpić w postępowaniu administracyjnym w sprawie dotyczącej innej osoby (art. 31 § 1-3). Aby uzyskać status takiego uczestnika powinna skierować do organu żądanie wszczęcia postępowania (gdy ono się jeszcze nie toczy) lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu (gdy jest już uruchomione), jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i przemawia za tym interes społeczny. Ocena wystąpienia tych przesłanek należy do organu administracji, który – jeżeli uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione – wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu lub postanowienie o dopuszczeniu organizacji do udziału w toczącym się postępowaniu[5].

2. Jako podmiotowi na prawach strony, organizacji przysługują uprawnienia procesowe strony postępowania, w czym mieści się także legitymacja do składania środków prawnych[6]. Organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia odwołania tylko wtedy, gdy uczestniczyła w postępowaniu przed organem pierwszej instancji na prawach strony (m.in. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX 45162; wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2012 r., II OSK 525/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 770/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., II OSK 1866/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 maja 2015 r., II OSK 2036/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., II OSK 2645/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., II OSK 2370/16, CBOSA).

Ugruntował się pogląd, że prawa do wniesienia odwołania nie można wyprowadzać z uprawnienia organizacji żądania wszczęcia postę-

[5] A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 76-77 i cyt. tam literatura.

[6] B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Legalis 2019; A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 88.

powania. Nie wyklucza to jednak możliwości wystąpienia z żądaniem dopuszczenia do jej udziału w postępowaniu odwoławczym, przy czym wniosek w tej sprawie powinien zostać skierowany do organu odwoławczego (wyrok WSA z dnia 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 324/07, CBOSA)[7].

3. Jeżeli organ I instancji wyjątkowo dopuścił organizację społeczną do udziału w postępowaniu administracyjnym już po wydaniu przez ten organ decyzji kończącej postępowanie w pierwszej instancji, to jej sytuacja prawna jest analogiczna do sytuacji strony, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. W związku z powyższym dla takiej organizacji – podobnie jak dla strony pominiętej – nieprzekraczalny termin do wniesienia odwołania biegnie, jak dla dotychczas uwzględnionych stron postępowania, którym doręczono decyzję pierwszoinstancyjną, zatem dopóki decyzja nie stanie się ostateczna. Można więc powiedzieć, że termin ten jest taki sam, jak termin do złożenia odwołania dla strony, której jako ostatniej doręczono decyzję (m.in. wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., II OSK 2370/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2016 r., I OSK 1676/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2000 r., II SA/Gd 790/98, Legalis).

4. Zaskarżenie decyzji organu pierwszej instancji stanowi dla organizacji społecznej środek uruchomienia toku instancji w celu ochrony interesu społecznego (m.in. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II OSK 1569/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2161/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., ,II OSK 2370/16, CBOSA).

5. W świetle nowych tendencji i zmian w postępowaniu administracyjnym należy zauważyć, że na znaczeniu stopniowo zyskuje w pewnym zakresie odmienna interpretacja udziału niektórych typów organizacji społecznych, tj. nie zawsze ukierunkowana na ochronę wyłącznie interesu społecznego. Sam k.p.a. przewiduje udział organizacji społecznych, działających wyłącznie za zgodą strony, o których stanowi m.in. art. 31 § 1a k.p.a. Ta szczególna regulacja dotyczy organizacji społecznych, które biorą udział w postępowaniu w imieniu i na rzecz pracownika delegowanego na terytorium RP lub z terytorium RP albo pracodawcy delegującego pracownika na terytorium RP lub z teryto-

[7] A. Skóra, *Zakaz*…, s. 78.

rium RP na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2206 ze zm.) – za zgodą strony w imieniu i na rzecz której występuje w postępowaniu. Organizacja społeczna bierze udział w takim wypadku w postępowaniu w interesie określonego podmiotu, tj. „w imieniu lub na rzecz pracowników delegowanych lub ich pracodawcy", co gwarantuje ponadto wymóg uzyskania zgody strony (pracownika delegowanego lub jego pracodawcy). Oznacza to działanie zawsze na „korzyść" strony i zakaz działania na niekorzyść pracownika delegowanego lub jego pracodawcy.

Także niektóre „tradycyjne" organizacje społeczne niekiedy mogą być nakierowane (poprzez cele statutowe) na ochronę indywidualnego interesu prawnego określonej kategorii stron. W szczególności chodzi tu o organizacje wspierające osoby – z różnych powodów (czasowo lub stale) nie radzące sobie z funkcjonowaniem w społeczeństwie – pozostające bezradne lub bierne procesowo. Takie przypadki występują m.in. w postępowaniach prowadzonych na podstawie u.p.s. czy w postępowaniach w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego (ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 808 ze zm.). Ponieważ strona samodzielnie nie potrafi wyartykułować swojego interesu prawnego i/lub poradzić sobie z jego ochroną, ustawodawca pozwala na zastąpienie jej działań działaniami uczestnika na prawach strony.

6. Wnieść odwołania nie może organizacja społeczna, która jedynie przedstawiła w sprawie swój pogląd organowi pierwszej instancji.

VIII

1. Odwołanie może wnieść prokurator jako uczestnik na prawach strony (m.in. wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 79; wyrok WSA z dnia 18 listopada 2010 r., IV SA/Po 312/10, LEX nr 758480; wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 431/10, LEX nr 1080288). W doktrynie nie ma zgodności co do tego, czy prokurator może wnieść odwołanie także wtedy, gdy nie uczestniczył w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji. Należy przychylić się do stanowiska, że prokuratorowi słu-

ży prawo do wniesienia odwołania bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu w pierwszej instancji. Wynika to z jego roli gwaranta praworządności w każdym stadium postępowania administracyjnego[8]. Stanowisko takie zdaje się także przeważać w orzecznictwie sądowym (m.in. wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bk 612/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK/05, ONSAiWSA 2007, nr 6 poz. 14).

2. W wyroku WSA z dnia 2 grudnia 2009 r., II SA/Łd 618/09, (CBOSA), sąd ten przyjął, że „skoro przepis art. 183 k.p.a. stanowi o prawie udziału w każdym stadium postępowania, słowo każdy oznacza, że nie ma takiego stadium postępowania, z którego prokurator mógłby zostać wyłączony". Nie ulega bowiem wątpliwości, że „dla realizacji celów prokuratury jest rzeczą niezbędną, aby prokurator mógł wnieść odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu przed tym organem, czy też nie"·

IX

1. Rzecznik Praw Obywatelskich działa w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 14 pkt 6 art. 14 pkt 6 u.RPO. Może on uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi (tj. art. 182-189 k.p.a.), zatem służy mu także uprawnienie do wniesienia zwykłych środków prawnych: odwołania od decyzji administracyjnej, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zażalenia na postanowienie, na które środek taki przysługuje (m.in. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2010 r., I OSK 1491/09, CBOSA)[9].

2. Rzecznik Praw Obywatelskich jest samodzielnym i konstytucyjnym organem państwowym, mającym umocowanie do stania na straży praw i wolności jednostek i obywateli, określonych w Konstytucji RP i innych przepisach prawa (art. 1 ust. 2 u.RPO). Zakres działania Rzecznika wyznaczony jest przez katalog wolności i praw człowieka i obywatela zawartych w ustawie zasadniczej oraz ustalonych w innych aktach

[8] A. Skóra, *Zakaz*…, s. 84-85; A. Skóra, *Skutki*…, s. 13.
[9] A. Skóra, *Zakaz*…, s. 84-85.

normatywnych[10]. Nie wyręcza on wyspecjalizowanych służb, instytucji i stowarzyszeń zajmujących się ochroną praw i wolności jednostek, lecz interweniuje w sytuacji, kiedy dotychczasowe procedury okazały się nieskuteczne bądź ich zaniechano (zasada subsydiarności)[11].

Aksjologiczne uzasadnienie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym jest odmienne, niż uzasadnienie działania prokuratora: jego działalność nakierowana jest na ochronę przed naruszeniem praw i wolności jednostek oraz zasady równego traktowania. Tak określona funkcja Rzecznika Praw Obywatelskich determinuje aksjologiczne uzasadnienie jego uprawnienia do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej, które powinno służyć eliminacji tych decyzji administracyjnych, które naruszają prawa i wolności jednostek.

3. Wszczęcie postępowania zainicjowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym także odwoławczego, następuje z dniem doręczenia jego żądania właściwemu organowi administracji (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2010 r., I OSK 1491/09, CBOSA).

X

1. Rzecznik Praw Dziecka działa na podstawie art. 72 ust. 4 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 141). Stoi on na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców (art. 1 ust. 2 u.RPD). Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 u.RPD, Rzecznik Praw Dziecka może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 182-189), co oznacza także uprawnienie do wniesienia zwykłych środków prawnych: odwołania od decyzji administracyjnej, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zażalenia na postanowienie, na które środek ten przysługuje.

2. Przy wykonywaniu uprawnień Rzecznik Praw Dziecka ma ustawowy obowiązek kierowania się przede wszystkim dobrem dziecka

[10] Tamże, s. 87 i cyt. tam literatura.
[11] Tamże, s. 88.

w taki sposób, że wszystkie działania podejmowane są w jak najlepiej pojętym interesie dziecka (przy zachowaniu zasady równości) i z troską o ochronę praw każdego dziecka bez wyjątku. Podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka nie zastępuje wyspecjalizowanych służb, instytucji i stowarzyszeń zajmujących się ochroną dziecka, lecz interweniuje w sytuacji, kiedy dotychczasowe procedury okazały się nieskuteczne bądź ich zaniechano[12].

XI

1. Organem zobowiązanym do rozpatrzenia odwołania jest organ odwoławczy, którym jest organ wyższego stopnia (zasada z art. 127 § 1 w zw. z art. 17). Wyjątkowo ustawa przewiduje inny organ. Organy wyższego stopnia określa art. 17 k.p.a. oraz przepisy ustaw szczególnych.

2. Właściwość rzeczowa organu odwoławczego powinna być oceniana z uwzględnieniem przepisów prawa materialnego, przyznającego kompetencje organowi pierwszej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 7 lipca 1993 r., I SA 116/93, ONSA 1994, nr 3, poz. 109).

3. Zgodnie z treścią art. 127 § 1, od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji, co oznacza, że sprawa może być rozpatrywana tylko dwukrotnie. Z zasady dwuinstancyjności (art. 15) wynika obowiązek ponownego rozpoznania całej sprawy administracyjnej przez organ drugiej instancji. Regułą przy tym powinno być w państwie o rozwiniętej demokracji, by właściwym do ponownego rozstrzygnięcia sprawy był organ wyższej instancji lub inny organ równoległy. Poziomy tok instancji, czyli taki, w którym dopuszcza się ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, powinien być traktowany jako wyjątkowy.

4. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 310 ze zm.) nie określa organu wyższego stopnia do rozpoznania odwołania od wydanej decyzji w sprawie przejścia do zasobu nieruchomości gruntów oraz urządzeń wodnych lub ich części (od starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej), o których mowa w przepisie art. 218 ust. 3 tej ustawy oraz ich wykreślenia z zasobu. Za-

[12] A. Skóra, *Zakaz*…, s. 89-90.

tem należy ustalić właściwy organ w oparciu o zasady ogólne określone art. 17 pkt 1 k.p.a., w świetle którego organem wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej (postanowienie NSA z dnia 3 marca 2020 r., II OW 156/19, CBOSA).

XII

1. W świetle art. 127 § 3 „od decyzji wydanej w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji". Zgodnie z art. 16 § 1, wniosek jest zwyczajnym środkiem prawnym („decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne"), (por. m.in. wyrok WSA z dnia 29 marca 2017 r., I SA/Ke 106/17, CBOSA). Za taką konstatacją przemawia też systematyka k.p.a., tj. umieszczenie wniosku w Rozdziale 10 Działu 2: „Odwołania". Samo wyrażenie tytułu rozdziału w liczbie mnogiej sugeruje, że ustawodawca traktuje wniosek jako „rodzaj" odwołania w sytuacji, gdy pełna realizacja zasady dwuinstancyjności (w znaczeniu zapewnienia dwóch osobnych instancji) nie jest możliwa (wyrok WSA z dnia 29 marca 2017 r., I SA/Ke 106/17, CBOSA).

2. W świetle orzecznictwa TK dla ochrony interesu jednostki większe znaczenie ma dwukrotne rozpatrzenie sprawy, a nie to, czy dokonują tego dwa różne organy. Ochrona ta ma miejsce wówczas, gdy wymaga się nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez właściwe organy, ale niezbędne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, aby dwukrotnie oceniono dowody oraz przeanalizowano wszystkie przedstawione przez strony argumenty (wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 178; wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134; por. m.in. wyrok WSA z dnia 29 września 2016 r., II SA/Kr 655/16, CBOSA).

3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje od decyzji (zaskarżalnych postanowień) wydanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Niekiedy przepisy ustaw szczególnych wprowadzają wniosek jako środek prawny od decyzji innych organów, np. art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 195 ze zm.), art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 478).

4. Termin „minister" powinien być rozumiany w znaczeniu nadanym mu przez art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., tj. jako Prezes i wiceprezes Rady Ministrów pełniący funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, minister kierujący określonym działem administracji rządowej, przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, kierownik centralnego organu administracji rządowej podległy albo podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi bądź przez nich nadzorowany, a także kierownik innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy administracyjne.

XIII

1. Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu od decyzji lub zażaleniu na postanowienie (m.in. postanowienie NSA z dnia 18 września 2018 r., II OW 49/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., II OSK 2755/1, CBOSA). Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących odwołań nie oznacza bezpośredniego ich stosowania (m.in. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., II OSK 2755/1, CBOSA).

2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zwyczajnym środkiem prawnym (art. 16 § 1 zd. 1), samoistnym oraz renowacyjnym. Charakterystyczną cechą wniosku jest brak dewolutywności, gdyż funkcję organu odwoławczego sprawuje organ pierwszej instancji, czyli ten sam organ, który wydał decyzję (m.in. wyrok WSA z dnia 29 marca 2017 r., I SA/Ke 106/17, CBOSA).

3. Treść wniosku, jego forma i sposób wnoszenia oparty jest – podobnie jak w przypadku odwołania – na zasadzie minimalnego formalizmu

czynności procesowych stron (wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2018 r., II GSK 4764/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 maja 2019 r., II GSK 1260/17, CBOSA). Wniosek jest podaniem i powinien spełniać wymagania zawarte w art. 63 § 2-3b oraz wyrażać niezadowolenie z zakwestionowanej decyzji (art. 128 zd. 2 w zw. z art. 127 § 3 *in fine*) lub zaskarżalnych postanowień. (m.in. postanowienie NSA z dnia 18 września 2018 r., II OW 49/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., II OSK 2755/1, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2018 r., II GSK 4764/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 maja 2019 r., II GSK 1260/17, CBOSA).

4. Z uwagi na dewolutywny charakter wniosku nie obowiązuje pośredni tryb wnoszenia odwołania (zażalenia), o którym mowa w przepisie art. 129 k.p.a.

5. Obiektywizm i bezstronność podczas ponownego rozpoznania sprawy przed samorządowym kolegium odwoławczym zapewnia m.in. stosowanie art. 27 § 1a w zw. z art. 27 § 3 k.p.a., w świetle którego członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem. Jeżeli samorządowe kolegium odwoławcze wskutek wyłączenia jego członków nie może załatwić sprawy, minister właściwy do spraw administracji publicznej, w drodze postanowienia, wyznacza inne samorządowe kolegium odwoławcze (wyrok WSA z dnia 29 marca 2017 r., I SA/Ke 106/17, CBOSA)[13].

6. Przyjmuje się, że organ rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia wniosku o ponowne jej rozpatrzenie może wydać decyzję, która: albo utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję (art. 138 § 1 pkt 1), albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, bądź uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części (art. 138 § 1 pkt 2), albo umarza postępowanie odwoławcze – art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 24 maja 1983 r., I SA 1714/82, ONSA 1983, nr 1 poz. 35; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., II OSK 2755/1, CBOSA).

7. Organ rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia wniosku o ponowne jej rozpatrzenie nie ma kompetencji do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., gdyż uchylając zaskarżoną decyzję nie

[13] A. Skóra, *Skutki*…, s. 13 i n.

może równocześnie przekazać sprawy do ponownego rozpoznania samemu sobie. Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących odwołań w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 127 § 3 wyłącza zatem kompetencję tego rodzaju i możliwość skorzystania z niej (m.in. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., II OSK 940/05, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., II GSK 1062/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., II GSK 1046/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 2 września 2009 r., II GSK 18/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2007 r., I OSK 235/06, CBOSA; wyrok WSA z dnia 1 grudnia 2016 r., VI SA/Wa 771/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., II OSK 2755/1, CBOSA).

8. W przypadku współuczestnictwa, organ rozpoznający wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zobowiązany do zawiadomienia wszystkich stron o wniesieniu wniosku (art. 131 w zw. z art. 127 § 1 k.p.a.). Organ zobowiązany jest także do zawiadomienia uczestników na prawach strony.

9. Rozpatrzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 11/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 4).

10. W orzecznictwie sądów administracyjnych od lat dziewięćdziesiątych XX wieku utrwalił się pogląd, w świetle którego w postępowaniu uruchomionym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przepis art. 139 k.p.a. ma odpowiednie zastosowanie. W szczególności w wyroku NSA z dnia 24 lutego 1998 r. I SA 1714/82, (OSNA 1983, nr 1, poz. 3) oraz wyroku NSA z dnia 14 czerwca 1999 r., III SA 8275/98, (LEX nr 40865), sąd stwierdził, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań od decyzji, a więc również przepis art. 139 k.p.a.[14]

11. Sporne jest, czy organ rozpatrujący wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy może dokonać samokontroli wydanej przez siebie decyzji na podstawie art. 132 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., II OSK 940/05, LEX nr 275527; wyrok WSA z dnia 1 grudnia 2016 r., VI SA/Wa 771/16, CBOSA).

[14] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 88 i n.

12. Niekiedy przepisy szczególne nakazują rozpatrzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w określonym terminie, np. art. 76 ust. 3 i art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 35 ze zm.).

13. Przepis art. 127 § 3 w związku z art. 144 k.p.a stosuje się odpowiednio. Zatem w przypadku wydania w pierwszej instancji przez ministra lub kolegium postanowienia, na które przysługuje zażalenie (art. 141 § 1), zainteresowany może wnieść o ponowne załatwienie sprawy przez taki organ. Natomiast w sytuacjach, w których wyłączone jest na mocy przepisów kodeksowych lub przepisów szczególnych wniesienie zażalenia na postanowienie, niedopuszczalne jest również wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (m.in. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2019 r., I OSK 302/19, CBOSA).

Art. 127a. [Przesłanki i skutki oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania]

§ 1. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję.
§ 2. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

I

1. W świetle komentowanego przepisu strona postępowania może zrzec się prawa do wniesienia odwołania.

Zrzeczenie się odwołania oznacza rezygnację z wniesienia tego środka prawnego od konkretnej decyzji administracyjnej przez uprawniony podmiot. Z prawa do wniesienia odwołania jednostka nie może zrezygnować w ogóle, może to jednak uczynić w konkretnym postępowaniu w odniesieniu do konkretnej decyzji w ściśle określonym terminie[15].

[15] A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawnoporównawczym*, (w:) *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 803, s. 805.

2. Przepis art. 127a k.p.a. uznaje wyjątek w stosunku do normy (zasady) dwuinstancyjności postępowania wyrażonej w art. 15 k.p.a. (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 1243/18, CBOSA). Przemawia to za koniecznością literalnej wykładni tego przepisu, zwłaszcza w zakresie okoliczności, których zaistnienie warunkuje dopuszczalność zrzeczenia się odwołania (zgodnie z utrwaloną zasadą *exceptiones non sunt extendendae*).

3. Prawo do zrzeczenia się odwołania, podobnie jak wniosek o jego cofnięcie (art. 137) stanowi przejaw zasady dyspozycyjności strony w postępowaniu odwoławczym (m.in. wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA). Strona jest zazwyczaj zainteresowana zrzeczeniem się odwołania od decyzji, jeśli treść decyzji jest dla niej korzystna i chciałaby możliwie najszybciej skorzystać z uprawnień, jakich jest adresatem[16]. Rozwiązanie to jest stosowane w praktyce zwłaszcza w postępowaniach, w których występuje tylko jedna strona, będąca jednocześnie wnioskodawcą i adresatem uprawnień. Strona może być także zainteresowana zrzeczeniem się odwołania w przypadkach istotnych zmian legislacyjnych, gdy spodziewa się uzyskania nowego, korzystnego dla niej rozstrzygnięcia w innym nowo wszczętym postępowaniu, toczącym się już wedle znowelizowanych (lub całkowicie nowych) przepisów. W takich sytuacjach oczekiwanie na upływ terminu do wniesienia odwołania z reguły stanowi przeszkodę do skorzystania z „dobrodziejstw" zmian ustawodawczych, zwłaszcza jeżeli są to postępowania wiążące się z konkurencją o uprawnienie deficytowe, przyznawane tylko w określonym czasie[17].

4. Dobrodziejstwo tej instytucji polega na tym, że w momencie skorzystania przez stronę z prawa do zrzeczenia się odwołania wydana w I instancji decyzja staje się ostateczna, prawomocna, a tym samym wykonalna.

5. Zgodnie z treścią art. 127a § 1, strona może złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania organowi, który wydał decyzję w pierwszej instancji.

---

[16] A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w austriackiej nauce postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2018, nr 26, s. 127.

[17] A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych*…, s. 804.

Bezskuteczne jest oświadczenie złożone przez jedną stronę wobec innej strony (stron) postępowania. Oznacza to, że wniosek dowodowy strony zmierzający do wykazania, że inna strona złożyła wobec niej oświadczenie o rezygnacji z odwołania nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 78 § 1 i 2 k.p.a.)[18].

6. Organ administracji publicznej, wobec którego złożono oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, badając dopuszczalność tego oświadczenia (które powinno spełniać wymagania stawiane podaniom) analizuje, czy zostało ono wniesione przez uprawniony podmiot (stronę, uczestnika na prawach strony), czy spełnia wymagania stawiane podaniom oraz czy od decyzji wydanej w pierwszej instancji w ogóle przysługuje środek prawny. Organ ten nie ma jednak do kontroli zasadności zrzeczenia się tego prawa, w szczególności pod kątem jego zgodności z interesem strony zrzekającej się (m.in. wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA).

7. Przy ocenie, czy strona może zrzec się odwołania, nie ma znaczenia, czy brała udział w postępowaniu w pierwszej instancji oraz czy był to udział aktywny. Zrzec się prawa do wniesienia odwołania może także tzw. pominięta strona. Musi to jednak uczynić w okresie biegu terminu do wniesienia odwołania dla strony, której decyzję doręczono.

W świetle art. 127a § 1 zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania służy wyłącznie tej stronie, która złożyła odpowiedni wniosek. Zatem w przypadku współuczestnictwa zwrot: „strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu" (art. 127a § 1) należy rozumieć w ten sposób, że „oświadczenie strony może skutecznie wiązać tylko tę stronę, która takie oświadczenie złożyła, ale nie może wywoływać skutków prawnych dla innych stron" (m.in. wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 1243/18, CBOSA).

Organ administracji jest obowiązany ustalić, czy strona, która wniosła wniosek zawierający zrzeczenie się prawa odwołania, jest jedyną stroną postępowania, czy też jest ich więcej (współuczestnictwo).

8. Strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania tylko wtedy, gdy decyzja organu pierwszej instancji została jej doręczona zgod-

[18] M. Bogusz (red.), *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. 1, Gdańsk 2019, s. 33.

nie z prawem. Niedopuszczalne jest zrzeczenie się prawa do zaskarżenia decyzji z wyprzedzeniem, niejako „na przyszłość”[19]. Oświadczenie strony zawierające taką treść, złożone na wcześniejszych etapach postępowania, należy uznać za bezskuteczne.

9. Prawa do wniesienia odwołania może zrzec się także uczestnik na prawach strony. Wprawdzie przepis art. 127a *expressis verbis* wskazuje tylko na stronę jako na podmiot uprawniony do zrzeczenia się odwołania, jednak za szerszą interpretacją terminu „strona” przemawiają reguły wykładni systemowej oraz istota i cel udziału uczestnika na prawach strony w postępowaniu administracyjnym.

II

1. Przepis art. 127a ma charakter wyjątkowy i jako taki nie powinien być interpretowany rozszerzająco.

2. Prawa do zrzeczenia się odwołania nie można domniemywać z uwagi na jego gwarancyjny charakter i daleko idące skutki prawne, jakie wywołuje[20].

3. Strona może „milcząco” powstrzymać się od wniesienia odwołania w ustawowo określonym terminie, bez składania oświadczenia, o którym mowa w art. 127a § 1 k.p.a.

III

1. W świetle art. 127a § 1, odwołania można zrzec się „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania”. Przyjąć należy, że zwrot ten oznacza, iż strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania „jedynie w momencie biegu terminu do wniesienia odwołania”, który rozpoczyna się od dnia prawidłowego doręczenia decyzji stronie (art. 109 § 1), a gdy była ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie (m.in. wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Ol 973/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 września 2018 r., II SA/Bk 409/18, CBOSA).

[19] A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w austriackiej…*, s. 135.
[20] Tamże, s. 129.

2. Bieg terminu do złożenia odwołania, w przypadku, gdy strony zawiadamiane są o decyzji zgodnie z art. 49 § 1 i art. 49a rozpoczyna się od dnia następnego po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej.

3. Jeżeli podanie zawierające oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania zostanie wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, oświadczenie takie jest bezskuteczne[21]. Ustawodawca powiązał tym samym skutek złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania z chwilą jego doręczenia organowi, a nie z datą nadania oświadczenia w placówce pocztowej[22]. Podobnie przyjęto m.in. w wyroku WSA z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Po 661/18, (CBOSA), według którego „strona zrzekająca się prawa do wniesienia odwołania po upływie terminu do wniesienia odwołania nie może żądać przywrócenia terminu do zrzeczenia się tego prawa".

4. W orzecznictwie podnosi się, że wykładnia zawartego w przepisie art. 127a § 1 wyrażenia „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania" powinna być interpretowana z uwzględnieniem ogólnych norm dotyczących sposobu obliczania terminów, zawartych w k.p.a., a w szczególności w zgodzie z art. 57 § 1 k.p.a. Oznacza to, że początek biegu terminu do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przypada na dzień następujący po dniu doręczenia decyzji stronie (m.in. wyrok WSA z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Po 661/18, LEX nr 2586434; wyrok WSA z dnia 25 października 2018 r., II SA/Bk 517/18, CBOSA).

5. Jeżeli w rozpatrywanej sprawie data odbioru (doręczenia) decyzji i złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się uprawnienia do skorzystania ze środków odwoławczych jest tożsama, oznacza to, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania złożone zostało w dniu poprzedzającym pierwszy dzień biegu terminu do wniesienia odwołania. Ustawodawca używa bowiem *expressis verbis* sformułowania „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania", a nie „od dnia doręczenia decyzji". Zatem zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania

[21] Tamże.

[22] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania lub po upływie tego terminu jest bezskuteczne, gdyż niedopuszczalne jest zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji „na przyszłość" (m.in. wyrok WSA z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Po 661/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Ol 973/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 25 października 2018 r., II SA/Bk 517/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 września 2018 r., II SA/Bk 409/18, CBOSA).

IV

1. Organ administracji publicznej pierwszej instancji ma obowiązek *expressis verbis* pouczyć stronę w wydanej decyzji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach prawnych tej czynności przewidzianych w art. 127a § 2. Pouczenie takie stanowi obligatoryjny element treści decyzji, *expressis verbis* wyrażony w art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Jest to o tyle istotne, gdyż strona zrzeka się w ten sposób prawa do kontroli sądowej zapadłego rozstrzygnięcia (m.in. wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA).

2. W świetle art. 112 k.p.a. błędne pouczenie w decyzji co do prawa do zrzeczenia się odwołania lub skutków jego zrzeczenia się nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia.

Decyzja zawierająca błędne pouczenie co do prawa do odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego powoduje, że nastąpiło naruszenie przepisów art. 7, art. 8 § 1, art. 9 k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 18 marca 2020 r., I SA/Bk 733/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 stycznia 2020 r., VI SA/Wa 1796/19, CBOSA).

3. Podzielić należy pogląd wyrażony w wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, (CBOSA), w którym sąd zakwestionował (literalnie zgodne z treścią art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.) pouczenie o skutkach zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania skierowane do osoby niepełnosprawnej, podnoszącej problem z samodzielnym podejmowaniem działań i wskazującej na pojawienie się objawów chorobowych, wymagających skorzystania z konsultacji psychiatrycznej. Zdaniem sądu pouczenie zawarte w zaskarżonej decyzji sprowadza się do wskazania skutku w postaci „prawomocności" oraz

„ostateczności" orzeczenia o niepełnosprawności. „Prawomocność" jak też „ostateczność" decyzji to pojęcia ustawowe, które dla osoby nie posiadającej wiedzy prawniczej nie są zrozumiałe. Tymczasem istota pouczenia polega na przekazaniu adresatowi czytelnej, zrozumiałej informacji, a do tego w taki sposób, aby mógł on się z nią zapoznać. Nie jest rzeczą organu administracji publicznej dokonywanie oceny efektów czynności pouczenia z punktu widzenia stanu świadomości jej adresata. Mając jednak na względzie obowiązek informacyjny, ciążący na organie administracji publicznej, a także zasadę pogłębiania zaufania do władzy publicznej należy stwierdzić, że czynności podejmowane wobec skarżącego jako osoby niepełnosprawnej powinny uwzględniać jego szczególne uwarunkowania. W ocenie sądu zastosowanie wobec skarżącego, jako osoby niepełnosprawnej, standardowego pouczenia o skutkach zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nie jest wystarczające, a także nie odpowiada zasadzie wynikającej z art. 9 k.p.a.

V

1. Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania zgodnie z art. 63 § 1 w zw. z art. 127a § 2 jest podaniem. Może zostać złożone w formie pisemnej, ustnie do protokołu, a także w formie dokumentu elektronicznego.

2. Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania powinno zostać wyrażone w sposób jednoznaczny, gdyż z uwagi na skutki prawne, jakie wywołuje, nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości merytorycznych bądź formalnych co do intencji i rzeczywistej woli strony (uczestnika na prawach strony)[23]. Prawa do zrzeczenia się odwołania w szczególności nie można domniemywać.

Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania ma charakter *stricte* jednostronny i dla jego skuteczności nie jest wymagane jakiekolwiek „zatwierdzenie" przez pracownika organu (np. poprzez umieszczenie podpisu pracownika, który takie podanie przyjął, by w oficjalny sposób potwierdzić wniesienie tego oświadczenia)[24]. Jed-

[23] A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w austriackiej*…, s. 134.
[24] A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych*…, s. 812.

nakże sama strona (uczestnik na prawach strony) może żądać potwierdzenia wniesienia tego podania na podstawie art. 63 § 4 i 5. Żądanie potwierdzenia stanowi uprawnienie wnoszącego, więc organ nie może odmówić potwierdzenia wniesienia podania nawet wówczas, gdy podanie zawiera braki formalne. Jeżeli podanie zostało wniesione w formie pisemnej, potwierdzenie następuje zwykle przez adnotację na kopii podania lub w drodze osobnego poświadczenia. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego, potwierdzenie wniesienia podania następuje przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru (UPO) na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

3. W razie wady oświadczenia woli (np. jeżeli zostało złożone przez stronę pod wpływem błędu, groźby czy przymusu) strona może uchylić się od skutków tego oświadczenia na zasadach określonych w art. 82-88 k.c. Podzielić należy pogląd, że w państwie prawa trudne do zaakceptowania byłoby uznanie za procesowo skuteczne oświadczenia o rezygnacji z odwołania pod wpływem takich wad. Ustalenie faktu wystąpienia wad oświadczenia o rezygnacji z odwołania powinno nastąpić w ramach badania dopuszczalności odwołania albo badania podstaw do przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Strona (uczestnik na prawach strony) chcąc uchylić się od skutków zrzeczenia, powinna zatem wnieść odwołanie powołując się w nim na wystąpienie wady oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania albo wnieść odwołanie wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego wniesienia, także z powołaniem na wystąpienie wady[25].

Rezygnacja z prawa do wniesienia odwołania stanowi oświadczenie woli w myśl k.c. W związku z tym odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli dotarło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej (art. 61 k.c.)[26].

4. Najczęściej zdarza się sytuacja, gdy oświadczenie zostało złożone przez stronę pod wpływem błędu (m.in. wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, CBOSA). Błąd co do czynności prawnej w rozumieniu przepisów k.c. należy rozumieć szeroko jako niezgod-

[25] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 34-35.

[26] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2017, s. 774.

ne z rzeczywistością wyobrażenie o czynności; niezgodność ta może dotyczyć nie tylko faktów, lecz również prawa (m.in. postanowienie SN z dnia 21 lutego 1973 r., III CRN 415/72, LEX nr 296231; wyrok SN z dnia 24 stycznia 1974 r., II CR 761/73, LEX nr 318787; wyrok SN z dnia 29 października 2010 r., I CSK 595/2009, LEX nr 2573751; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA).

5. W świetle orzecznictwa, niedopuszczalne jest sugerowanie zrzeczenia się prawa do odwołania, a w szczególności nakłanianie strony do zrzeczenia się tego prawa (m.in. wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA) zarówno przez organ administracji, jak i innych uczestników postępowania (inne strony, uczestników na prawach strony). Takie działanie może być ocenione jako przymus lub groźba.

VI

1. W orzecznictwie sądowym zdaje się dominować pogląd, że strona, która skutecznie zrzekła się prawa do wniesienia odwołania, może cofnąć to zrzeczenie się przez wyraźne oświadczenie o cofnięciu (m.in. wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18, CBOSA). Cofnięcie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jest skuteczne, jeżeli nie nastąpiły jeszcze skutki w postaci nabycia cechy ostateczności i prawomocności przez decyzję organu pierwszej instancji (m.in. wyrok WSA z dnia 13 września 2018 r., II SA/Bk 409/18, LEX nr 2554045; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 168/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18, CBOSA).

Warto zwrócić uwagę na wykładnię dokonaną m.in. przez WSA w wyroku z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA (zaaprobowaną w innych orzeczeniach, m.in.: wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 168/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, CBOSA), zgodnie z którą dopusz-

czalne i skuteczne jest cofnięcie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, o ile doręczenie pisma cofającego zrzeczenie nastąpiło przed upływem terminu przewidzianego do wniesienia odwołania. Interpretacja powyższa wskazuje, że o ile strona zmieni zdanie w ciągu 14 dni przewidzianych na wniesienie odwołania – organ powinien uznać jej oświadczenie o rezygnacji ze zrzeczenia się odwołania za skuteczne. Zatem cofnięcie zrzeczenia się odwołania powinno nastąpić w takim terminie, jaki przypadał na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania (tak też: wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, CBOSA).

Przepis art. 127a *expressis verbis* nie zabrania cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Ponieważ przepisy k.p.a., jak każdej regulacji procesowej mają, zasadniczo, charakter *iuris cogentis* – nie powinny być one wolą stron wyłączane lub zmieniane, a zatem *contra legem* jest wykładnia wprowadzająca zakaz wyraźnie nie przewidziany przez ustawodawcę. Interpretację tę wzmacnia powszechnie akceptowany argument, wedle którego prawo strony do dysponowania odwołaniem oparte jest na zasadzie rozporządzalności (m.in. wyrok WSA z dnia 24 października 2018 r., II SA/Rz 1002/18, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK 530/19, CBOSA) i złożenie bądź rezygnacja ze złożenia środka prawnego zależy wyłącznie od jej woli. Znaczenie nieskrępowanej, autonomicznej woli strony postępowania o skorzystaniu z tego prawa podkreśla m.in. wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, CBOSA.

WSA w wyroku z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Po 661/18, (CBOSA), przyjął, że „strona zrzekająca się prawa do wniesienia odwołania po upływie terminu do wniesienia odwołania nie może żądać przywrócenia terminu do zrzeczenia się tego prawa".

2. W wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, (CBOSA), przyjęto dalej idący pogląd, zgodnie z którym „oświadczenie o cofnięciu zrzeczenia się prawa do odwołania może być (…) zawarte w treści środka zaskarżenia".

3. Nie jest konieczne wskazanie powodów cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, gdyż prawo do dysponowania odwołaniem oparte jest na zasadzie rozporządzalności strony

(m.in. wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, CBOSA).

4. „Czynność polegająca na złożeniu pisma zawierającego oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być dokonana w dniu doręczenia decyzji, po zapoznaniu się z jej treścią. Natomiast skuteczność tej czynności i zawartego w piśmie oświadczenia, następuje z dniem rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania. Wobec tego strona do czasu rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania może cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, gdyż oświadczenie nie wywołało jeszcze skutku w postaci ostateczności i prawomocności decyzji" (wyrok WSA z dnia 15 lipca 2020 r., II SA/Rz 592/20, CBOSA).

5. Za daleko idący należy natomiast uznać pogląd zawarty w wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18, (CBOSA), w którym sąd ten przyjął, że mimo iż w treści odwołania strony brak było wyraźnego cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, strona wskazywała jednak „na okoliczności (problem z podejmowaniem samodzielnych działań, pojawienie się nowych objawów chorobowych wymagających skorzystania z konsultacji psychiatrycznej), które winne skłonić organ do potraktowania odwołania jako pisma zawierającego również oświadczenie o uchyleniu się od skutków prawnych zrzeczenia się prawa do zaskarżenia orzeczenia o niepełnosprawności, a co najmniej do uznania", że strona powołuje się na wady oświadczenia woli zawarte w oświadczeniu o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Przepis art. 127a ma charakter wyjątkowy i jako taki nie powinien być interpretowany rozszerzająco, zwłaszcza w kierunku przyjęcia, że organ może domniemywać rzeczywistą wolę strony.

VII

1. W przypadku współuczestnictwa materialnego, gdy strony mają wspólne, jednakowe interesy, oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania powinno być złożone przez wszystkie strony wspólnie (np. w postaci jednego podania), bądź mogą one upoważnić jednego ze współuczestników do złożenia takiego oświadczenia w ich imieniu.

„Zrzeczenie się prawa odwołania oparte jest na pełnej rozporządzalności z ograniczeniem, że w razie wielości stron, skuteczność zrzeczenia się prawa odwołania uwarunkowana jest zgodną w tym przedmiocie wolą stron" (wyrok WSA z dnia 24 października 2018 r., II SA/Rz 1002/18, CBOSA).

2. Jeżeli w przypadku współuczestnictwa materialnego interesy stron nie są tożsame, a tylko jedna strona lub tylko niektóre strony zrzekną się odwołania, nie mamy do czynienia ze skutkami związanymi ze złożeniem oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania, tj. decyzja nie stanie się ostateczna ani prawomocna przed upływem terminu do wniesienia odwołania dla żadnego ze współuczestników[27].

3. O zrzeczeniu się odwołania – zgodnie z treścią art. 131 w zw. z art. 127a – przez jedną ze stron organ powinien poinformować wszystkie pozostałe strony postępowania (m.in. wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 1243/18, CBOSA) oraz oczekiwać na ich stanowisko procesowe.

Powyższy obowiązek informacyjny dotyczy także ewentualnych uczestników na prawach strony, co wynika z odpowiedniego stosowania art. 8 i art. 9 w zw. z art. 127a i art. 140 k.p.a.

VIII

1. W świetle art. 127a § 2, z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia strony o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

2. W przypadku współuczestnictwa materialnego, decyzja staje się ostateczna i prawomocna dla każdego ze współuczestników, którzy zgodnie zrzekli się odwołania z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatniego z nich.

3. Uchylenie, zmiana lub stwierdzenie nieważności decyzji, od której zrzeczono się odwołania jest możliwe wyłącznie w trybach nadzwyczajnych, uregulowanych w k.p.a. lub w przepisach szczególnych.

---

[27] A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w austriackiej*…, s. 137.

IX

1. Strona może zrzec się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127a § 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.).

2. Przepis art. 127a nie ma zastosowania do postanowień. Postanowienia są natychmiast wykonalne (chyba że organ wstrzyma ich wykonanie na podstawie art. 143), zatem zrzeczenie się prawa do wniesienia zażalenia nie przyśpieszy ich wykonalności, jedynie wywrze skutek w postaci uostatecznienia się postanowienia i jego uprawomocnienia.

X

Rozbieżności interpretacyjne dotyczące wykładni przepisu art. 127a są wynikiem nieprzemyślanej koncepcji zmian wprowadzanych do k.p.a. oraz niechlujnej techniki legislacyjnej. Jest to o tyle zastanawiające, że ustawodawca miał możliwość porównania rozwiązań przyjmowanych w innych państwach europejskich i w uzasadnieniu projektu ustawy takie działania deklarował.

Art. 128. [Wymogi co do treści odwołania]

Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania.

I

1. Komentowany przepis reguluje wymagania co do treści odwołania. Treść, podobnie jak forma i sposób wnoszenia odwołania, oparte są na zasadzie minimalnego formalizmu czynności procesowych stron[28]. Oznacza to, że odwołanie (podobnie jak większość podań) –

[28] A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 1*, „Radca Prawny" 2020, nr 1, s. 199-200; M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL" 2012, nr 3, s. 254.

o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej – może zawierać jedynie minimum wymagań formalnych określonych przez prawo[29].

2. Z zasady minimalnego formalizmu wynika m.in., że nazwa (nagłówek) podania będącego odwołaniem pełni rolę drugorzędną. Jeżeli zatem strona wniesie odwołanie, które mylnie określi jako „zażalenie", „skargę" czy „pozew", to żądanie takie należy zakwalifikować jako odwołanie (m.in. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1461/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 71; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1988 r., SA/Wr 815/87, ONSA 1998, nr 1, poz. 31; wyrok SN z dnia 20 czerwca 1996 r., III ARN 14/96, OSNAPiUS 1997, nr 2, poz. 16; wyrok NSA z dnia 26 listopada 1999 r., IV SA 1512/98, LEX nr 48178; wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1999 r., 1511/98, LEX nr 48570; postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2009 r., II OSK 166/09, LEX nr 557050) [30]. Także treść i zakres żądania strony (bądź innego uczestnika) winny być oceniane i rozpatrywane przez organ zgodnie z istotą i celem oświadczenia zawierającego tenże wniosek, a nie na podstawie nazwy nadanej mu przez stronę (bądź innego uczestnika uprawnionego do wniesienia odwołania)[31].

„Charakter podania strony, zwłaszcza działającej w sprawie samodzielnie i nie mającej dostatecznego rozeznania prawnego, należy interpretować nie tylko uwzględniając jego tytuł i dosłowne brzmienie żądania, lecz w przypadku rodzących się wątpliwości, zwłaszcza gdyby mogło to skutkować pozbawieniem strony konkretnych praw – organ winien dążyć do wyjaśnienia rzeczywistej woli i zamiaru strony wnoszącej podanie". Obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 7, 7b art. 9 k.p.a. (wyrok WSA z dnia 27 listopada 2019 r., II SA/Bd 517/19, CBOSA).

O tym, co przesądza o uznaniu pisma za odwołanie jest niezadowolenie z decyzji, która została wydana w pierwszej instancji. Nie jest natomiast istotne, w jaki sposób strona wyrazi to niezadowolenie – jak nazwie to odwołanie oraz w jakich słowach sformułuje swoje żądanie (m.in. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1998 r., I SA/Gd 735/96, LEX nr 1684789; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2006 r., I OSK 999/05, CBOSA). Zwrot „wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest za-

[29] M. Karpiuk, *Obowiązywanie*…, s. 254; A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 26.

[30] Tamże.

[31] Tamże.

dowolona z wydanej decyzji" oznacza, że wniosek co do istnienia stanu „niezadowolenia" z decyzji organu pierwszej instancji należy opierać i wywodzić z analizy treści całego odwołania. Należy uwzględnić, że samo wniesienie odwołania stwarza domniemanie „niezadowolenia" strony z treści decyzji. Nie ma obowiązku umieszczenia w odwołaniu zwrotów: „odwołuję się", „zaskarżam", „kwestionuję", „nie zgadzam się", „jestem niezadowolony", itd.[32], jakkolwiek każde sprecyzowanie i uzasadnienie odwołania jest pomocne dla organu odwoławczego, zwłaszcza w kontekście możliwości skorzystania z samokontroli (art. 132).

3. Z zasady minimalnego formalizmu wynika, że w przypadku, gdy treść odwołania budzi wątpliwości organu, ponieważ została zredagowana przez stronę niezręcznie bądź niezrozumiale, organ nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania jego treści. Jeśli zatem po stronie organu pojawią się wątpliwości, jak interpretować odwołanie, wówczas winien wezwać stronę (innego uczestnika uprawnionego do wniesienia odwołania) w trybie art. 64 § 2 w zw. z art. 140 do wyjaśnienia tej kwestii, pouczając o ewentualnych skutkach nieusunięcia braków podania. Organ powinien także udzielić wnoszącemu wyjaśnień i wskazówek w celu ustalenia rzeczywistej woli strony, bowiem tylko strona może ostatecznie zadecydować o tym, jaki charakter ma jej oświadczenie (m.in. wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II SA/Wa 601/09, LEX nr 581573; wyrok WSA z dnia 20 maja 2011 r., II SA/Wa 274/11, LEX nr 5210876574; wyrok WSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II SA/Wr 704/14, LEX nr 521730069; wyrok WSA z dnia 27 listopada 2019 r., II SA/Bd 517/19, CBOSA)[33].

II

1. Odwołanie jest podaniem, więc powinno spełniać wymagania zawarte w art. 63 § 2-3b w zw. z art. 140 oraz wyrażać niezadowolenie z zakwestionowanej decyzji (art. 128 zd. 2).

2. W świetle komentowanego art. 128 k.p.a. odwołanie jest odformalizowanym środkiem zaskarżania decyzji organu pierwszej instancji. Jeżeli

[32] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 51-52.
[33] A. Skóra, *Ogólne*…, s. 26.

przepisy szczególne nie stanowią inaczej, w podaniu powinny znaleźć się jedynie tzw. elementy minimalne (art. 63 § 2-3b i art. 128). Są to – w odniesieniu do podania wniesionego w tradycyjnej formie pisemnej – wskazanie osoby, od której podanie pochodzi, jej adres, żądanie (tu: rozpatrzenie odwołania), w którym wyartykułowane jest niezadowolenie z treści decyzji organu pierwszej instancji oraz własnoręczny podpis wnoszącego.

3. Zgodnie z art. 63 § 3a w zw. z art. 140 odwołanie w formie dokumentu elektronicznego, oprócz elementów formalnych określonych w art. 63 § 2, powinno także: być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej, b) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru i c) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie.

Zgodnie z art. 63 § 3a pkt 3, elementem odwołania w formie dokumentu elektronicznego jest wskazanie w jego treści adresu elektronicznego, chyba że postępowanie od początku (tj. od pierwszej instancji) prowadzone było w formie elektronicznej i organ dysponuje adresem elektronicznym strony. W świetle art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344) adres elektroniczny stanowi oznaczenie systemu teleinformatycznego, umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Adres elektroniczny to zatem dane pozwalające na określenie i identyfikację konkretnego systemu teleinformatycznego (np. ePUAP), który umożliwia porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W postępowaniu administracyjnym adres elektroniczny powinien być ujmowany szeroko: jako adres elektroniczny na ePUAP, ale także adres elektroniczny dostępny w ramach innych systemów teleinformatycznych (np. poczty e-mail). Wymieniony przez odwołującą się stronę (innego uczestnika uprawnionego do wniesienia odwołania) w odwołaniu w formie elektronicznej adres elektroniczny powinien być aktualny i „czynny", tj. umożliwiać organom administracji publicznej doręczanie pism w sprawie.

Należy pamiętać, że w treści odwołania w formie dokumentu elektronicznego odwołujący się obowiązkowo powinien zamieścić także swój adres tradycyjny, co *expressis verbis* wynika z art. 63 w zw. z art. 140, gdyż ma to znaczenie dla ustalenia właściwości organu.

Odwołanie wraz z ewentualnymi załącznikami powinno być zapisanie we właściwym formacie danych. Stosownie do treści § 17 ust. 2 r.s.d.d.e., załączniki dodawane do podań elektronicznych zapisuje się w formatach danych i w sposób uwzględniający przepisy wydane na podstawie art. 18 u.i.d.p. Tym samym elektroniczne załączniki, zgodnie z § 18 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 224), powinny być dołączane do podań w formie dokumentu elektronicznego m.in. w formatach danych txt, doc, docx, rtf, pdf, odt, ppt, jpg, mp3.

4. Wniesienie odwołania za pomocą poczty elektronicznej opatrzonego tylko zwykłym podpisem elektronicznym stanowi brak formalny, podlegający usunięciu w trybie art. 64 § 2 w zw. z art. 140.

5. W świetle wyroku WSA z dnia 14 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa 974/07, (LEX nr 520448993), „odwołanie dla swej skuteczności nie musi zawierać w ogóle daty jego sporządzenia. (…) Nie ma znaczenia dla skuteczności odwołania umieszczenie w nim błędnej daty jego sporządzenia". Zatem data wcześniejsza niż data wydania decyzji nie jest brakiem formalnym, który powinien być usunięty w trybie art. 64 § 2 w zw. z art. 140. Data sporządzenia podania będącego odwołaniem nie jest bowiem minimalnym elementem podania w świetle art. 63 k.p.a.

6. Odwołanie powinno być sporządzone wyłącznie w języku urzędowym, czyli w języku polskim. Wynika to z wykładni art. 27 Konstytucji RP, zgodnie z którym w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych, wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Przepis konstytucyjny rozwija art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1480 ze zm.) oraz art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r.,

poz. 823), w świetle których odwołanie wnoszone jest zawsze w języku urzędowym.

Jeżeli odwołanie wniesione zostało w innym języku niż język polski, dotknięte jest brakiem formalnym. W takim wypadku organ powinien wezwać stronę w trybie art. 64 § 2 do uzupełnienia tego braku formalnego.

III

1. W odwołaniu strona (uczestnik na prawach strony) nie jest zobowiązana do podania podstaw prawnych zaskarżenia decyzji. Odwołanie nie musi bowiem zawierać zarzutów przeciw decyzji[34]. Dopuszczalny jest każdy powód dający podstawę do niezadowolenia z decyzji. Może być to zarówno naruszenie prawa, jak i naruszenie zasad celowości. Przykładowo, decyzja organu pierwszej instancji przyznająca zasiłek celowy może być zgodna z prawem, jednak strona ocenia, że wysokość zasiłku nie pokryje potrzeby, o której zaspokojenie wnioskowała. Niecelowość wydania takiej decyzji uzasadnia wniesienie od niej odwołania (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., I OSK 365/10, LEX nr 672771; wyrok NSA z dnia 6 maja 2005 r., I SA/Wa 225/04, LEX nr 168086).

Odformalizowana konstrukcja odwołania nie wyłącza możliwości zawarcia w nim konkretnych zarzutów wraz ze szczegółowym ich uzasadnieniem (m.in. wyrok NSA z dnia 16 października 1997 r., SA/Bk 619/96, LEX nr 32642; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2006 r., I OSK 999/05, CBOSA). W doktrynie utrwalił się pogląd, że sformułowanie „żądań odwołania i jego uzasadnienia leży oczywiście w interesie strony, może bowiem pomóc organowi odwoławczemu (a także organowi pierwszej instancji rozpatrującemu odwołanie w trybie art. 132) w podjęciu korzystnego dla niej rozstrzygnięcia”[35]. Wskazanie konkretnych naruszeń prawa przez stronę (uczestnika na prawach strony), a także sformułowanie uzasadnienia niewątpliwie przyczynią się do wzmocnienia jej ochrony w postępowaniu odwoławczym.

[34] A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 28 i s. 49.

[35] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 206. Por. też A. Skóra, *Reformatio*…, s. 49-50; M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 53.

Brak uzasadnienia odwołania zasadniczo znacząco utrudnia lub uniemożliwia organowi pierwszej instancji skorzystanie z instytucji samokontroli (art. 132) z uwagi na brak wystarczających podstaw do oceny, czy „odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie”[36].

2. Ugruntował się pogląd, że aby stwierdzić fakt niezadowolenia strony odwołującej się z treści decyzji organu pierwszej instancji wystarczające jest wskazanie przez nią kwestionowanego rozstrzygnięcia oraz stwierdzenie, że nie akceptuje ona jego treści (m.in. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1998 r., I SA/Gd 735/96, LEX nr 1684789; wyrok NSA z dnia 11 września 2001 r., I SA 637/00, LEX nr 54521; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2006 r., I OSK 999/05, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., I OSK 365/10, LEX nr 672771; wyrok WSA z dnia 20 maja 2011 r., II SA 274/11, LEX nr 993958).

3. Przyjmuje się, że możliwe jest wniesienie odwołania także od decyzji obiektywnie dla strony pozytywnej (m.in. wyrok NSA z dnia 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62; wyrok NSA z dnia 12 maja 2011 r., II FSK 27/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 października 2019 r., II SA/Ol 643/19, CBOSA), gdyż to wyłącznie strona dokonuje oceny, czy jest zadowolona z treści decyzji. Tym samym możliwe jest odwołanie się od decyzji częściowo pozytywnej i częściowo negatywnej jednocześnie (wyrok NSA z dnia 12 maja 2011 r., II FSK 27/10, CBOSA).

4. Treść odwołania można zmodyfikować, uzupełnić, a także poszerzyć, poprzez wniesienie dalszych pism (w tradycyjnej formie pisemnej, ustnie do protokołu, a także w formie dokumentu elektronicznego) do dnia wydania decyzji przez organ odwoławczy.

5. W treści odwołania strona może wskazać konkretne wnioski dowodowe na poparcie swojego „niezadowolenia” z decyzji oraz dołączyć dowody do samego odwołania.

6. Kodeks nie wskazuje *expressis verbis* na możliwość wniesienia odwołania tylko od części decyzji organu pierwszej instancji. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że jest to dopuszczalne (m.in. wyrok NSA z dnia 21 maja 2007 r., I OSK 556/06, LEX nr 338307; wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., I OSK 912/12, LEX nr 1291419). Organ jed-

[36] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 54.

nak powinien rozpatrzyć sprawę także w granicach nieobjętych zakresem odwołania, jeżeli jest to niezbędne dla jej prawidłowego rozstrzygnięcia.

IV

W świetle art. 128 zd. 1 odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, że z jego treści wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Użyty w tym przepisie zwrot „nie wymaga szczegółowego uzasadnienia" powszechnie interpretowany jest od chwili obowiązywania k.p.a. jako brak obowiązku jakiegokolwiek uzasadnienia odwołania[37]. Interpretacja taka jest aktualna także obecnie (m.in. wyrok NSA z dnia 16 października 1997 r., SA/Bk 619/96, LEX nr 32642; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2006 r., I OSK 999/05, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 listopada 2010 r., II SA/Wa 1161/10, LEX nr 755092; wyrok WSA z dnia z dnia 14 czerwca 2017 r., IV SA/Po 360/17, CBOSA).

V

Przepisy szczególne mogą ustalić inne wymagania co do treści odwołania, wprowadzające zwykle dodatkowe wymagania formalne (m.in. wyrok WSA z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Gd 720/19, CBOSA). Nie są to jednak sytuacje częste. Przykładowo, odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie (art. 53 ust. 6 u.p.z.p.).

VI

1. Błędny jest pogląd, że możliwe jest wniesienie odwołania za pomocą dalekopisu[38]. Przedsiębiorstwa telekomunikacyjne zakończyły używanie dalekopisu 9 lutego 2007 r.[39]

[37] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, Warszawa 1970, s. 227.

[38] A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

[39] A. Skóra, *Selected aspects of electronic administration. Comments on means of communication between parties to general administrative proceedings and public au-*

2. Częściowo błędny jest pogląd, że możliwe jest wniesienie odwołania telegraficznie[40]. Usługa telegramu pocztowego dla podmiotów indywidualnych została wycofana przez Pocztę Polską od dnia 1 października 2018 r. Usługa ta jest jeszcze dostępna wyłącznie dla klientów biznesowych, którzy współpracują z Pocztą Polską na podstawie pisemnych umów zawartych na czas określony lub nieokreślony, do czasu ich wygaśnięcia albo rozwiązania[41]. Takie odwołanie przesyłane jest do pocztowej placówki oddawczej za pośrednictwem krajowej sieci WLAN Poczty Polskiej SA[42], a następnie drukowane i w tej formie doręczane adresatowi; nie ma zatem z tradycyjną telegrafią nic wspólnego.

VII

1. Organ nie związany jest naruszeniami prawa i/lub celowości (zarzutami) oraz żądaniami wyrażonymi w odwołaniu. Tym samym organ nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji pierwszej instancji i rozpoznaniu zarzutów zawartych w odwołaniu (m.in. wyrok NSA z dnia 22 marca 1996 r., SA/Wa 1996/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 35; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2013 r., IV SA/Po 1000/12, LEX nr 1287167; wyrok WSA z dnia 21 maja 2013 r., II SA/Rz 54/13, LEX nr 1325901; wyrok NSA z dnia 27 września 2013 r., II FSK 2731/11, LEX nr 1438378).

2. Organ odwoławczy nie jest także związany zakresem odwołania (granicami odwołania), nawet w przypadku, gdy strona wyraża swoje niezadowolenie tylko co do części decyzji. Z przyjętej przez k.p.a. konstrukcji odwołania oraz zakresu kompetencji organu odwoławczego wynika, że nawet wówczas, gdy strona zaskarżyła jedynie część decyzji organu I instancji, to nie oznacza, że w pozostałej, niezaskarżonej części decyzja ta staje się ostateczna. Organ odwoławczy, nie będąc zwią-

thorities, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo" 2019, nr 108, s. 178.

[40] A. Golęba, (w:) H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

[41] A. Skóra, *Selected*…, s. 179; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

[42] A. Skóra, *Selected*…, s. 179 i cyt. tam literatura.

zany granicami i podstawami odwołania, może, a wręcz powinien rozpatrzyć sprawę w granicach nie objętych zakresem odwołania, jeżeli jest to niezbędne dla jej prawidłowego rozstrzygnięcia. Ograniczenie, które wprowadził ustawodawca dla organu odwoławczego, zawarte jest jedynie w art. 139 k.p.a., konstruującego zakaz *reformationis in peius*, tj. zakaz orzekania na niekorzyść strony odwołującej się (wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2009 r. I OSK 218/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2019 r., II SA/Ke 787/18, CBOSA). Odmiennie m.in. WSA w wyroku z dnia 16 maja 2017 r., IV SA/Gl 1155/16, LEX nr 2294719.

VIII

1. Za datę wszczęcia postępowania odwoławczego uznaje się dzień doręczenia odwołania organowi pierwszej instancji, jeżeli odwołanie zostało wniesione w formie dokumentu klasycznego. Odpowiednie zastosowanie w tym wypadku znajduje przepis art. 61 § 3 w zw. z art. 140.

2. Zgodnie z art. 61 § 3a w zw. z art. 140, datą wniesienia odwołania drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia go do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Datą wszczęcia postępowania administracyjnego w przypadku odwołań w formie dokumentu elektronicznego, wnoszonych do organu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jest więc moment (dzień) dostarczenia odwołania do systemu teleinformatycznego organu (np. platformy ePUAP), a dokładniej: do urządzenia końcowego tego systemu, zatem odpowiedniego serwera (por. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2006 r., II OSK 980/05, LEX nr 275517)[43].

3. Do wszczęcia postępowania odwoławczego dochodzi także wtedy, gdy odwołanie nie spełnia wszystkich warunków formalnych, określonych w art. 63, art. 128 i/lub w przepisach szczególnych. W takim wypadku organ administracji powinien wezwać stronę do uzupełnienia braków formalnych podania w trybie określonym w art. 64 § 2 (m.in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2792/13, CBOSA, wyrok NSA

[43] J. Janowski, *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008, s. 39 i n.

z dnia 20 października 2010 r., GSK 911/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA).

Za dzień wszczęcia postępowania odwoławczego uważa się dzień doręczenia organowi odwołania, nie zaś dzień, w którym uzupełniono braki formalne. Dotyczy to odwołań wnoszonych w formie dokumentu klasycznego oraz dokumentu elektronicznego.

IX

1. W przypadku wniesienia odwołania obowiązek informacyjny z art. 13 ust. 1-2 RODO należy wykonać przy pierwszej czynności skierowanej do strony. Powinność ta powstaje, ponieważ organ odwoławczy jest innym podmiotem prawnoustrojowym niż organ pierwszej instancji, a obowiązek poinformowania strony (innych uczestników postępowania) aktualizuje się także w sytuacji zmiany organu administracji publicznej (administratora danych osobowych), rozstrzygającego daną sprawę administracyjną[44].

2. Jeżeli odwołanie zostało wniesione w tradycyjnej formie pisemnej bezpośrednio do biura podawczego organu, celowe będzie przekazanie przez organ informacji o treści art. 13 ust. 1-2 RODO w miejscu obsługi urzędu (tj. w tym biurze podawczym) przed lub w trakcie składania odwołania – poprzez ustne lub pisemne poinformowanie strony na urzędowo przygotowanym formularzu. Klauzula informacyjna może być także zawarta na formularzu potwierdzenia wniesienia odwołania (art. 63 § 4 w zw. z art. 140 k.p.a.), gdy wnoszący zażąda potwierdzenia jego wniesienia. Jeżeli odwołanie wniesione w formie pisemnej dotknięte jest brakiem formalnym, klauzula informacyjna powinna zostać umieszczona w treści wezwania strony (innego podmiotu uprawnionego do wniesienia odwołania) do uzupełnienia braków formalnych odwołania (art. 64 § 2 w zw. z art. 140 k.p.a.)[45].

3. W przypadku wniesienia odwołania przez stronę (innego uczestnika uprawnionego do jego wniesienia) w formie dokumentu elektronicznego przez ePUAP na urzędowym formularzu, obowiązek

[44] A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona*…, s. 210.
[45] Tamże, s. 209.

informacyjny z art. 13 ust. 1-2 RODO aktualizuje się na etapie przedprocesowym w przypadku, gdy formularz ten zawiera stosowną klauzulę informacyjną[46].

X

1. Nie należy mylić pozostawienia odwołania bez rozpoznania ze stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania. Pozostawienie podania (odwołania) bez rozpoznania i stwierdzenie niedopuszczalności odwołania to dwie odrębne instytucje procesowe, a zatem nie mogą być stosowane przemiennie, lecz w ściśle określonych przez ustawodawcę przypadkach. Trybów tych nie można uznać za tożsame, gdyż przesłanki ich zastosowania są różne (m.in. wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., GSK 911/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2792/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA).

2. Odwołanie może być pozostawione bez rozpoznania, jeżeli nie zawiera danych określonych w art. 63 w zw. z art. 128 lub jeżeli odwołujący się nie usunął w terminie braków odwołania nieczyniącego zadość wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (art. 64 § 2). Natomiast do wydania postanowienia o niedopuszczalności odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. konieczne jest wystąpienie przesłanek materialnoprawnych, tj. m.in. brak legitymacji do bycia stroną postępowania (m.in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., GSK 911/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2792/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA), czy wyłączenie przez przepisy prawa materialnego możliwości zaskarżenia aktu administracyjnego.

3. Jeżeli odwołanie nie zawiera podpisu własnoręcznego (zob. wyrok NSA z dnia 18 maja 1994 r., SA/Gd 2365/93, POP 1997, nr 3, poz. 62), nie dołączono do niego pełnomocnictwa (m.in. wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., GSK 911/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia

[46] Tamże, s. 210.

27 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 31/12, LEX nr 1296406; wyrok WSA z dnia 25 lipca 2012 r., II SA/Gd 215/12, LEX nr 1225767; wyrok WSA z dnia 14 marca 2014 r., II SA/Łd 1235/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2792/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA), nie zostało wniesione w języku polskim, zostało zredagowane niezręcznie lub niezrozumiale i organ odwoławczy ma wątpliwości co do istoty i treści pisma (m.in. wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II SA/Wa 601/09, LEX nr 581573; wyrok WSA z dnia 20 maja 2011 r., II SA/Wa 274/11, LEX nr 5210876574; wyrok WSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II SA/Wr 704/14, LEX nr 521730069; wyrok WSA z dnia 27 listopada 2019 r., II SA/Bd 517/19, CBOSA), uchybienia takie powinny być usunięte na podstawie art. 64 § 2. Nieusunięcie tych braków w terminie wyznaczonym przez organ skutkuje pozostawieniem odwołania bez rozpoznania. Pozostawienie odwołania bez rozpoznania następuje w formie czynności techniczno-procesowej, o dokonaniu której należy powiadomić wnoszącego odwołanie (wyrok NSA z dnia 3 września 2008 r., II OSK 978/07, CBOSA).

4. W przypadku nieusunięcia przez pełnomocnika braku formalnego przez przedłożenie prawidłowego pełnomocnictwa do reprezentowania odwołującego się, konieczne jest wezwanie samego odwołującego się do podpisania złożonego odwołania. Dopiero wtedy skutkiem braku podpisania podania (odwołania) przez stronę będzie pozostawienie odwołania bez rozpoznania – art. 64 § 2 k.p.a. (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., GSK 911/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 31/12, LEX nr 1296406; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2792/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA).

„Pełnomocnik musi udowodnić swe pełnomocnictwo w każdej sprawie administracyjnej i nie może powoływać się na dokumenty załączone do innych prowadzonych przez organ spraw" (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA).

XI

Strona może w odwołaniu wnieść o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy na podstawie art. 136 § 2[47].

Art. 129. [Sposób oraz termin wniesienia odwołania do organu]

§ 1. Odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję.
§ 2. Odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie.
§ 3. Przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania.

I

1. Przepis art. 129 § 1 przewiduje pośredni tryb wnoszenia odwołania, co oznacza, że odwołanie strony (uczestnika na prawach strony) powinno wpłynąć najpierw do organu pierwszej instancji. Organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, zobowiązany jest bowiem ocenić, czy nie istnieją przesłanki uchylenia lub zmiany zaskarżonej decyzji na podstawie art. 132. Jeżeli organ ten w pełni podziela zarzuty strony sformułowane w odwołaniu, może w tym zakresie wydać nową decyzję.

2. Jeżeli strona wniosła odwołanie bezpośrednio do organu odwoławczego, aktualizuje się u tego organu obowiązek niezwłocznego przekazania odwołania organowi, który wydał decyzję w pierwszej instancji i zawiadomienia o tym odwołującą się stronę. Odpowiednie zastosowanie znajduje bowiem przepis art. 65 § 2. Przekazanie odwołania następuje w formie czynności materialno-technicznej. Pismo takie uważa się na podstawie art. 65 § 2 za wniesione z zachowaniem przez stronę terminu (wyrok NSA z dnia 5 marca 1999 r., I SA 1100/98, LEX nr 47353).

3. Rozpatrzenie odwołania bezpośrednio przez organ odwoławczy, z naruszeniem przepisów art. 129 § 1 i art. 132 powoduje, że decyzja organu odwoławczego jest dotknięta wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 1, to jest narusza właściwość instancyjną.

[47] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

II

1. Zgodnie z art. 129 § 2, termin do wniesienia odwołania wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – 14 dni od dnia jej ogłoszenia stronie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

2. Termin do wniesienia odwołania jest terminem ustawowym, co powoduje, że nie może być skrócony ani przedłużony przez organ administracji publicznej. Jest to termin zawity, zatem organ odwoławczy jego upływ uwzględnia *ex officio*. Powoduje to, że wniesienie odwołania po terminie (o ile nie zostanie on przywrócony w trybie art. 58) jest bezskuteczne.

3. Wniesienie odwołania przed rozpoczęciem biegu terminu do dokonania tej czynności, a więc zanim decyzja weszła do obrotu prawnego (została doręczona lub ogłoszona ustnie), nie wywołuje skutków prawnych. Wniesione odwołanie należy w takim wypadku uznać za niedopuszczalne zgodnie z art. 134 k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 16 lipca 2019 r., II SA/Bd 204/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2008 r., I OSK 831/07, LEX nr 523914).

4. Termin do wniesienia odwołania jest terminem procesowym i jest przywracalny. Strona może wystąpić do organu z wnioskiem o jego przywrócenie w terminie 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu, zgodnie z art. 58 § 1 i 2 (m.in. wyrok WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, CBOSA).

5. Rozpatrzenie przez organ pierwszej lub drugiej instancji odwołania wniesionego z uchybieniem terminowi, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 (m.in. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1189/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2008 r., II OSK 1700/07, LEX nr 540068).

6. W świetle wyroku WSA z dnia 16 lipca 2019 r., II SA/Bd 204/19, (CBOSA), „data początkowa, od której rozpoczyna bieg termin do wniesienia odwołania wynika (…) z art. 129 § 2 k.p.a., w myśl którego odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogło-

szenia stronie. Z określonego zaś w art. 57 § 1 k.p.a. sposobu obliczania terminów wynika zaś jedynie data końcowa, do której strona może skutecznie dokonać określonej czynności (w tym wnieść odwołanie)".

Odmiennie przyjął NSA m.in. w wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., I OSK 569/18, (CBOSA): „przepis art. 129 § 2 k.p.a. wprawdzie koncentruje się głównie na określeniu terminu końcowego do wniesienia odwołania (zażalenia), to jednak w zestawieniu z art. 110 k.p.a. określa także początek biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia" (por. też wyrok WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, CBOSA).

7. Termin do wniesienia odwołania rozpoczyna bieg z momentem prawnie skutecznego doręczenia (ogłoszenia) stronie decyzji wydanej w pierwszej instancji. „Poinformowanie o treści decyzji przez telefon nie spełnia (…) kryterium ustnego ogłoszenia decyzji. Ogłoszenie jest ustną formą doręczenia decyzji, co oznacza, że powinno nastąpić w bezpośredniej obecności strony tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do osoby, której decyzję się ogłasza (a takiej gwarancji nie ma w przypadku rozmowy telefonicznej) i zawierać całą treść decyzji, tj. podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie i pouczenia" (wyrok WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 25 lutego 2005 r., I SA/Wa 1935/04, LEX nr 165025).

8. Samo zapoznanie się z treścią decyzji organu pierwszej instancji w jego siedzibie nie ma wpływu na bieg terminu, o którym mowa w art. 129 § 2. Dzień „faktycznego" zapoznania się z treścią decyzji nie ma znaczenia, nawet jeśli miało to miejsce przed jej doręczeniem.

III

1. W orzecznictwie utrwaliło się stanowisko, że dla skuteczności wniesionego odwołania istotne jest, aby w myśl art. 110 § 1 zaskarżona decyzja weszła do obrotu prawnego i znalazła się w posiadaniu strony (m.in. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r., I OSK 3095/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 lipca 2019 r., II SA/Bd 204/19, CBOSA; wyrok

WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA). Powinna zatem zostać skutecznie doręczona lub ogłoszona (m.in. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r., II OSK 1762/09, LEX nr 746776; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 66/16, LEX nr 2411931; wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA).

2. Wydanie decyzji przez organ i wysłanie jej na adres wskazany przez stronę powinno doprowadzić do jej doręczenia, przy czym doręczenie w swych skutkach oznacza rozpoczęcie biegu terminu do złożenia odwołania przewidzianego w art. 129 § 2 k.p.a. Uprawnienie strony do złożenia środka zaskarżenia pojawia się co do zasady z chwilą otrzymania przez nią rozstrzygnięcia, a kończy się po upływie wskazanego w przepisach postępowania terminu (wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA.

IV

1. Obliczanie terminu do wniesienia odwołania następuje zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 57 § 1. Oznacza to, że termin ten rozpoczyna bieg następnego dnia po dniu, w którym decyzja została doręczona lub ogłoszona (m.in. wyrok WSA z dnia 16 lipca 2019 r., II SA/Bd 204/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA), zaś upływ ostatniego – 14. dnia uważa się za koniec terminu. Przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się, zgodnie z art. 57 § 1, dnia doręczenia, ale dzień następny (wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 marca 1996 r., SA/Po 1726/95, LEX nr 26654).

2. Strona ma prawo złożyć prośbę o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania (m.in. wyrok WSA z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Gl 1020/18, CBOSA). Prośba o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania służy jedynie stronie, której organ administracji publicznej doręczył decyzję (m.in. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r., II OSK 1762/09, LEX nr 746776; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 66/16, LEX nr 2411931; wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA).

3. Organ nie tylko nie ma obowiązku, ale nawet prawa wyjaśniać, dlaczego doszło do uchybienia terminu, czy nastąpiło to z winy stro-

ny, czy miała ona świadomość uchybienia terminu (m.in. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2008 r., I OSK 1285/07, LEX nr 497633; wyrok WSA z dnia 30 maja 2019 r., III SA/Wr 611/18, CBOSA).

4. Wniesienie odwołania po upływie terminu powoduje jego bezskuteczność, a decyzja organu pierwszej instancji staje się ostateczna. Konsekwencją wniesienia odwołania po upływie 14-dniowego terminu, zgodnie z art. 134, jest obowiązek stwierdzenia przez organ odwoławczy, że nastąpiło uchybienie terminu do wniesienia odwołania (m.in. wyrok WSA z dnia 30 maja 2019 r., III SA/Wr 611/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 marca 1997 r., SA/Łd 2990/95, LEX nr 29079).

5. Uchybienie terminowi do wniesienia odwołania jest okolicznością obiektywną (m.in. wyrok NSA z dnia 21 marca 1997 r., SA/Łd 2990/95, LEX nr 29079; wyrok WSA z dnia 30 maja 2019 r., III SA/Wr 611/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Gl 1020/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1189/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Łd 886/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 listopada 2018 r., II SA/Bk 664/18, CBOSA).

6. W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania nie zależy od uznania organu odwoławczego i nawet nieznaczne przekroczenie terminu do wniesienia odwołania zobowiązuje organ do stwierdzenia uchybienia terminu (por. wyrok WSA z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Gl 1020/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1189/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2019 r., II SA/Wr 845/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Łd 886/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2019 r., II SA/Wr 845/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 listopada 2018 r., II SA/Bk 664/18, CBOSA).

7. Nie można domniemywać daty doręczenia decyzji ani daty wniesienia odwołania; okoliczności te powinny być w sposób niewątpliwy ustalone przez orzekające w sprawie organy (wyrok WSA z dnia 15 marca 2005 r., I SA/Wa 1220/04, LEX nr 164767).

V

1. W przypadku współuczestnictwa materialnego termin do wniesienia odwołania może się rozpocząć i zakończyć dla poszczególnych

stron w różnych datach, w zależności od chwili doręczenia im decyzji przez organ pierwszej instancji.

2. W przypadku współuczestnictwa materialnego, jeżeli strona bez swej winy nie brała udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, termin do wniesienia odwołania jest liczony od dnia doręczenia decyzji tej stronie, która brała udział w postępowaniu (m.in. wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 939/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 1999 r., IV SA 1758/97, LEX nr 47876; wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 939/18, CBOSA). Ma to zastosowanie także do strony, której organ nie doręczył i nie ogłosił decyzji, a o jej wydaniu dowiedziała się z innych źródeł (wyrok NSA z dnia 13 lipca 1999 r., IV SA 703/97, LEX nr 47299; wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 939/18, CBOSA).

3. Stronie, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji i dowiedziała się o wydaniu decyzji, gdy ta była już ostateczna, nie służy odwołanie, lecz wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 (m.in. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1998 r., IV SA 1094/96, LEX nr 43823; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r., II OSK 1762/09, LEX nr 746776; wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 939/18, CBOSA). WSA w wyroku z dnia 21 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 939/18, (CBOSA), przyjął, że „jeżeli strona nie uczestniczyła w postępowaniu przed organem pierwszej instancji i nie udało jej się wnieść odwołania przed datą, w której upłynął termin do wniesienia odwołań dla stron, które brały udział w postępowaniu administracyjnym i którym organ doręczył decyzję, może ona podważać prawidłowość takiej decyzji wyłącznie w trybie nadzwyczajnym".

4. Wniosek o uzupełnienie decyzji oraz odwołanie powinny być składane w określonej kolejności. Jeżeli strona złożyła wniosek o uzupełnienie decyzji, termin do wniesienia odwołania biegnie od dnia doręczenia stronie odpowiedzi na to żądanie, tj. doręczenia decyzji uzupełniającej albo postanowienia o odmowie uzupełnienia (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2000 r., II SA/Gd 1783/98, ONSA 2002, nr 1, poz. 23; wyrok NSA z dnia 23 października 1998 r., I SA/Lu 977/97, LEX nr 34928; wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1999 r., I SA/Kr 217/98, LEX nr 38126). W odpowiedzi tej powinno być zawarte nowe pouczenie o terminie

wniesienia odwołania od decyzji objętej żądaniem (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2000 r., II SA/Gd 1783/98, ONSA 2002, nr 1, poz. 23).

5. Strona, która wniosła odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji, ma prawo oczekiwać, że jej odwołaniu zostanie nadany bieg, a sprawa będzie podlegać rozpoznaniu przez organ wyższej instancji. Wniesienie przez inną stronę postępowania wniosku o uzupełnienie decyzji nie pozbawia wniesionego skutecznie środka odwoławczego bytu prawnego, nie likwiduje go, nie niweczy skutku prawnego w postaci zaskarżenia decyzji, a zatem termin z art. 111 § 2, liczony od doręczenia stronie rozstrzygnięcia o uzupełnieniu decyzji, jest terminem dodatkowym, jedynie wydłużającym termin wynikający z art. 129 § 2 (m.in. wyrok WSA z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Wr 649/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2019 r., I OSK 1798/18, CBOSA).

VI

1. Strona może wnieść odwołanie przez pełnomocnika. Ponieważ od chwili doręczenia organowi pełnomocnictwa, pełnomocnik powinien być zawiadamiany o wszystkich czynnościach dokonywanych w toku postępowania (por. m.in. wyrok NSA z dnia 1 marca 1999 r., II SA 1533/98, LEX nr 46787) niedoręczenie odwołania pełnomocnikowi stanowi podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4).

2. W przypadku ustanowienia pełnomocnika jest on podmiotem, któremu doręcza się pisma (por. art. 39 i art. 39^1), m.in. decyzję administracyjną (wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1999 r., I SA/Łd 1089/97, LEX 40871). Doręczenie jednocześnie decyzji stronie i pełnomocnikowi skutkuje tym, że za datę doręczenia pisma uznaje się moment doręczenia decyzji pełnomocnikowi (m.in. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., II OSK 3305/18, CBOSA; por. też wyrok NSA z dnia 26 marca 1998 r., II SA 157/98, LEX nr 41938). Doręczenie stronie ma w tym wypadku znaczenie tylko informacyjne. Późniejsze doręczenie decyzji stronie nie powoduje otwarcia od początku dla strony terminu wniesienia odwołania (wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., II OSK 3305/18, CBOSA).

3. Strona dysponuje prawem ustanowienia dwóch lub więcej pełnomocników. Kodeks nie określa ich maksymalnej liczby. W przypadku

ustanowienia kilku pełnomocników z takim samym zakresem umocowania, każdy z nich może działać samodzielnie, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa (art. 107 k.c.). Organ jednak jest zobowiązany do doręczania pism tylko jednemu z nich (zob. szerzej art. 40 § 2).

4. Doręczenie decyzji pełnomocnikowi nie jest skuteczne, jeżeli przynajmniej w dniu wydania decyzji organ powziął wiadomość o wypowiedzeniu przez stronę pełnomocnictwa pełnomocnikowi. Dotychczasowy pełnomocnik nie jest już upoważniony do reprezentowania strony (m.in. wyrok WSA z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Łd 886/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1997 r., SA/Gd 1482/96, LEX nr 29004).

VII

Zgodnie z art. 129 § 3, przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania. Zwykle są to terminy krótsze, wyjątkowo dłuższe (np. zgodnie z art. 19 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1117), odwołanie od uchwały okręgowej rady izby w sprawie wpisu na listę członków okręgowej izby oraz skreślenia z listy lub zawieszenia w prawach członka wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

VIII

Przepis art. 129 znajduje odpowiednie zastosowanie do zażaleń na postanowienie.

Art. 130. [Zasada niewykonywania decyzji nieostatecznych; suspensywny charakter odwołania]

§ 1. Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu.
§ 2. Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji.
§ 3. Przepisów § 1 i 2 nie stosuje się w przypadkach, gdy:
1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108);
2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

§ 4. Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

I

1. Przepis art. 130 § 1 ustanawia ważną dla ochrony praw strony postępowania zasadę niewykonywania przez organ administracji publicznej decyzji nieostatecznej od dnia jej doręczenia (lub ogłoszenia) stronie (m.in. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., II OSK 120/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II SA/Bd 1434/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., II GSK 2893/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 lutego 2016 r., II SA/Ol 1357/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 października 2015 r., II SA/Po 519/15, CBOSA).

2. W wyroku NSA z dnia 27 września 2017 r., II OSK 120/16, (CBOSA), sąd przyjął, że „kwestia wykonalności ma istotne znaczenie dla możliwości skutecznej obrony interesu prawnego przez jednostkę. Możliwość prawna wykonania decyzji nieostatecznej powodować może brak skuteczności ochrony na drodze postępowania odwoławczego, wywołać może bowiem stan prawny lub faktyczny, którego nie będzie można odwrócić. Dlatego w k.p.a. przyjęto jako zasadnicze rozwiązanie, że decyzja przed upływem terminu do wniesienia odwołania nie ulega wykonaniu. Dotyczy to zarówno wykonalności w trybie przymusowym (postępowanie egzekucyjne), jak i trybu wykonania dobrowolnego przez stronę. Zrzeczenie się prawa do odwołania przez stronę nie uchyla zasady, że w terminie ustawowym do wniesienia odwołania decyzja nie podlega wykonaniu. Odwołanie zatem jest środkiem prawnym bezwzględnie suspensywnym, bo skutkiem prawnym jego wniesienia jest wstrzymanie z mocy prawa wykonania zaskarżonej decyzji".

II

1. Przepis art. 130 § 2 stanowi *expressis verbis*, że wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje z mocy prawa wykonanie decyzji. Odwołanie ma zatem – co do zasady – skutek suspensywny, powodując niemożność wykonania przez organ zaskarżonej decyzji po

upływie terminu do wniesienia odwołania a przed doręczeniem (ogłoszeniem) decyzji organu drugiej instancji (m.in. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II SA/Bd 1434/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., II GSK 2893/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., II OSK 120/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2016 r., II OSK 579/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 października 2015 r., II SA/Po 519/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., II OSK 423/12, CBOSA).

2. Zasada niewykonywania decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania dotyczy organu administracji publicznej. Organ ten nie może przed upływem terminu do wniesienia odwołania skutecznie żądać od strony realizacji uprawnień i/lub obowiązków ustalonych w decyzji ani przystąpić do przymusowego wykonania nałożonych na nią obowiązków. Zasada ta odnosi się także w pewnym sensie do strony postępowania, tj. strona po doręczeniu (lub ogłoszeniu) decyzji zasadniczo powinna – z uwagi na swój interes – zwrócić uwagę, czy wykonanie obowiązków nałożonych w decyzji, bądź realizacja przyznanych jej uprawnień nie jest obarczona ryzykiem ich wzruszenia w decyzji organu odwoławczego (por. wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2017 r., II SA/Łd 490/16, CBOSA).

3. Przepis art. 130 § 2 k.p.a. ma także zastosowanie w sytuacji, gdy przynajmniej jedna ze stron przystąpiła do wykonania decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a inna ze stron złożyła w tym terminie odwołanie (wyrok WSA z dnia 7 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 2051/15, CBOSA). W przypadku współuczestnictwa materialnego, zwłaszcza gdy interesy stron nie są tożsame, jeżeli jedna ze stron, zadowolona z decyzji, przystąpiła do wykonania uprawnienia i/lub obowiązku ukształtowanego decyzją przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a inny współuczestnik wniósł w terminie odwołanie, wówczas strona realizująca uprawnienie i/lub obowiązek jest obowiązana do zaprzestania jej wykonywania w dniu, w którym doręczono jej zawiadomienie o wniesieniu odwołania przez innego współuczestnika (współuczestników) materialnego.

4. Przepisy szczególne przewidują (nieliczne) wyjątki od tej zasady. Na przykład, zgodnie z art. 47 ust. 4-6 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

(t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.), wniesienie środka odwoławczego od decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii na terenie województwa nie wstrzymuje wykonania decyzji.

III

1. Wyjątki od zasady niewykonywania decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania wprowadzają przepisy art. 130 § 3 i § 4 oraz art. 127a. Zasada niewykonywania przez organ administracji publicznej decyzji nieostatecznej oraz zasada suspensywności odwołania nie obowiązują, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (m.in. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II SA/Bd 1434/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., II GSK 2893/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 października 2015 r., II SA/Po 519/15, CBOSA) oraz w przypadku zrzeczenia się przez wszystkie strony prawa do wniesienia odwołania (art. 127a).

2. W uzasadnionych przypadkach organ odwoławczy może wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji (art. 135 k.p.a.). Następuje to w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

IV

1. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a., przepisy szczególne) ma ten skutek, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania przez stronę nie wstrzymuje jej wykonania.

2. Celem rygoru natychmiastowej wykonalności jest przyśpieszenie wykonania obowiązku (uprawnienia) określonego w decyzji[48]. Decyzja, której nadano taki rygor, staje się tytułem egzekucyjnym, mimo że jest nieostateczna (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., I OSK 3311/18, LEX nr 2628876).

3. Rygor natychmiastowej wykonalności, zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 10 k.p.a., obowiązuje od dnia doręczenia stronie lub innemu uczestnikowi decyzji lub postanowienia. Obecny jest także od-

[48] A. Skóra, *Reformatio…*, s. 125-126.

mienny pogląd, według którego rygor obowiązuje od dnia wydania lub ogłoszenia decyzji, bądź też od chwili wydania w tej kwestii postanowienia (art. 108 § 2)[49].

4. Nadanie rygoru zgodnie z treścią art. 108 wywołuje jedynie skutki w sferze wykonalności decyzji; nie ma wpływu na jej cechę ostateczności (m.in. wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 110/19, CBOSA). W przypadku wniesienia przez stronę odwołania rygor natychmiastowej wykonalności wygasa z dniem doręczenia decyzji przez organ odwoławczy zmieniającej lub uchylającej decyzję opatrzoną rygorem albo uchylającej rygor lub z dniem wydania postanowienia organu wyższego stopnia o uchyleniu postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (m.in. wyrok WSA z dnia 17 listopada 2017 r., VII SA/Wa 189/17, LEX nr 2419375; wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2014 r., I OSK 2682/12, LEX nr 2005781).

V

Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, jeżeli przepis ustawy *expressis verbis* takie rozwiązanie przewiduje. Stwierdzenie przez przepis prawa, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu oznacza, że (zwykle) obowiązki nałożone w decyzji powinny być realizowane natychmiast i mogą być poddane przymusowemu wykonaniu; nie jest do tego potrzebne umieszczenie w niej dodatkowego składnika, jakim jest rygor natychmiastowej wykonalności. Na przykład art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 638); art. 20 ust. 3, art. 25 ust. 3 i art. 28 ust. 2 u.p.z.

VI

1. Zgodnie z art. 130 § 4 decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron. Przepis ten odnosi się przede wszystkim do wykonywania decyzji obiektywnie i subiektywnie pozytywnych dla strony. Do-

[49] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

browolne wykonanie decyzji nieostatecznej jest możliwe w przypadku, gdy w sprawie występuje tylko jedna strona, a decyzja jest zgodna z jej żądaniem. Uprawnienia i/lub obowiązki wynikające z decyzji mogą być również wykonywane przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli w sprawie występuje więcej niż jedna strona, interesy współuczestników nie są sprzeczne, a treść decyzji była zgodna z ich żądaniem. Będzie tu zatem chodziło przede wszystkim o przypadki współuczestnictwa materialnego łącznego (por. 62 k.p.a.).

2. „Aby przekonać się o tym, czy decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron, jak tego wymaga § 4 art. 130 k.p.a., organ musi oczekiwać, aż upłynie termin do wniesienia odwołania przez wszystkie strony, licząc bieg tego terminu od daty doręczenia decyzji poszczególnym stronom" (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2016 r., II OSK 579/15, CBOSA), bądź wszystkie strony zrzekną się odwołania.

3. Wniesienie odwołania przez jedną ze stron oznacza, że strona ta jest niezadowolona z decyzji, co wyklucza przyjęcie, że decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron[50].

VII

Decyzja nieostateczna podlega wykonaniu, gdy wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania. Decyzja taka, zgodnie z treścią art. 127a § 1, jest ostateczna i prawomocna (art. 127a § 2).

VIII

1. Pojęcia wykonalności nie można łączyć z pojęciem ostateczności decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2017 r., II GSK 1341/15, LEX nr 2433035; wyrok WSA z dnia 13 października 2017 r., II SA/Go 594/17, CBOSA; podobnie m.in. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2016 r., II OSK 579/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., II OSK 423/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 lutego 2016 r., II SA/Ol 1357/15, CBOSA). Wykonalność oznacza, że uprawnienia i/lub obowiązki mogą być realizowane po wydaniu decyzji przez organ. Decyzja

[50] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

taka nie musi być ostateczna, gdyż możliwe jest nadanie jej rygoru natychmiastowej wykonalności, może być to decyzja, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy czy też decyzja, która była zgodna z żądaniem wszystkich stron. Pogląd taki ugruntowany jest w orzecznictwie: „zasady dotyczące wykonalności decyzji administracyjnej zawierają przepisy art. 130 § 1-4 k.p.a. Wynika z nich, że decyzja staje się wykonalna – co do zasady, gdy stanie się ostateczna, chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności, lub jej natychmiastowa wykonalność wynika z ustawy, ewentualnie, gdy decyzja jest zgodna z żądaniem wszystkich stron" (wyrok WSA z dnia 13 października 2017 r., II SA/Go 594/17, CBOSA; podobnie m.in. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2016 r., II OSK 579/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., II OSK 423/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 lutego 2016 r., II SA/Ol 1357/15, CBOSA).

2. „Ostateczne w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. są takie decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych" (wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2017 r., II SA/Łd 490/16, CBOSA). Oznacza to, że decyzja organu pierwszej instancji, od której nie wniesiono odwołania, staje się ostateczna i podlega wykonaniu.

„Ostateczność decyzji administracyjnej jest okolicznością obiektywną i zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. zachodzi wtedy, gdy od danej decyzji nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z brzmienia powyższego przepisu wprost wynika, że chodzi w nim o niemożność zaskarżenia decyzji w trybie zwyczajnym przez którąkolwiek ze stron postępowania, co oznacza, że brak jest w polskim systemie prawnym możliwości, by decyzja stała się ostateczna dla jednej ze stron, a w stosunku do innej strony tego samego postępowania przymiotem takim nie dysponowała" (wyrok WSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., II SA/Po 998/14, CBOSA).

IX

Przepis art. 130 ma odpowiednie zastosowanie do sytuacji, gdy strona (uczestnik na prawach strony) wniósł wniosek o ponowne rozpatrzenie (art. 130 § 1 w zw. z art. 16 § 1 i art. 127 § 3 k.p.a.).

Art. 131. [Obowiązek informacyjny organu, który wydał zaskarżoną decyzję]

O wniesieniu odwołania organ administracji publicznej, który wydał decyzję, zawiadomi strony.

I

1. Wniesienie odwołania jest czynnością inicjującą postępowanie odwoławcze. Z uwagi na pośredni tryb wnoszenia odwołania (zob. art. 129), na organie, który wydał zaskarżoną decyzję ciąży obowiązek zawiadomienia o wniesieniu odwołania innych stron, będących współuczestnikami koniecznymi w danej sprawie.

Zawiadomienie o wniesieniu odwołania można określić jako czynność materialno-techniczną lub techniczno-procesową organu administracji.

2. Analizowany obowiązek organu odnosi się także do stron, które nie wniosły odwołania[51]. Nie ma znaczenia, czy strony te brały udział w postępowaniu przed organem, który wydał zaskarżoną decyzję, czy też nie – każdy z tych podmiotów objęty jest zakresem obowiązku z art. 131.

Obowiązek z art. 131 rozciąga się na nie tylko na podmioty mające status strony, istniejące i znane organowi administracji w chwili wszczęcia postępowania, lecz także na wszystkie podmioty, które odpowiadają kryteriom strony postępowania. Na gruncie normatywnym doznaje on niekiedy zróżnicowania; w niektórych typach spraw administracyjnych strony uboczne (te, które zostały zaangażowane

[51] A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 205.

w sprawę administracyjną z uwagi na potrzebę ochrony ich interesu prawnego) zawiadamiane są przez organ administracji w drodze publicznego ogłoszenia (art. 49). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy ich liczba przekroczy ustawowe minimum[52]. Por. art. 219 ust. 2b ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 310, ze zm.), art. 183 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.).

3. Zawiadomienie stron o wniesieniu odwołania powinno mieć charakter indywidualny – musi być skierowane i doręczone do każdej ze stron osobno. Zawiadomienie stron przez obwieszczenie (art. 49) ma natomiast charakter wyjątkowy[53].

4. Zawiadomienie o wniesieniu odwołania powinno nastąpić z datą pewną, a więc powinno być doręczone w taki sposób, aby adresat pisma potwierdził jego odbiór swoim podpisem, ze wskazaniem daty doręczenia (zob. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II OSK 1131/16, CBOSA).

5. W sytuacji, gdy zaskarżoną decyzję wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze, działając jako organ pierwszej instancji, organ ten ma obowiązek zawiadomić strony o złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

6. Podmiotowy zakres obowiązku określonego w art. 131 rozciąga się także na uczestników postępowania na prawach strony.

II

1. Obowiązek zawiadomienia stron o wniesieniu odwołania wpisuje się w zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10). Aktualny pozostaje pogląd ukształtowany jeszcze w latach 70. XX w., że samo zawiadomienie nie czyni zadość realizacji przepisu art. 10 § 1. Aby zapewnić stronie czynny udział w postępowaniu na etapie wniesienia odwołania, konieczne jest, aby organ wraz z zawiadomieniem doręczył odpis wniesionego odwołania lub pouczył stronę o możliwości zapoznania się z treścią odwołania w siedzibie organu[54]. Sta-

[52] Tamże, s. 211, s. 214.
[53] Tamże, s. 207.
[54] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks*…, s. 230.

nowisko to znajduje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym (zob. wyrok NSA z dnia 4 dnia lipca 2013 r., II OSK 1813/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2020 r., II OSK 431/18, CBOSA).

2. Komentowany przepis nie nakłada na organ administracji publicznej obowiązku zawiadomienia podmiotu wnoszącego odwołanie o przekazaniu odwołania organowi wyższego stopnia (m.in. postanowienie NSA z dnia 8 maja 2013 r., I OZ 300/13, LEX nr 1790041).

III

1. Naruszenie obowiązku zawiadomienia stron o wniesieniu odwołania nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4, jeśli stronie doręczono decyzję organu wyższego stopnia, a w postępowaniu odwoławczym nie było przeprowadzone postępowanie dowodowe lub rozprawa administracyjna (wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA/Gd 215/99 LEX nr 76082; odmiennie wyrok WSA z dnia 8 marca 2017 r., IV SA/Po 1115/16 LEX nr 2254332).

2. Z uwagi na treść art. 131, w postępowaniu odwoławczym nie znajduje zastosowania przepis art. 61 § 4, ustanawiający obowiązek powiadomienia stron o wszczęciu postępowania na wniosek.

Art. 132. [Względna dewolutywność odwołania; autokontrola organu, który wydał zaskarżoną decyzję]

§ 1. Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania.

§ 3. Od nowej decyzji służy stronom odwołanie.

I

1. Komentowany przepis reguluje instytucję samokontroli (in. autokontroli, autoweryfikacji). Autokontrola jest częścią postępowania odwoławczego, nie ma charakteru samoistnego[55].

2. Istotą autokontroli jest możliwość uwzględnienia odwołania przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję i wydanie nowej decyzji, uchylającej lub zmieniającej zaskarżoną decyzję zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu. Organ, który wydał zaskarżoną decyzję, może zatem usunąć we własnym zakresie wady zawarte w decyzji (zarówno wady prawne, jak i wady czyniące decyzję niecelową) bez konieczności angażowania organu wyższego stopnia.

3. Autokontrola jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy strona wniosła odwołanie od decyzji. Nie jest możliwe zastosowanie autokontroli w sytuacji, gdy decyzja organu odwoławczego została uchylona na drodze sądowej (zob. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., I OSK 1064/11, LEX nr 1131466).

4. Autokontrola decyzji sprzyja uproszczeniu postępowania administracyjnego, gwarantuje szybsze załatwienie sprawy (art. 12), bez potrzeby uruchamiania postępowania przed organem drugiej instancji. Stanowi ponadto instytucję sprzyjającą budowaniu zasady zaufania do organów państwa (art. 8) oraz zasady praworządności (art. 6 i art. 7). Mając więc na uwadze, że instytucja autokontroli prowadzi do niezwłocznego osiągnięcia celu postępowania odwoławczego, którym jest wydanie prawidłowej, zgodnej z prawem i wymogami celowości decyzji bez potrzeby absorbowania strony w obronę swych interesów przed organem wyższego stopnia, powinna ona być ujmowana w kategoriach obowiązku organu pierwszej instancji (odmiennie zob. m.in. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., I OSK 1610/15, CBOSA). W orzeczeniu tym sąd wskazał, iż „pozytywna ocena zarzutów odwołania winna skutkować uchyleniem lub zmianą zaskarżonej decyzji".

Literalna wykładnia przepisu art. 132 § 1 pozwala wyprowadzić wniosek, że weryfikacja zaskarżonej decyzji nie jest pozostawiona

[55] J. Dobkowski, *Czy Kodeks postępowania administracyjnego statuuje prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy?*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea" 2012, nr 2, s. 127.

uznaniu organu, który wydał decyzję. Organ pierwszej instancji jest zobowiązany – w razie stwierdzenia zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu – wydać decyzję autokontrolną[56].

II

1. Jeśli organ pierwszej instancji nie uwzględni odwołania w całości – w świetle art. 132 i 133 k.p.a. – kompetencja do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której zapadła decyzja nieostateczna, „przechodzi" do organu odwoławczego (m.in. postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA).

2. Instytucja autokontroli stanowi wyjątek od zasady związania organu własną decyzją (art. 110) oraz od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15). Wobec tego komentowane przepisy art. 132 k.p.a. powinny być interpretowane ściśle. Oznacza to, że wydanie decyzji autokontrolnej jest możliwe wyłącznie w sytuacjach określonych w analizowanym przepisie, w terminie wskazanym w art. 133.

4. Wzruszenie decyzji w trybie autokontroli, przy niedopełnieniu któregokolwiek z warunków ustanowionych w art. 132 § 1 i § 2, stanowi rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 1138033).

III

1. Komentowany przepis określa warunki, tj. przesłanki formalne i przesłankę materialną, konieczne do zastosowania trybu autokontroli. Muszą być one spełnione łącznie. Obligatoryjnymi przesłankami formalnymi są: istnienie decyzji nieostatecznej, fakt wniesienia przez stronę odwołania oraz – w przypadku współuczestnictwa – zgoda wszystkich stron na zmianę lub uchylenie decyzji. Przesłanką materialnoprawną jest ocena organu, że „odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie" (art. 132 § 2).

2. Obligatoryjnymi przesłankami formalnymi zastosowania samokontroli – w przypadku udziału w postępowaniu tylko jednej strony

[56] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

– są: istnienie decyzji nieostatecznej oraz fakt wniesienia przez nią odwołania. Instytucja samokontroli nie może być uruchomiona przez organ z urzędu.

W przypadku współuczestnictwa dodatkową przesłanką, o charakterze formalnym, jest konieczność wniesienia odwołania przez wszystkie strony postępowania (art. 28-29). Tryb ten można zastosować również, gdy tylko jedna ze stron (lub niektóre strony) wniosła odwołanie, ale pozostałe wyrażają zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji. Zgoda na weryfikację zaskarżonej decyzji powinna mieć formę pisemną, formę dokumentu elektronicznego lub może być ustnie złożona do protokołu. Co istotne, zaniechanie wniesienia środka zaskarżenia przez pozostałe strony nie stanowi negatywnej przesłanki uruchomienia autokontroli[57]. Wymóg wyrażenia zgody nie może być rozumiany jako brak sprzeciwu stron, gdyż komentowany przepis wymaga aktywnego działania strony (stron), którego nie można zastąpić brakiem sprzeciwu lub domniemaniem zgody[58].

Zgoda stron na zmianę lub uchylenie decyzji może być wyrażona w samym odwołaniu lub w osobnym podaniu. Jeżeli strona wnosząca odwołanie nie przedstawi zgody (zgód) pozostałych stron, obowiązek wystąpienia o takie oświadczenie spoczywa na organie pierwszej instancji[59]. Nie powinien być on przerzucany na stronę postępowania np. poprzez wezwanie o przedstawienie zgody (zgód), m.in. dlatego, że strona wnosząca odwołanie może nie znać pozostałych stron[60].

Nie jest wymagana zgoda uczestników na prawach strony na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania[61].

3. Przesłanka materialnoprawna wyraża się w tym, że – zdaniem organu – odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Z treści komentowanego przepisu wprost wynika, że niedopuszczalne jest zastosowanie autokontroli w sytuacji, gdy odwołanie zasługuje na uwzględnienie tylko w części (m.in. wyrok NSA z dnia 27 marca 1985 r.,

[57] Z. Kmieciak, (w:) Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.
[58] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 92.
[59] Tamże.
[60] Tamże, s. 93.
[61] Tamże.

III SA119/85, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., II OSK 423/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 maja 2019 r., IV SA/Po 158/19, LEX nr 2682499). Słusznie wskazuje się, że podobnie należy ocenić sytuację, gdy żądanie zawarte w odwołaniu pozostaje poza zakresem kompetencji organu odwoławczego (np. odwołujący żąda stwierdzenia nieważności decyzji)[62].

4. Uwzględnienie odwołania w całości oznacza uwzględnienie treści żądania odwołania co do zakresu zmiany decyzji lub żądania jej uchylenia (m.in. wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 1332/16, CBOSA). W praktyce oznacza to zmianę zaskarżonej decyzji na korzyść strony (*in melius*). Decyzja wydana na podstawie art. 132, która w jakikolwiek sposób pogarsza sytuację odwołującego się, jest decyzją wadliwą i naruszającą prawo (m.in. wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 1988 r., IV SA 1000/87, LEX nr 1687575).

5. Odwołanie zasługuje na uwzględnienie (przesłanka materialna autokontroli), jeżeli organ pierwszej instancji uzna żądanie strony zawarte w odwołaniu w całości za usprawiedliwione. Oznacza to, że w trybie autokontroli może być rozpatrzone tylko takie odwołanie, które zawiera skonkretyzowane zarzuty oraz skonkretyzowane żądanie strony uchylenia lub zmiany decyzji nieostatecznej. Wskazanie wyłącznie swojego niezadowolenia z decyzji, zawarte w odwołaniu bez wskazania sposobu załatwienia odwołania, nie uprawnia organu do zmiany lub uchylenia decyzji w formie autokontroli[63].

Odmiennie niż w postępowaniu przed organem drugiej instancji, organ dokonujący autokontroli jest związany żądaniem (zarzutem) odwołania. Oznacza to, że wyjście przez organ pierwszej instancji poza granice odwołania w trybie autokontroli stanowi rażące naruszenie przepisu art. 132 § 1. Nie jest możliwe uchylenie lub zmiana decyzji przez organ pierwszej instancji w tym trybie z uwagi na stwierdzenie w decyzji lub w toku postępowania innych naruszeń prawa, niż te wskazane w odwołaniu (zob. m.in. wyrok WSA z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Ol 401/09, LEX nr 564625).

---

[62] Tamże, s. 90.

[63] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* LEX 2020.

6. W trybie autokontroli nie jest dopuszczalne uzupełnianie lub prostowanie omyłek w decyzji, jeśli brak jest podstaw do uwzględnienia odwołania i uchylenia lub zmiany zaskarżonej decyzji (zob. wyrok NSA z dnia 15 maja 1992 r., SA/Wr 370/92, LEX nr 2225218).

7. Bezwzględnym warunkiem uruchomienia autokontroli jest ustalenie przez organ pierwszej instancji, że odwołanie spełnia wymagania stawiane podaniom, jest dopuszczalne, wniesiono je w sposób określony w przepisach prawa, zachowano termin do jego wniesienia oraz złożył je legitymowany podmiot (strona). Ustalenia te mają charakter wstępny i nie powinny przybierać formy procesowej[64], gdyż wiążąca ocena tych okoliczności należy do kompetencji organu odwoławczego. Organ pierwszej instancji powinien jednak dokonać ich nieformalnej oceny („operacji myślowej" pracownika), gdyż warunkują one ocenę przesłanek dopuszczalności dokonania autokontroli[65]. Niezachowanie nawet jednego z tych warunków *a limine* wyłącza możliwość dokonania autokontroli i rodzi obowiązek przekazania odwołania wraz z aktami organowi drugiej instancji.

IV

1. Komentowany przepis wskazuje rodzaje rozstrzygnięć, które mogą zostać podjęte w trybie autokontroli. Organ może uchylić dotychczasową decyzję w całości; zmienić zaskarżoną decyzję oraz uchylić decyzję dotychczasową i umorzyć postępowanie w sprawie[66]. Zmiana zaskarżonej decyzji powinna polegać na uchyleniu w całości albo w części zaskarżonej decyzji (zgodnie z wnioskiem zawartym w odwołaniu) i rozstrzygnięciu sprawy co do istoty. Wówczas nowe rozstrzygnięcie zastąpi zaskarżoną decyzję i ponownie ukształtuje prawa i obowiązki strony[67].

2. Uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowanie w sprawie następuje w przypadku, gdy strona wnosząca odwołanie zasadnie

[64] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 93.
[65] Tamże, s. 93-94.
[66] Tamże, s. 96.
[67] M. Pułło, *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, t. XIV, s. 487.

zarzuciła istnienie bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego przed organem pierwszej instancji (art. 105)[68].

3. Na podstawie art. 132 niedopuszczalne jest wydanie decyzji kasacyjnej, uchylającej zaskarżone rozstrzygnięcie i przekazującej sprawę organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2). Wraz z uchyleniem decyzji w trybie autokontroli musi nastąpić merytoryczne załatwienie sprawy (czyli wydanie decyzji co do istoty sprawy, zgodnie z żądaniem strony zawartym w odwołaniu) lub umorzenie postępowania, jeśli wnioskował o to odwołujący się, a organ uzna swoje dotychczasowe postępowanie za bezprzedmiotowe[69].

V

Z praktycznego punktu widzenia istotna jest kwestia ewentualnej zmiany stanu prawnego pomiędzy wydaniem zaskarżonej decyzji a wniesieniem odwołania i zastosowaniem trybu autokontroli. Jeśli dojdzie do zmiany normatywnej, to w ramach autokontroli organ pierwszej instancji winien zasadniczo orzekać według reżimu prawnego, wskazanego przez ustawodawcę w przepisach intertemporalnych dla postępowania odwoławczego. Jeśli ustawodawca nie zawarł w przepisach intertemporalnych wskazówek, jakie przepisy znajdują zastosowanie w postępowaniu odwoławczym, to należy stosować zasadę *tempus regit factum*, zakładającą, że moment zaistnienia zdarzenia (wniesienia odwołania) wyznacza – jako właściwe – prawo obowiązujące w dniu jego wystąpienia[70].

VI

1. Na dokonanie autokontroli organ pierwszej instancji ma 7 dni od dnia wniesienia odwołania (m.in. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II OSK 3333/17, CBOSA).

[68] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 97.
[69] Tamże.
[70] Por. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, LEX 2011.

2. Sporna pozostaje kwestia, czy wydanie decyzji autokontrolnej po upływie siedmiodniowego terminu, wskazanego w art. 133, jest rażącym naruszeniem prawa. Utrwaliło się stanowisko, że wydanie decyzji z naruszeniem tego terminu nie stanowi rażącego naruszenia prawa, ponieważ wskazany przez ustawodawcę termin ma charakter instrukcyjny, i nie przewidziano sankcji za jego naruszenie (m.in. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., I OSK 560/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 września 2015 r., III SA/Wa 2584/14, CBOSA). Wyrażany jest jednak także odmienny pogląd, że wzruszenie decyzji w trybie autokontroli przy niedopełnieniu któregokolwiek z warunków ustanowionych w art. 132 § 1 i § 2, jak i przy niezachowaniu terminu ustawowego z art. 133 stanowi rażące naruszenie prawa (m.in. wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1690/11, LEX nr 1153524; postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA) lub naruszenie prawa mające wpływ na wynik postępowania (m.in. wyrok WSA z dnia 4 marca 2010 r., II SA/Łd 81/10, CBOSA).

Podzielić należy stanowisko, że nieznaczne przekroczenie terminu z art. 133 podczas dokonywania autokontroli jest dopuszczalne. Przemawia za nim przede wszystkim wzgląd na zasadę szybkości i ekonomiki postępowania (art. 12) oraz funkcjonalna wykładnia art. 132[71]. Termin przewidziany w art. 133 jest zbyt krótki na ponowne rozstrzygnięcie sprawy przez organ pierwszej instancji. Ponadto, w wypadku współuczestnictwa, praktycznie niemożliwe będzie uzyskanie w tym okresie zgody „pozostałych stron" na dokonanie autokontroli[72].

VII

1. Od nowej decyzji, wydanej w trybie autokontroli, stronie służy odwołanie. Oznacza to, że skorzystanie przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję, z instytucji autokontroli nie pozbawia strony ochrony jej interesu prawnego, a autokontrola może zostać poddana kontroli instancyjnej.

[71] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 99.
[72] Tamże.

2. Uchylenie decyzji autokontrolnej czy to przez organ odwoławczy, czy w dalszym etapie – przez sąd administracyjny, przywraca byt prawny wyeliminowanej przez nią zaskarżonej decyzji pierwszoinstancyjnej (zob. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., I OSK 1610/15, CBOSA).

3. Wniesienie odwołania przez podmiot na prawach strony uprawnia organ, który wydał zaskarżoną decyzję, do wydania decyzji autokontrolnej.

Art. 133. [Obowiązek przekazania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu]

Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132.

I

Komentowany przepis określa obowiązek organu, który wydał zaskarżoną decyzję, przesłania odwołania wraz z aktami sprawy w terminie siedmiu dni od otrzymania odwołania. Tego rodzaju regulacja ma na celu zagwarantowanie realizacji zasady sprawności postępowania administracyjnego oraz zapobieganie bezczynności organu i przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego (m.in. postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA). Po drugie, przepis ten zakreśla siedmiodniowy termin na dokonanie autokontroli (art. 132) przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję.

II

1. Przesłanie odwołania wraz z aktami sprawy powinno nastąpić w terminie 7 dni od jego otrzymania przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję. Oznacza to, że po jego upływie organ, który wydał zaskarżoną decyzję, nie tylko nie powinien wydać decyzji autokontrolnej (art. 132), ale i traci kompetencje do jej wydania (m.in. postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA).

Przekazanie odwołania można określić jako czynność materialno-techniczną (m.in. postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA) lub techniczno-procesową organu administracji.

3. Datą początkową biegu tego terminu, liczonego według zasad określonych w art. 57, jest dzień otrzymania odwołania, czyli dzień faktycznego wpływu odwołania do organu pierwszej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 1138033; postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA).

4. Po upływie siedmiodniowego terminu organ, który wydał zaskarżoną decyzję powinien przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy do organu wyższego stopnia. Przekazanie odwołania ma charakter czynności materialno-technicznej (m.in. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II OSK 1999/10, LEX nr 1138033; wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 1704/16, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 1704/16, LEX nr 2119319).

5. W przypadku naruszenia siedmiodniowego terminu, stronie nie przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia (art. 37)[73]. Na bezczynność organu pierwszej instancji w tym zakresie stronie przysługuje natomiast skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a., po uprzednim wykorzystaniu środka przewidzianego w art. 52 § 3 p.p.s.a. (m.in. postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 1704/16, LEX nr 2119319; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., I OSK 2651/18, LEX nr 2619414).

6. Z uwagi na niedewolutywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3) do tego środka zaskarżenia nie znajduje zastosowania przepis art. 133 k.p.a. (zob. wyrok NSA z dnia 13 maja 2019 r., I GSK 108/19, CBOSA). Omawiany przepis dotyczy bowiem tylko dewolutywnych środków odwoławczych.

III

1. Z obowiązkiem przekazania odwołania organowi odwoławczemu nie wiąże się obowiązek organu pierwszej instancji ustosunkowania się do zarzutów odwołania (m.in. wyrok WSA z dnia 4 września

[73] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

2019 r., II SA/Rz 698/19, LEX nr 2723081). W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że jest to dopuszczalne, zwłaszcza w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych[74].

2. Organ, który wydał zaskarżoną decyzję nie jest natomiast uprawniony do oceny kwestii dopuszczalności odwołania (art. 134), nawet jeśli odwołanie – z uwagi na braki formalne – jest oczywiście niedopuszczalne (wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2019 r., I OSK 1901/18, LEX nr 2677959). Badanie dopuszczalności odwołania, terminu jego wniesienia czy warunków formalnych jego sporządzenia należy wyłącznie do organu odwoławczego (m.in. postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 2570/14, LEX nr 1656078; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2019 r., I OSK 1901/18, LEX nr 2677959, postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2020 r., I OSK 1318/18, LEX nr 2847959; wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2017 r., II SAB/Bk 98/17, LEX nr 2407019).

3. Na aprobatę zasługuje pogląd, iż organ pierwszej instancji może wezwać stronę do usunięcia braku formalnego odwołania poprzez jego podpisanie, jednak wyłącznie celem ewentualnego uwzględnienia odwołania w trybie art. 132 k.p.a. Organ nie może jednak dokonać takiego wezwania pod rygorem pozostawienia odwołania bez rozpoznania i rygoru takiego zastosować, ponieważ jest to już kompetencja organu odwoławczego (m.in. wyrok WSA z dnia 8 grudnia 2009 r., II SA/Ol 53/09, CBOSA).

IV

1. Wskutek wniesienia odwołania i przekazania go organowi odwoławczemu, kompetencja do rozstrzygnięcia sprawy przechodzi na organ wyższego stopnia (uchwała SN z dnia 27 lipca 1993 r., III AZP 8/93, OSNCP 1994, nr 1, poz. 3).

2. Postępowanie odwoławcze przed organem wyższej instancji zostaje wszczęte w dniu otrzymania odwołania wraz z aktami sprawy, zgodnie z art. 61 § 3 w zw. z art. 133 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 489629). Od tego momen-

[74] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 213.

tu rozpoczyna się więc bieg terminu załatwienia sprawy przez organ odwoławczy, przewidziany w art. 35 § 2 k.p.a. *in fine*. Do terminu załatwiania spraw w postępowaniu odwoławczym nie wlicza się terminu przewidzianego w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, co w tym przypadku może dotyczyć trybu autokontroli z art. 132, dla którego termin został określony w art. 133 k.p.a.[75]

3. Stronie służy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu i przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego w zakresie przekazania przez organ pierwszej instancji odwołania (wraz z aktami sprawy). „Organ administracji publicznej obciąża obowiązek określony w przepisie prawa powszechnie obowiązującego, a stronie służy uprawnienie żądania wykonania (należytego wykonania) tego obowiązku. Wykonanie bądź zaniechanie przez organ wykonania tego obowiązku wywołuje określone skutki faktyczne i prawne. Przekazanie organowi drugiej instancji odwołania wraz z aktami sprawy umożliwia rozpatrzenie sprawy przez ten organ" (m.in. postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, CBOSA).

Art. 134. [Przesłanki stwierdzenia niedopuszczalności odwołania i stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania]

Organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne.

I

1. Komentowany przepis określa czynności organu odwoławczego w przypadku zaistnienia przeszkody skutkującej stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania i/lub wniesieniem odwołania z uchybieniem terminu. Czynności te zmierzają do ustalenia ewentualnego istnienia takich przeszkód oraz – w przypadku ich zaistnienia – wydania orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze (postanowienia) na tym etapie.

[75] J. Dobkowski, *Czy kodeks*…, s. 128.

2. Stwierdzenie niedopuszczalności odwołania oraz stwierdzenie wniesienia odwołania z uchybieniem terminu są dwiema odrębnymi instytucjami procesowymi, opartymi na odmiennych podstawach (m.in. wyrok NSA z dnia 10 listopada 1998 r., III SA 898/97, LEX nr 35125; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1998 r., I SA/Lu 602/97, LEX nr 34310; wyrok WSA z dnia 10 marca 2009 r., II SA/Op 275/08, CBOSA). Instytucja stwierdzenia wniesienia odwołania z uchybieniem terminu oznacza, że – po przeprowadzonym badaniu – organ odwoławczy ustalił, iż odwołanie wpłynęło po upływie terminu ustawowego (określonego w art. 129 § 2 k.p.a. lub w przepisach szczególnych). Niedopuszczalność odwołania z kolei ma na celu zapobieżenie sytuacjom, w których organ odwoławczy przystąpiłby do merytorycznego rozpoznania sprawy bez uprzedniego przesądzenia o dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego.

„Na tym etapie postępowania, określanym w doktrynie mianem wstępnego, organ odwoławczy jest obowiązany ocenić, czy odwołanie jest dopuszczalne i czy zostało wniesione w terminie. Jeżeli czynności postępowania wstępnego ujawnią brak formalnych przesłanek dopuszczalności odwołania, to winno nastąpić wydanie aktu administracyjnego, kończącego ostatecznie postępowanie w sprawie" (wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480).

3. Przepis art. 134 przewiduje kolejność, w jakiej organ odwoławczy ocenia istnienie przeszkód do wniesienia odwołania. W pierwszej kolejności organ zobowiązany jest zwrócić uwagę na przeszkody skutkujące stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania z innych przyczyn niż uchybienie terminowi do jego wniesienia. Zachowanie terminu może więc zostać poddane ocenie dopiero w przypadku, gdy inne przeszkody nie zaistnieją. Wskazana kolejność czynności organu eliminuje możliwość zbiegu przeszkód do wniesienia odwołania (m.in. wyrok NSA z dnia 27 maja 2011 r., II OSK 938/10, LEX nr 1081962).

4. Do badania dopuszczalności odwołania oraz terminu jego wniesienia jest uprawniony tylko organ odwoławczy. Nie jest możliwe orzekanie w tych kwestiach przez organ pierwszej instancji (m.in. wyrok WSA z dnia 1 grudnia 2009 r., II SAB/Ol 52/09, LEX nr 531749).

II

1. Zanim organ odwoławczy przystąpi do badania ewentualnych przeszkód prowadzenia postępowania odwoławczego, niezbędne jest ustalenie, że odwołanie spełnia wymagania formalne stawiane podaniom, ewentualnie innym wymaganiom, wynikającym z przepisów szczególnych. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że przepis art. 134 nie ma zastosowania w sytuacji, gdy odwołanie zawiera nieuzupełniony brak formalny. Oznacza to, że o pozostawieniu odwołania bez rozpoznania z powodu nieuzupełnienia braku formalnego organ orzeka w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., nie zaś w formie postanowienia na podstawie art. 134 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2016 r., I OSK 1049/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2792/13, LEX nr 1794892; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2015 r., I OSK 1269/13, LEX nr 1650846; wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r., I OSK 1878/13, LEX nr 1766175; wyrok NSA z dnia 26 października 2011 r., I OSK 1866/10, LEX nr 1069628; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II GSK 911/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 września 2008 r., II OSK 978/07, LEX nr 516020).

2. O pozostawieniu środka odwoławczego bez rozpoznania decyduje brak formalny podania w rozumieniu art. 64 § 1 i § 2, natomiast do wydania postanowienia o niedopuszczalności środka odwoławczego na podstawie art. 134 konieczne jest wystąpienie przesłanek w znaczeniu materialnoprawnym, np. brak legitymacji do bycia stroną postępowania (art. 28 k.p.a.), czy wyłączenie przez przepisy prawa materialnego możliwości zaskarżenia aktu administracyjnego (m.in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r. I OSK 2792/13, CBOSA).

3. Niedołączenie do odwołania prawidłowego pełnomocnictwa przez pełnomocnika należy traktować jako brak formalny, o którego uzupełnienie należy wezwać pełnomocnika w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Nie ma tu zastosowania art. 134 k.p.a. (m.in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia

2015 r., I OSK 2792/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA).

III

1. Komentowany przepis wymienia tylko jedną przesłankę niedopuszczalności odwołania, tj. uchybienie terminowi do jego wniesienia. Katalog pozostałych przyczyn niedopuszczalności jest otwarty i ustalany przez orzecznictwo sądowe i poglądy doktryny.

2. Przyjmuje się, że warunki dopuszczające wniesienie odwołania należy wyprowadzać z przepisów regulujących przedmiot zaskarżenia, tok postępowania, a także podmioty uprawnione do wniesienia odwołania[76]. Przyczyny stwierdzenia niedopuszczalności odwołania można przy tym podzielić na przedmiotowe oraz podmiotowe (m.in. wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., II OSK 316/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2792/13, CBOSA).

3. Organ odwoławczy zobowiązany jest stwierdzić niedopuszczalność odwołania z przyczyn o charakterze przedmiotowym m.in. w przypadku nieistnienia decyzji administracyjnej, stanowiącej przedmiot zaskarżenia. Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. w przypadku, gdy odwołanie zostało wniesione od decyzji niedoręczonej, bądź nieogłoszonej stronie lub jakiejkolwiek ze stron postępowania (m.in. wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2008 r., I OSK 831/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 października 2019 r., II SA/Ol 469/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Op 472/18, CBOSA)[77]. Z podobną sytuacją mamy do czynienia, gdy odwołanie zostało wniesione od projektu decyzji (wyrok WSA z dnia 18 maja 2011 r. II SA/Kr 509/11, LEX nr 993329). W judykaturze ugruntowało się bowiem stanowisko, że dla wywołania przez odwołanie skutku prawnego zaskarżona decyzja powinna wejść do obrotu prawnego i znaleźć się w posiadaniu strony (m.in. wyrok WSA z dnia 16 lipca 2019 r., II SA/Bd 204/19, CBOSA;

[76] M. Bogusz (red.), *Postępowanie*…, s. 108 i cyt. tam literatura.

[77] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 562.

wyrok WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 listopada 2018 r., VI SA/Wa 1082/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r., I OSK 3095/15, CBOSA).

Z nieistnieniem przedmiotu zaskarżenia mamy także do czynienia, gdy strona wniosła odwołanie od czynności organu, która nie jest decyzją administracyjną (wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Op 472/18, CBOSA), lecz np. czynnością materialno-techniczną lub umową cywilnoprawną (m.in. wyrok WSA z dnia 22 lutego 2011 r., III SA/Wa 1374/10, CBOSA) lub czynnością *stricte* informacyjną (wyrok NSA z dnia 7 lipca 1992 r., SA/Gd 746/92, OSP 1993, nr 9, poz. 178).

Przeszkoda przedmiotowa do rozpatrzenia sprawy przez organ odwoławczy istnieje także w przypadku, gdy odwołanie zostało wniesione od decyzji organu drugiej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r., V SA 235/00, LEX nr 2729220; wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Op 472/18, CBOSA) oraz gdy przepis prawa *expressis verbis* eliminuje możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej w drodze odwołania (m.in. wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Op 472/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2006 r., II SA/Wr 622/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r., V SA 235/00, LEX nr 2729220). Samo błędne pouczenie strony, że przysługuje jej środek odwoławczy, nie tworzy dla strony uprawnienia do kwestionowania decyzji, gdyż warunkiem zastosowania art. 134 w zw. z art. 112 k.p.a. jest istnienie w porządku prawnym możliwości zaskarżenia danego rozstrzygnięcia. Orzecznictwo przyjmuje, że przepis art. 112 nie może kreować nowych praw dla strony postępowania, nieprzewidzianych w obowiązujących przepisach (wyrok WSA z dnia 17 stycznia 2020 r., I SA/Po 650/19, CBOSA). Ochrona strony postępowania na podstawie art. 112 nie ma bowiem charakteru absolutnego (m.in. postanowienie NSA z dnia 7 lutego 2020 r., I OSK 126/20, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 stycznia 2020 r., I SA/Po 650/19, CBOSA).

NSA w wyroku z dnia 16 listopada 1998 r., II SA 1391/98, (LEX nr 41308), przyjął, że „niedopuszczalność odwołania może wynikać albo z ustawy, na przykład, gdy ustawa przewiduje dla danego typu spraw tylko jednoinstancyjne postępowanie, albo z tego, że tok postępowania został w sprawie już wyczerpany".

IV

1. Organ odwoławczy zobowiązany jest stwierdzić niedopuszczalność odwołania z przyczyn o charakterze podmiotowym m.in. w przypadku oczywistego braku u podmiotu wnoszącego odwołanie legitymacji do wniesienia tego środka prawnego (m.in. wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Op 472/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2013 r., II OSK 1774/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II GSK 911/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., II OSK 1661/06, LEX nr 425381).

2. W postępowaniu odwoławczym nie ma zastosowania przepis art. 61a k.p.a., regulujący odmowę wszczęcia postępowania przed organem pierwszej instancji. Jego odpowiednikiem na gruncie postępowania odwoławczego jest komentowany art. 134. Oznacza to, że jeżeli zachodzi oczywisty brak legitymacji do wniesienia odwołania u podmiotu, który składa odwołanie, organ odwoławczy powinien wydać postanowienie na podstawie art. 134. WSA w wyroku z dnia 9 stycznia 2014 r., II SA/Sz 901/13, (CBOSA), przyjął, że „niedopuszczalność odwołania ze względów podmiotowych zachodzi wówczas, gdy bez głębszego badania jest oczywiste, że odwołanie wniosła osoba trzecia" (podobnie też wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 maja 2011 r., II OSK 938/10, LEX nr 1081962; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II GSK 911/09, CBOSA, a odmiennie uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119).

3. Jeżeli organizacja społeczna, która nie została w sposób zgodny z prawem dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym przed organem pierwszej instancji, wniosła odwołanie, organ zobowiązany jest stwierdzić jego niedopuszczalność (por. wyrok WSA z dnia 20 marca 2013 r., II SA/Gd 561/12, LEX nr 1301147)[78].

4. Organ odwoławczy powinien stwierdzić niedopuszczalność odwołania, gdy zostało wniesione przez podmiot niemający przymiotu

[78] Tamże, s. 563.

uczestnika na prawach strony (wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., II OSK 1661/06, LEX nr 425381).

5. Odwołanie jest niedopuszczalne, gdy zostało złożone przez osobę (stronę, uczestnika na prawach strony) niemającą zdolności do czynności prawnych (m.in. wyrok WSA z dnia 23 maja 2019 r., II SA/Op 472/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., II GSK 3318/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2016 r., II GSK 100/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II GSK 911/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., II OSK 1661/06, LEX nr 425381).

V

Organ odwoławczy zobowiązany jest stwierdzić niedopuszczalność w przypadku zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania.

VI

Nie stanowi przyczyny niedopuszczalności odwołania: dobrowolne wykonanie decyzji przez stronę, która wniosła odwołanie[79], czy brak uciążliwości decyzji dla strony[80].

VII

1. Po pozytywnym ustaleniu, że wniesienia odwołania nie niweczą przeszkody przedmiotowe oraz podmiotowe, organ odwoławczy przystępuje do badania, czy odwołanie zostało wniesione w terminie.

„Organ odwoławczy przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania odwołania jest zobowiązany do zbadania terminowości oraz dopuszczalności wniesienia odwołania" (wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480).

2. Z uchybieniem terminu do wniesienia odwołania mamy do czynienia, gdy zostanie ono złożone po upływie terminu przewidzianego

[79] J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 88.

[80] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Legalis 2019.

w art. 129 § 2 k.p.a. (14-dniowego) lub terminu określonego w przepisach szczególnych.

3. Termin do wniesienia odwołania jest terminem ustawowym, nie może więc zostać skrócony bądź przedłużony w drodze czynności organu administracji publicznej (m.in. wyrok WSA z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Kr 1878/11, LEX nr 1167293). Jest to termin zawity, co powoduje, że organ odwoławczy uwzględnia jego upływ z urzędu.

4. Wniesienie odwołania po terminie jest – zasadniczo – bezskuteczne. Termin do wniesienia odwołania jest jednak przywracalnym terminem procesowym. Podmiot uprawniony do wniesienia odwołania może wystąpić do organu z wnioskiem o jego przywrócenie w terminie 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu, zgodnie z art. 58 § 1 i 2 w zw. z art. 140 k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480; wyrok WSA z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, CBOSA). Każde, nawet niewielkie przekroczenie terminu przewidzianego w art. 129 § 2 k.p.a. (14-dniowego) lub innego terminu określonego w przepisach szczególnych należy uznać za jego uchybienie (m.in. wyrok WSA z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Gl 1020/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1189/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2019 r., II SA/Wr 845/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2019 r., II SA/Wr 845/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Łd 886/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 listopada 2018 r., II SA/Bk 664/18, CBOSA).

5. Uchybienie terminowi jest zawsze okolicznością obiektywną, niezależną od swobodnego uznania organu (m.in. wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480; wyrok WSA z dnia 30 maja 2019 r., III SA/Wr 611/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1189/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 lutego 2018 r., III SA/Gl 1020/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 listopada 2018 r., III SA/Łd 886/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 listopada 2018 r., II SA/Bk 664/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 lutego 2013 r., III SA/ Łd 1122/12,LEX nr 1287160; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1997 r., I SA/Gd 1482/96, LEX nr 29004; wyrok NSA z dnia 21 marca 1997 r., SA/Łd 2990/95, LEX nr 29079).

„Treść art. 134 k.p.a. będącego bezwzględnie obowiązującą normą prawną wskazuje na związany charakter rozstrzygnięcia (zwrot – or-

gan stwierdza). Nie pozostawiono tu organowi odwoławczemu jakiejkolwiek sfery uznania. Norma prawna wynikająca z art. 134 k.p.a. ma charakter imperatywny. Wydanie postanowienia o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania jest obowiązkiem organu odwoławczego w każdym przypadku, gdy takie uchybienie ma miejsce" (wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480). Uchybienie terminu obliguje tym samym organ odwoławczy do wydania postanowienia o stwierdzeniu wniesienia odwołania z uchybieniem terminu, chyba że strona złożyła prośbę o jego przywrócenie, a wniosek ten zostanie rozpatrzony pozytywnie (m.in. wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480).

6. Sposób obliczania terminów procesowych reguluje art. 57.

7. Jeżeli podmiot uprawniony do wniesienia odwołania złożył je po terminie, może równocześnie zwrócić się do tego organu o jego przywrócenie na podstawie art. 58 k.p.a.

8. W judykaturze budzi spory sposób postępowania organu odwoławczego w przypadku, gdy strona uchybiła terminowi do wniesienia odwołania i złożyła wniosek o przywrócenie terminu, który organ ocenił negatywnie. W części orzeczeń sądy administracyjne stały na stanowisku, że w tej sytuacji organ odwoławczy może rozstrzygnąć tę kwestię od razu w formie postanowienia, stwierdzającego uchybienie terminowi do wniesienia odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. Przyjąć należy, że we wskazanej sytuacji organ odwoławczy powinien wydać: postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (art. 59), a następnie – postanowienie stwierdzające uchybienie terminowi do wniesienia odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2013 r., II SA/Łd 1044/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., II OSK 272/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 lipca 2010 r., I OSK 521/10, CBOSA).

W celu zapewnienia ekonomiki postępowania możliwe jest, by obie kwestie (tj. odmowy przywrócenia terminu i stwierdzenia jego uchybienia) rozstrzygnąć w jednym postanowieniu[81].

[81] G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 293.

9. „To na organie ciąży obowiązek poczynienia niezbędnego ustalenia co do daty doręczenia decyzji, jako że ta okoliczność ma wpływ na określenie terminowości wniesienia odwołania. Zatem w przypadku niebudzącego wątpliwości dowodu potwierdzającego datę odbioru przez stronę decyzji organu I instancji, organ odwoławczy zobowiązany jest okoliczność tę ustalić na jego podstawie" (wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480).

VIII

Rozpatrzenie odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa procesowego, tj. art. 16 k.p.a. (art. 156 § 1 pkt 2). Takie działanie organu jest równoznaczne z weryfikacją w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, która korzysta z ochrony trwałości na podstawie art. 16 § 1 (m.in. wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480; wyrok NSA z dnia 24 września 2013 r., II OSK 454/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 marca 2001 r., SA/Rz 1561/99, CBOSA; uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 11/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 4).

IX

1. O niedopuszczalności odwołania oraz o uchybieniu terminowi wniesienia odwołania organ odwoławczy orzeka w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie. Postanowienia te są ostateczne i kończą postępowanie odwoławcze (m.in. wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2019 r., III SA/Po 206/19, LEX nr 2692480). Na podstawie art. 3 ust. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. mogą zostać zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jako postanowienia kończące postępowanie.

2. W przypadku współuczestnictwa w postępowaniu odwoławczym „postanowienie wydane na podstawie art. 134 k.p.a. powinno zostać doręczone wszystkim stronom postępowania, a nie tylko tej, która wniosła taki środek zaskarżenia" (wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., I OSK 1107/10, CBOSA).

Art. 135. [Wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji]

Organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji.

I

1. Komentowany przepis przewiduje instytucję wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy, będącej formą tymczasowej ochrony administracyjnej udzielanej stronie postępowania w sytuacji, gdy decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

2. Wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji organu pierwszej instancji może nastąpić zarówno wtedy, gdy decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności, jak i w przypadkach, gdy podlega ona natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3). Przepis art. 135 nie różnicuje podstaw wstrzymania jej wykonania.

II

1. Wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji może nastąpić w uzasadnionych przypadkach (art. 135). Użyte przez ustawodawcę nieostre pojęcie „uzasadnione przypadki" wymaga konkretyzacji w dokładnie i wszechstronnie przedstawionych okolicznościach, zobrazowanych w zgromadzonym w aktach sprawy materiale dowodowym. Organ odwoławczy *ex officio* zobowiązany jest zatem starannie zbadać, czy takie „uzasadnione przypadki" zachodzą i stanowią przesłankę do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji. Zatem niezależnie od tego, czy wpłynął wniosek strony, organ odwoławczy powinien z własnej inicjatywy podjąć ustalenia w przedmiocie istnienia podstaw do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji[82].

2. Jeżeli wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji dokonywane jest na wniosek strony, warto, by konkretyzacji podstaw do wstrzy-

[82] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 511.

mania natychmiastowego wykonania decyzji dokonała także sama strona (uczestnik na prawach strony) w treści wniosku. Nie ma jednak takiego obowiązku, więc organ *ex officio* (bez wniosku strony) powinien zbadać podstawy do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji.

3. Za „uzasadnione przypadki" uważa się m.in. sytuację, gdy natychmiastowe wykonanie decyzji może prowadzić do nieodwracalnych skutków prawnych, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że w sposób niezgodny z prawem nadano decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, gdy w sposób niezgodny z prawem wydano decyzję, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa, gdy istnieje prawdopodobieństwo wadliwości decyzji nieostatecznej, a także w przypadku zmiany okoliczności, uzasadniających nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności[83].

4. Rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji ma charakter uznaniowy, co oznacza, że daje możliwość każdorazowej indywidualnej oceny podstawy wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji na gruncie konkretnego przypadku.

5. W wyroku NSA z dnia 7 lutego 2012 r., II OSK 2562/11, (LEX nr 1125523), przyjęto, że „okoliczności, które mogą uzasadniać wydanie postanowienia z art. 135 k.p.a. nie musiały przy tym istnieć w chwili wydania decyzji i opatrzenia jej rygorem natychmiastowej wykonalności, lecz mogły powstać później".

III

1. Wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji następuje przez organ odwoławczy z urzędu lub na wniosek strony (m.in. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2012 r., II OSK 2562/11, LEX nr 1125523).

2. Wniosek strony jest podaniem i powinien spełniać wymagania określone w art. 63.

3. Wniosek taki strona może wnieść zarówno w tradycyjnej formie pisemnej, ustnie do protokołu i za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu.

[83] Tamże, s. 511-512.

4. Wniosek o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji mogą złożyć także uczestnicy na prawach strony. Podmiotom tym służą bowiem uprawnienia procesowe strony (np. prawo do składania wniosków dowodowych, przeglądania akt sprawy, do wniesienia odwołania, zażalenia, itd.[84]), w celu ochrony racji wynikających z określonych wartości i zasad. Złożony przez jednego z tych uczestników wniosek jest podaniem i powinien spełniać wymagania określone w art. 63 § 2 i 3.

IV

1. Zagadnienie wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji jest wpadkową czynnością procesową, rozstrzygającą pojawiający się w toku postępowania problem procesowy, a zatem – w świetle art. 123 § 1 – powinno przybrać formę postanowienia. Pogląd ten ugruntowany jest w orzecznictwie sądowym (m.in. postanowienie WSA z dnia 26 marca 2013 r., II SA/Rz 245/13, CBOSA). Rozstrzygnięcie to wydawane jest, gdy zaistniały „uzasadnione przypadki" do wydania takiego postanowienia, a z wnioskiem wystąpiła strona (uczestnik na prawach strony). Pożądane jest rozstrzygnięcie w drodze postanowienia zarówno o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji, jak i o odmowie wstrzymania. Jeżeli jednak organ *ex officio* (bez wniosku strony) badał podstawy do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji i – po wnikliwym i wszechstronnym przeanalizowaniu przedstawionych okoliczności, zobrazowanych przez zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy – stwierdził ich brak, nie wydaje on w tej sprawie wpadkowej odrębnego postanowienia o odmowie wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji[85]. W tym przypadku decyzja podlega wykonaniu.

2. Wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji następuje w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie (m.in. wy-

[84] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 173.

[85] Podobnie A. Bochentyn, *Wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji*, https://sip.lex.pl/?_ga=2.206664151.511591474.1591092473-965600904.1591092473#/procedure/1610613116.

rok WSA z dnia 11 października 2018 r., II SA/Go 506/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 października 2018 r., I SA/Go 505/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 marca 2010 r., V SA/Wa 78/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 maja 2010 r., V SA/Wa 78/10, LEX nr 675699).

3. Postanowienie ze względu na skutki, jakie wywołuje, podlega doręczeniu lub ogłoszeniu (m.in. postanowienie WSA z dnia 29 grudnia 2015 r., VII SA/Wa 2605/15, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 12 grudnia 2014 r., VI SA/Wa 3996/14, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 20 grudnia 2015 r., IV SA/Wa 3014/15, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 20 maja 2013 r., VI SA/ Wa 907/13, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/SZ 1428/17, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 31 sierpnia 2018 r., II SA/Op 228/18, CBOSA).

4. Zgodnie z art. 124 § 2 postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne tylko wtedy, gdy przysługuje na nie zażalenie oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie. Z tego względu postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji (oraz o jego odmowie) nie musi zawierać uzasadnienia.

5. Postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji jest niezaskarżalne na gruncie k.p.a. (art. 141 § 1). Strona może je kwestionować wyłącznie w trybie odwoławczym, dotyczącym orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie (art. 142, por. wyrok WSA z dnia 11 października 2018 r., II SA/Go 506/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 października 2018 r., I SA/Go 505/18, CBOSA).

6. Postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji traci moc z momentem doręczenia stronie decyzji organu odwoławczego.

7. Postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (m.in. postanowienie WSA z dnia 31 sierpnia 2018 r., II SA/Op 228/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 marca 2010 r., V SA/Wa 78/10, CBOSA). Skarga na to postanowienie do sądu administracyjnego jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu. Nie jest to bowiem ani postanowienie kończące postępowanie, ani rozstrzygające sprawę co do istoty (m.in. postanowienie WSA z dnia 31 sierpnia 2018 r., II SA/Op 228/18, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 17 sierpnia 2018 r., II SA/Sz 953/17; wyrok WSA z dnia 17 marca 2010 r., V SA/Wa 78/10, CBOSA).

V

Jeżeli strona wniosła zażalenie na postanowienie o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności i wniosek o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji (na podstawie art. 135) – wyjaśnienia wymaga wzajemna relacja między tymi postępowaniami i kończącymi je postanowieniami. Oba postępowania są w pełni odrębne i niezależne od siebie. W wyroku NSA z dnia 7 lutego 2012 r., II OSK 2562/11, (LEX nr 1125523), przyjęto, że mimo iż oba postanowienia „są wydawane przez organ drugiej instancji, to inna jest ich rola w postępowaniu administracyjnym i inne są też przesłanki uzasadniające ich wydanie. Treścią zażalenia strona kwestionuje prawidłowość nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności i wobec tego żąda jego uchylenia. Natomiast postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowej wykonalności decyzji na mocy art. 135 k.p.a. organ może wydać zarówno na wniosek, jak i z urzędu, a jego przesłanką jest stwierdzenie, że w chwili orzekania zaistniały szczególne okoliczności („uzasadnione przypadki"), pozwalające na wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji. W trybie art. 135 k.p.a. organ odwoławczy nie podważa więc zasadności czy zgodności z prawem nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, lecz stwierdzając istnienie uzasadnionego przypadku wstrzymuje możliwość jej wykonania przed uzyskaniem cechy ostateczności".

Art. 136. [Uzupełniające postępowanie wyjaśniające; zakres postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym]

§ 1. Organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję.
§ 2. Jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję.

§ 3. Przepis § 2 stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.
§ 4. Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione.

I

1. Dwukrotne rozpoznanie sprawy, wynikające z istoty administracyjnego toku instancji, oznacza dla organu odwoławczego obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego dwukrotnie[86]. Nie oznacza to, że postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym toczy się od nowa, a organ powiela ustalenia organu pierwszej instancji. Stanowi ono – w węższym lub szerszym zakresie – jedynie ciąg dalszy postępowania prowadzonego w pierwszej instancji. Organ odwoławczy bazuje na materiale faktycznym oraz dowodach zgromadzonych przez organ pierwszej instancji i nie jest obowiązany ani nie powinien prowadzić postępowania wyjaśniającego w całości bądź w znacznej części. Zatem po wpłynięciu akt sprawy wraz z odwołaniem, organ ten powinien najpierw dokonać oceny tego materiału. Jeżeli w jego ocenie zgromadzony materiał jest zupełny i zebrany prawidłowo, a dołączone dowody wystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy, organ przystępuje do wydania decyzji. Jeżeli jednak dostrzeże braki w materiale dowodowym, to jego dalsze działania zależą od ich rodzaju i skali naruszenia przepisów postępowania dowodowego. Jeżeli materiał dowodowy jest – w świetle jego oceny – możliwy do uzupełnienia, powinien skorzystać z dyspozycji art. 136 § 1 (m.in. wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., II GSK 851/17, CBOSA). Jednak w przypadku, jeżeli – z uwagi na brak lub istotne wady materia-

[86] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 809 i cyt. tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

łu dowodowego – istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, organ drugiej instancji powinien uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia w trybie art. 138 § 2 (m.in. wyrok NSA z dnia 4 maja 1982 r., I SA 95/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 41; wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., II GSK 851/17, CBOSA).

2. Komentowany przepis powala wyróżnić dwa rodzaje postępowania wyjaśniającego przed organem drugiej instancji: uzupełniające postępowanie dodatkowe (art. 136 § 1) oraz postępowanie wyjaśniające prowadzone w niezbędnym zakresie (art. 136 § 2)[87]. Przesłanki przeprowadzenia obu rodzajów postępowań oraz ich zakresy są odmienne.

3. Zakres obu postępowań wyjaśniających przed organem odwoławczym różni się także od zakresu postępowania wyjaśniającego przed organem pierwszej instancji (jest węższy) i w żadnym z tych przypadków nie powinien być tak szeroko prowadzony, jak dowodowe postępowanie pierwszoinstancyjne.

4. Do prowadzenia obu postępowań wyjaśniających przed organem odwoławczym organ ten powinien stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu dowodowym przed organem pierwszej instancji (art. 140 k.p.a.).

5. Uzupełniające postępowanie dodatkowe (art. 136 § 1) służy „uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie" i może być prowadzone na wniosek strony lub przez organ *ex officio*. Organ odwoławczy może zawsze zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję.

6. Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym jest prowadzone w niezbędnym zakresie (art. 136 § 2), gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na wniosek strony (stron) zawarty w odwołaniu. Organ odwoławczy może jednak zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania.

[87] A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

7. Przepis art. 136, określający granice postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym, powinien być w szczególności interpretowany łącznie z treścią przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a. (m.in. wyrok WSA z dnia 22 marca 2018 r., II SA/Op 9/18, CBOSA).

II

1. Organ odwoławczy obowiązany jest dokonać z urzędu kontroli decyzji organu pierwszej instancji, kontroli postępowania prowadzonego przed tym organem, a także – o ile strona (uczestnik na prawach strony) sformułowała w treści odwołania zarzuty – ocenić ich zasadność (m.in. wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Go 442/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 110/19, CBOSA). Organ powinien także dokonać oceny słuszności wydanej przez organ pierwszej instancji decyzji. Może być ona bowiem zgodna z prawem, lecz niezasadna pod względem celowościowym.

„Organ odwoławczy obowiązany jest rozpatrzyć odwołanie i wydać decyzję zgodnie z treścią art. 138 k.p.a., to jest dokonując merytorycznej i prawnej oceny zaskarżonej decyzji. (…) Przedmiotem postępowania odwoławczego jest zarówno rozpatrzenie konkretnej sprawy i jej załatwienie, jak i weryfikacja decyzji organu I instancji" (wyrok NSA z dnia 4 września 2019 r., II OSK 1468/19, CBOSA).

2. Oba rodzaje postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym oparte są na zasadzie oficjalności oraz prawdy materialnej. Zasada oficjalności oznacza aktywną rolę organu, który jest zobowiązany do kształtowania przedmiotowych i podmiotowych granic postępowania odwoławczego także w jego toku. Zasada prawdy materialnej oznacza natomiast obowiązek dążenia z urzędu do ustalenia rzeczywistego stanu sprawy.

3. Z zasady prawdy materialnej oraz zasady oficjalności w jej materialnym i formalnym aspekcie wynika, że organ odwoławczy nie jest związany treścią zarzutów podniesionych przez stronę w odwołaniu, jakkolwiek stanowią one zwykle cenny materiał w sprawie. Zarzuty mogą zostać zgłoszone (przez stronę lub uczestników na prawach strony) w terminie późniejszym, jako uzupełnienie odwołania. Ważne jest jednak, by wpłynęły przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy.

III

1. W postępowaniu odwoławczym na gruncie k.p.a. nie istnieje zakaz *beneficium novorum*[88]. Zatem strona lub uczestnicy na prawach strony mogą powoływać się na nowe faktyczne okoliczności i zgłaszać nowe dowody, byle były one *stricte* powiązane z rozpatrywaną sprawą. Mogą być to także okoliczności faktyczne, które po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji uległy zmianie (m.in. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2000 r., V SA 102/00, LEX nr 49869).

2. Nowe dowody i nowe okoliczności faktyczne w myśl zasady prawdy materialnej oraz oficjalności powinien również uwzględniać z urzędu sam organ odwoławczy. Jednak możliwość ta „ma charakter ograniczony, albowiem nie może polegać na gromadzeniu nowych dowodów, czynieniu nowych ustaleń faktycznych i ich ocenie, jeżeli mają one istotny wpływ na wynik postępowania i ich rozważenie wymaga podjęcia przez organ odwoławczy szeregu czynności procesowych" (wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 263/16, LEX nr 2399108).

3. Organ odwoławczy wydaje decyzję uwzględniając okoliczności faktyczne istniejące w dacie orzekania (m.in. wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Go 442/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 27 stycznia 2012 r., IV SA/Gl 462/11, LEX nr 1109092; wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 1995 r., SA/Gd 435/95, OwSS 1996, nr 2, poz. 39; wyrok NSA z dnia 8 lutego 1994 r., SA/Wr 1891/93, LEX nr 10584).

4. Odmienne zasady orzekania obowiązują w postępowaniach w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu. Organ odwoławczy wydaje decyzję uwzględniając datę naruszenia prawa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.).

[88] J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum" w postępowaniu administracyjnym,* „Państwo i Prawo" 1987, nr 5, s. 43.

IV

1. Uzupełniające postępowanie dodatkowe (art. 136 § 1) służy „uzupełnieniu dowodów i materiałów w sprawie" i może być prowadzone na wniosek strony lub przez organ *ex officio*. Termin „uzupełniający" należy odnosić do całości ustaleń faktycznych i materiału dowodowego zgromadzonego przez organ pierwszej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., II OSK 101/09, LEX nr 597094). Oznacza to, że organ odwoławczy prowadzi je, gdy postępowanie pierwszoinstancyjne było zasadniczo prowadzone prawidłowo, lecz potrzebne jest jego uzupełnienie, np. poprzez przeprowadzenie dodatkowego dowodu, który jednak nie miał istotnego wpływu na wynik sprawy w pierwszej instancji.

2. Treścią uzupełniającego postępowania dowodowego może być powtórne przeprowadzenie przez organ odwoławczy dowodów wadliwie zebranych przez organ pierwszej instancji, dopuszczenie oraz przeprowadzenie nowych dowodów zgłoszonych przez stronę w treści odwołania[89], pozyskanie i przeprowadzenie nowych dowodów zgromadzonych przez organ odwoławczy z urzędu w myśl zasady prawdy obiektywnej. Uzupełniające postępowanie dowodowe nie jest jednak możliwe, gdy konieczność wyjaśnienia okoliczności sprawy znacząco wykracza poza ramy „uzupełnienia" (m.in. wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., II OSK 1061/17, CBOSA).

3. O „uzupełnieniu postępowania" nie można mówić, gdy w postępowaniu pierwszoinstanyncjnym pominięto lub przeprowadzono wadliwie główny dowód w określonych typach spraw.

4. Organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję.

V

1. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przed organem odwoławczym w niezbędnym zakresie (art. 136 § 2) powinno mieć miejsce,

[89] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (chyba że przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione – art. 136 § 4). Konieczny dla jego przeprowadzenia jest jednak wniosek strony (stron) zawarty w odwołaniu; organ odwoławczy nie może w żadnym wypadku działać *ex officio*. Przepis ten wpisuje się w założenia zasady szybkości postępowania administracyjnego, zapobiegając powrotowi sprawy administracyjnej do organu pierwszej instancji.

2. Przy ocenie zakresu postępowania uregulowanego w art. 136 § 2 należy mieć na uwadze językową interpretację terminu „niezbędny", który oznacza „taki, który jest koniecznie potrzebny i nie można się bez niego obejść"[90]. Oznacza to, że postępowanie to nie toczy się na nowo, a organ nie powinien powielać ustaleń organu pierwszej instancji, lecz dokonać sanacji materiału dowodowego lub uzupełnienia postępowania o nowe dowody lub nowe okoliczności faktyczne.

3. W przypadku, gdy w postępowaniu uczestniczy tylko jedna strona, wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a także w przypadku, gdy wszyscy współuczestnicy złożyli taki wniosek (wspólnie w jednym podaniu lub osobno), organ odwoławczy jest nim związany i ma obowiązek przeprowadzić takie postępowanie.

4. Organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania. Nie może jednak przekazać organowi pierwszej instancji całości czynności w sprawie, gdyż niweczyłoby to *ratio legis* przepisu art. 136 § 2.

5. W przypadku współuczestnictwa materialnego postępowanie wyjaśniające prowadzone w niezbędnym zakresie może być przeprowadzone tylko w przypadku złożenia zgodnego wniosku wszystkich współuczestników w treści odwołania. Wniosek taki może zostać wniesiony także w drodze odrębnego podania, niezależnie od samego odwołania. Wniosek ten jednak powinien wpłynąć do organu przed

[90] M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2007, s. 190.

wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. W myśl zasady odformalizowania, wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie przed organem odwoławczym należy traktować jako uzupełnienie odwołania[91].

6. W przypadku współuczestnictwa materialnego, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, konieczne jest wyrażenie zgody przez pozostałych współuczestników w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego ten wniosek (art. 136 § 3). „Zgoda" współuczestników powinna być wyraźna, niebudząca wątpliwości interpretacyjnych i mieć formę podania zgodnie z art. 63 k.p.a. Zgoda – w zależności od sposobu prowadzenia przez organ postępowania – powinna spełniać wymagania formy pisemnej albo formy dokumentu elektronicznego. Możliwe jest wyrażenie zgody ustnie do protokołu. „Milczenia" współuczestników materialnych (czyli braku jakiejkolwiek lub wyraźnej odpowiedzi) nie można uznać za „zgodę" na przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy. Ustawodawca wyraźnie bowiem wprowadza wymóg „zgody" czyli „pozwolenia na coś"[92] – konkretnego działania poprzez podjęcie określonej czynności procesowej. Nie można zatem „zgody strony" rozumieć jako braku sprzeciwu, którego istota wyraża się w „nieistnieniu" wyraźnej opozycji wobec dokonywanej czynności.

7. Wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy – jako uprawnienie procesowe – może złożyć uczestnik na prawach strony. W takim przypadku odpowiednie zastosowanie mają przepisy art. 136 § 3 o zgodzie strony lub stron postępowania. Brak zgody strony (stron) skutkuje odmową przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

---

[91] M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL" 2012, nr 3, s. 254; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 1*, „Radca Prawny" 2020, nr 1, s. 209 i n.

[92] M. Bańko (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 6, Warszawa 2007, s. 440-441.

8. Termin 14 dni biegnący od dnia doręczenia współuczestnikom zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (art. 136 § 3), jest terminem zawitym, co powoduje, że niepodjęcie wskazanej czynności przez współuczestnika w zakreślonym tym terminem okresie skutkuje wygaśnięciem przysługującego mu prawa do tej czynności.

9. Odmowa przeprowadzenia postępowania przez organ odwoławczy – z powołaniem się na przesłankę określoną w 136 § 4 – powinna mieć formę postanowienia[93]. Jest ono jednak niezaskarżalne.

VI

„Nadmierne utrudnienie" w przeprowadzeniu przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, o którym mowa w art. 136 § 4) oznacza przypadki, w których „ze względu na środki organizacyjne, materialne, techniczne itp., jakimi dysponuje organ odwoławczy, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego – uwzględniając możliwość zlecenia określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi pierwszej instancji – wiązałoby się z trudnościami, kosztami lub długotrwałością postępowania, które są niewspółmierne do celu, a zatem znacznie większe niż w przypadku, gdyby czynności tych dokonał ponownie rozpoznający sprawę organ pierwszej instancji. Jeśli natomiast przeprowadzenie dowodów przez organ odwoławczy nie wskazuje na taką oczywistą dysproporcję środków, jakich może użyć organ odwoławczy i organ pierwszej instancji rozpoznając ponownie sprawę (np. gdy konieczna jest opinia biegłego co do istotnych dla sprawy okoliczności, którą zlecić może każdy z organów), organ odwoławczy powinien uwzględnić wniosek, o którym mowa w art. 136 § 2 lub art. 136 § 3 k.p.a."[94]

[93] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019

[94] Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, Druk Sejmowy nr 1183, s. 60.

Art. 137. [Wniosek strony o cofnięcie odwołania i jego skutki]

Strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

I

1. Celem postępowania administracyjnego jest równoważenie interesu strony z interesem publicznym, co *expressis verbis* wynika z przepisu art. 7 k.p.a.: „w toku postępowania organy administracji publicznej (…) z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności (…) mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli". Postępowanie oparte jest na zasadzie oficjalności; zatem dysponowanie jego przebiegiem nie może być pozostawione wyłącznie dyspozycji strony[95].

W ujęciu formalnoprawnym oficjalność postępowania administracyjnego oznacza aktywną rolę organu administracji publicznej w kształtowaniu jego przebiegu. Wprawdzie strona dysponuje możliwością uruchomienia postępowania (w tym także złożenia odwołania, które rozpoczyna bieg postępowania przed organem pierwszej i/oraz drugiej instancji), jednak wpływ na jego przebieg, np. przez cofnięcie odwołania, złożenia wniosku dowodowego, zawarcie ugody, złożenie wniosku o zawieszenie postępowania, wyznaczenie rozprawy, podlega zwykle ocenie organu administracji publicznej[96]. Kryterium tej oceny jest zróżnicowane: zależy od charakteru danej czynności procesowej i jej znaczenia dla dalszego toku postępowania i – tym samym – rozstrzygnięcia sprawy. Kryterium tym jest zwykle naruszenie prawa (np. cofnięcie odwołania, zawarcie ugody) lub naruszenie interesu publicz-

[95] A. Skóra, *Z problematyki wykładni art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 259.

[96] A. Skóra, *Reformatio…*, s. 44; A. Skóra, *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.*, (w:) M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, Warszawa 2012, s. 67.

nego (np. cofnięcie odwołania, zawieszenie postępowania na wniosek), a niekiedy także inne wartości, jak brak celowości dokonania takiej czynności (wniosek o przeprowadzenie dowodu). Pozostawienie organowi możliwości oceny dokonania czynności procesowych przez stronę oznacza ograniczenie w dysponowaniu przez stronę czynnościami procesowymi w toku postępowania[97].

2. W świetle komentowanego przepisu stronie przysługuje prawo cofnięcia odwołania, jednak podlega ono kontroli organu odwoławczego. Organ powinien bowiem dokonać oceny zaskarżonej decyzji pod kątem jej zgodności z prawem oraz interesem społecznym. Ugruntowana jest teza wyroku NSA z dnia 3 grudnia 1998 r., I SA 440/98, (LEX nr 44545), w której sąd ten stwierdził, że „celem tego środka zaskarżenia jest nie tylko ochrona praw podmiotowych jednostki, ale i obiektywnego porządku prawnego. Ograniczona rozporządzalność w postępowaniu odwoławczym nawiązuje do treści decyzji, która narusza prawo lub interes społeczny, a nie do przesłanek, które legły u podstaw wniesienia odwołania. Motyw wniesienia odwołania nie ma tu decydującego znaczenia".

Złożenie środka odwoławczego od rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji stanowi prawo strony postępowania, która decyduje, czy z tego środka chce skorzystać. Cofnięcie już złożonego przez nią środka również jest jej uprawnieniem, jednak podlega ono ocenie przez organ odwoławczy, o czym *expressis verbis* przesądza art. 137 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2019 r., I OSK 1692/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 2090/16, CBOSA). W związku z powyższym cofnięcie odwołania przez stronę nie zwalnia organu odwoławczego z obowiązku dokonania oceny decyzji organu pierwszej instancji co do jej zgodności zarówno z prawem, jak i z interesem społecznym, dlatego też nie prowadzi wprost do umorzenia postępowania odwoławczego (m.in. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1994 r., I SA 119/94, ONSA 1995, nr 1, poz. 47; wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., IV SA 1196/96, LEX nr 43272; wyrok WSA z dnia 25 lutego 2010 r., VIII SA/Wa 392/09, LEX nr 572859; wyrok WSA z dnia 10 lutego 2011 r., VII SA/Wa 2284/10, LEX nr 2657683; wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2012 r., VIII SA/Wa 129/12, LEX nr 1365449; wyrok WSA

[97] A. Skóra, *Z problematyki*…, s. 259.

z dnia 6 września 2013 r., VIII SA/Wa 375/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 2090/16, CBOSA). Jak słusznie zauważa P. Przybysz, „decyzja może być obarczona istotnymi wadami i dlatego istnienie takiej decyzji w obrocie prawnym nie jest wskazane – uchylenie takiej decyzji leży w interesie ogólnym”[98].

3. Warunkiem skuteczności cofnięcia odwołania jest spełnienie łącznie następujących przesłanek: dokonanie tej czynności przez stronę wnoszącą odwołanie, cofnięcie odwołania przed wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym, zgodność z prawem decyzji pierwszoinstancyjnej lub nienaruszanie przez to rozstrzygnięcie interesu społecznego. Brak choćby jednej z powyższych przesłanek uniemożliwia uwzględnienie wniosku, co musi prowadzić do rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy w jej całokształcie (m.in. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1994 r., I SA 119/94, ONSA 1995, nr 1, poz. 47; wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2000 r., II SA/Gd 1857/98, LEX nr 44232; wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., I OSK 626/12, CBOSA).

4. Ocena zgodności decyzji z prawem i interesem społecznym powinna znaleźć stosowne odniesienie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia organu odwoławczego (m.in. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2013 r., I GSK 2256/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., OSK 756/09, CBOSA).

5. Organ nie ma obowiązku pouczenia strony w treści decyzji o prawie do cofnięcia odwołania, gdyż powinność taka nie wynika ani z art. 107, ani z art. 137. Jednak w przypadku, gdy strona rozważa złożenie wniosku o cofnięcie odwołania i zwraca się do organu administracji publicznej o udzielenie jej informacji na ten temat, informacja taka powinna być udzielona stronie na postawie art. 9 (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2013 r., II GSK 2289/11, LEX nr 1296042).

II

1. Wniosek o cofnięcie odwołania może złożyć strona, która je wniosła (wyrok WSA z dnia 6 września 2013 r., VIII SA/Wa 375/13, CBOSA).

[98] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

2. Uczestnikom na prawach strony nie służy uprawnienie do złożenia wniosku o cofnięcie odwołania (o niedopuszczalności cofnięcia odwołania przez organizację społeczną – zob. wyrok WSA z dnia 10 września 2008 r., VII SA/Wa 849/08, CBOSA). Uczestnikom tym nie przysługują bowiem prawa wynikające z norm prawa materialnego ani nie mogą one rozporządzać takimi prawami. Nie mogą także dokonywać tzw. czynności dyspozycyjnych, tj. czynności mających wpływ na byt lub tok postępowania, a wniesienie wniosku o cofnięcie odwołania byłoby taką czynnością. Uprawnienia procesowe nie służą uczestnikom na prawach strony realizacji ich „własnego" interesu prawnego, gdyż takowego nie posiadają. Służą natomiast ochronie racji wynikających z określonych wartości i zasad, które mają być w tym postępowaniu realizowane[99].

3. Strona może złożyć wniosek o cofnięcie odwołania na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego oraz ustnie do protokołu (wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 2078/19, CBOSA).

4. Wniosek o cofnięcie odwołania jest podaniem i powinien spełniać wymagania zawarte w art. 63. Orzecznictwo sądowe kładzie nacisk na jednoznaczność i bezwarunkowość oświadczenia strony o cofnięciu odwołania zawartego w skierowanym do organiu piśmie (m.in. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2002 r., IV SA 1308/00, LEX nr 81730; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 2078/19, CBOSA).

W wyroku z dnia 12 kwietnia 2002 r., SA/Rz 1953/00, (LEX nr 657558), NSA przyjął, że „intencja strony w sprawie cofnięcia środka odwoławczego powinna być wyraźna, a w razie wątpliwości na organie spoczywa obowiązek wyjaśnienia rzeczywistej woli strony".

„Oświadczenie o cofnięciu środka zaskarżenia nie wymaga zachowania szczególnej formy. Wystarcza, aby jasno wynikało z niego, że wolą odwołującego jest odstąpienie od odwołania (cofnięcie)" (wyrok NSA z dnia 4 lipca 2019 r., I OSK 1692/18, CBOSA).

5. Przepis art. 137 nie precyzuje, czy strona może cofnąć odwołanie w całości, czy tylko w części. Podzielić należy pogląd A. Wróbla, że dopuszczalne jest częściowe cofnięcie odwołania[100].

---

[99] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 75-76.

[100] A. Wróbel (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wildbrant-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2020.

6. W przypadku cofnięcia odwołania organ odwoławczy powinien zawsze badać zachowanie terminu do wniesienia odwołania oraz dopuszczalność odwołania (tj. czy zostało wniesione przez stronę, czy decyzja była nieostateczna, czy nie miała miejsce *res iudicata*, czy tryb odwołania administracyjnego jest dopuszczalny (wyrok WSA z dnia 30 lipca 2009 r., I SA/WA 682/09, CBOSA).

7. Brak w k.p.a. odrębnych przepisów, które w sposób wyraźny regulowałyby kwestię odwołania uprzedniego cofnięcia odwołania (wyrok WSA z dnia 6 września 2013 r., VIII SA/Wa 375/13, CBOSA). Jest to jednak możliwe. Powinno być ono złożone w formie podania (art. 63) do chwili, w którym postępowanie odwoławcze na skutek cofnięcia odwołania nie zostanie umorzone. We wniosku o rezygnację ze złożenia wniosku o cofnięcie odwołania strona powinna wskazać na uzasadnione przyczyny dokonania takiej czynności procesowej (wyrok WSA z dnia 16 października 2008 r., II SA/Wr 67/08, LEX nr 533603).

8. Skuteczne cofnięcie odwołania powoduje niedopuszczalność wniesienia przez stronę skargi na decyzję (postanowienie) do wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdyż brak jest spełnienia jednego z warunków wniesienia skargi, tj. wyczerpania środków zaskarżenia. Powyższa teza ugruntowała się już w orzecznictwie od lat 90. XX w. (wyrok NSA z dnia 18 października 1996 r., I SA/Lu 55/Lu, LEX nr 28510).

III

1. W świetle art. 137 cofnięcie odwołania możliwe jest do momentu wydania decyzji przez organ odwoławczy. Przez wydanie decyzji pisemnej powszechnie przyjmuje się sporządzenie i podpisanie pisemnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 367/07, LEX nr 468573). Wydanie decyzji w formie dokumentu elektronicznego polega na sporządzeniu dokumentu elektronicznego w rozumieniu u.i.d.p. oraz opatrzeniu go bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego certyfikatu. Innymi słowy, odwołanie oświadczenia jest możliwe jedynie dopóty, dopóki organ nie uzewnętrzni swojego rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie danego oświadczenia. Wydanie decyzji ustnej polega na ustnym ogłoszeniu treści rozstrzygnięcia. Przyjmuje się,

że ogłoszenie decyzji jest równoznaczne w skutkach z jej doręczeniem (wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., II SA 345/81, LEX nr 9640; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1205/13, LEX nr 1772311).

Uzewnętrznienie przez organ rozstrzygnięcia w formie pisemnej, dokumentu elektronicznego lub ustnej to zatem moment, do nastąpienia którego strona jest w stanie skutecznie cofnąć oświadczenie procesowe (wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2013 r., I GSK 2256/11, CBOSA).

2. Przepis art. 137 nie wskazuje terminu początkowego na złożenie wniosku o cofnięcie odwołania, natomiast w orzecznictwie uznaje się, że może to nastąpić najwcześniej bezpośrednio po złożeniu odwołania do organu pierwszej instancji (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 367/07, LEX nr 468573). Za początkowy moment należy uznać chwilę doręczenia odwołania organowi, który wydał decyzję w pierwszej instancji (wyrok NSA z dnia 18 października 1996 r., I SA/LU 55/96, LEX nr 28510).

3. Nieskuteczne jest cofnięcie odwołania, jeśli decyzja organu drugiej instancji została już wydana, nawet jeśli nie została jeszcze doręczona stronie (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2002 r., I SA 1494/00, LEX nr 81969).

IV

1. W praktyce administracyjnej odmowa uwzględnienia cofnięcia odwołania przybiera formę postanowienia (na które nie służy zażalenie) lub organ nie dokonuje notyfikacji stronie rozstrzygnięcia tej kwestii wpadkowej, kontynuując rozpoznanie sprawy. Orzecznictwo sądowe opowiada się z reguły za pierwszym z tych rozwiązań (m.in. wyrok NSA z dnia 18 października 1996 r., I SA/Lu 55/96, LEX nr 28510; wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2010 r., II SA/Ol 1050/09, LEX nr 558959; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 2090/16, CBOSA).

2. Ocena dopuszczalności cofnięcia odwołania pod kątem wymagań określonych w art. 137 zd. 2, należy do wyłącznej kompetencji organu odwoławczego. Tylko ten organ ma prawo dokonania oceny prawidłowości decyzji i wydania stosownego rozstrzygnięcia (m.in. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2019 r., I OSK 1692/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 września 2013 r., VIII SA/Wa 375/13, CBOSA).

3. Dopuszczalność cofnięcia odwołania oceniana jest na podstawie przesłanek określonych w art. 137 zd. 2. Przepis art. 137 zezwala organowi na cofnięcie odwołania przy wystąpieniu zwykłego naruszenia prawa lub zwykłego naruszenia interesu społecznego w zaskarżonej decyzji (nie wymaga zatem naruszenia „rażącego").

4. Nie można oceniać dopuszczalności cofnięcia odwołania pod kątem jakiejkolwiek innej przesłanki, niż wymienione w art. 137 zd. 2. I tak, nie jest przesłanką m.in. wykonanie przez stronę decyzji nieostatecznej (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1985 r., SA/Wr 111/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 21).

5. Przepis art. 137, odmiennie niż 98 czy art. 105 § 2, nie uzależnia skuteczności cofnięcia odwołania przez jedną ze stron od zgody innych stron postępowania, jakkolwiek niektóre orzeczenia sądowe zdają się błędnie sugerować taką przesłankę (m.in. wyrok WSA z dnia 6 września 2013 r., VIII SA/Wa 375/13, CBOSA; wniosek, iż wymagana jest zgoda stron zdaje się wynikać m.in. z wyroku WSA z dnia 29 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1220/15, CBOSA oraz wyroku WSA z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1357/15, CBOSA).

6. W wyroku z dnia 8 grudnia 2015 r., I OSK 680/14, (LEX nr 1988147), NSA przyjął, że w przypadku współuczestnictwa każda ze stron może skorzystać z prawa do cofnięcia odwołania, „a czynność ta nie wpływa na prawa innych stron. Umorzenie postępowania odwoławczego z uwagi na cofnięcie odwołania przez jedną ze stron dotyczy tylko jej". Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w wyrażonej art. 8 zasadzie równości stron postępowania.

Zasada równości w aspekcie procesowym oznacza domniemanie równości uprawnień i/lub obowiązków procesowych wszystkich stron postępowania. W myśl tej dyrektywy każda strona ma takie same uprawnienia procesowe i faktyczne możliwości dokonywania czynności procesowych. Na gruncie postępowania administracyjnego oznacza ona, że wszystkie strony mają zapewnione jednakowe środki ochrony i jednakową możność ich wykorzystania przez podejmowanie odpowiednich czynności procesowych[101]. Jeżeli jedna strona ma

[101] A. Skóra, *Uwagi na temat* zasady *równości stron w postępowaniu administracyjnym,* „Acta Elbingensia, Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej" 2007, t. 7, s. 183-184.

prawo dokonania określonej czynności procesowej, to takie same prawo powinno – zasadniczo – przysługiwać również innym stronom[102]. Każdemu ze współuczestników organ zobowiązany zapewnić jednakową możność przedstawiania jego twierdzeń i obrony interesów. Skoro bowiem każdy z podmiotów, któremu przysługuje interes prawny, stanowi równorzędną stronę postępowania, to (o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej) nie może mieć mniejszych uprawnień procesowych, bądź większych obowiązków procesowych niż pozostałe[103].

7. W wyroku z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Kr 1639/17, (CBOSA), WSA przyjął, że „faktyczne czynności dokonane przez inwestora już po wydaniu decyzji, nie mogą w żadnym wypadku stanowić podstawy do wyrażenia poglądu, że decyzja ta jest niezgodna z prawem. To bowiem decyzja, a nie czynności strony, ma naruszać prawo lub interes społeczny. Jeśli zamiarem ustawodawcy byłoby osiągnięcie takiego celu, jaki uzyskał organ wydając zaskarżoną decyzję, brzmienie art. 137 k.p.a. byłoby nieco inne i zdanie 2 tego przepisu byłoby bardziej rozbudowane o treść, że organ odwoławczy nie uwzględni cofnięcia odwołania także wtedy, jeżeli pozostawienie decyzji w obrocie prawnym skutkowałoby powstaniem stanu niezgodnego z prawem czy naruszającego porządek prawny. Skoro ustawodawca tak przepisu nie skonstruował, a jednoznacznie wskazał, że organ odwoławczy nie uwzględni cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny, to tylko te przesłanki organ winien brać pod uwagę przy ocenie, czy cofnięcie odwołania jest dopuszczalne".

8. Ocena zaskarżonej decyzji winna być dokonywana na dzień jej wydania, z uwzględnieniem istniejącego wtedy stanu faktycznego i obowiązujących przepisów (wyrok WSA z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Kr 1639/17, CBOSA).

V

1. Wniosek o cofnięcie odwołania uważa się za równoznaczny z żądaniem umorzenia postępowania odwoławczego (m.in. wyrok NSA

[102] Tamże, s. 184 i cyt. tam literatura.
[103] Tamże. A. Skóra, *Zakaz*…, s. 70 i n.

z dnia 4 lipca 2019 r., I OSK 1692/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 2090/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., I SA 980/98, LEX nr 48565; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1985 r., SA/Wr 111/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 21).

2. W przypadku skutecznego cofnięcia odwołania, organ administracji publicznej powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3), (wyrok NSA z dnia 28 marca 2003 r., II SA 1432/01, LEX nr 157627; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., II OSK 2003/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2013 r., III SA/Po 1168/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 maja 2014 r., II SAB/Wa 45/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1220/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1357/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 2090/16, CBOSA).

3. Wycofanie odwołania wypełnia przesłankę bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego, (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., I SA 980/98, LEX nr 48565; wyrok NSA z dnia 28 marca 2003 r., II SA 1432/01, LEX nr 157627; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., II OSK 2003/09; wyrok WSA z dnia 21 lutego 2013 r., II SA/Sz 1292/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2013 r., III SA/Po 1168/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 maja 2014 r., II SAB/Wa 45/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1220/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1357/15, CBOSA).

4. Przepis art. 138 § 1 pkt 3 nie stanowi samodzielnej przesłanki umorzenia postępowania odwoławczego, gdyż nie określa przyczyn takiego rozstrzygnięcia. Przesłanek bezprzedmiotowości należy upatrywać w przepisie art. 105 § 1, w myśl którego, gdy postępowanie z jakiejkolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2003/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 maja 2014 r., II SAB/Wa 45/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., I SA/Wa 1927/14, CBOSA).

5. Skuteczne cofnięcie odwołania oznacza niedopuszczalność rozpatrzenia sprawy przez organ odwoławczy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., I SA 980/98, LEX nr 48565).

VI

1. Przepis art. 137 stosuje się odpowiednio do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 2090/16, CBOSA).

2. Przepis art. 137 stosuje się odpowiednio do zażaleń na postanowienie (wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1357/15, CBOSA). Stosownie bowiem do art. 144 k.p.a., w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 11 działu II do zażaleń mają odpowiednio zastosowanie przepisy dotyczące odwołań (m.in. wyrok WSA z dnia 25 marca 2015 r., I SA/Wa 1927/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1220/15, CBOSA).

Art. 138. [Rodzaje decyzji organu odwoławczego; decyzje merytoryczne i procesowe]

§ 1. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:
1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
3) umarza postępowanie odwoławcze.
§ 2. Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.
§ 2a. Jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji, o której mowa w § 2, organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów.
§ 2b. Przepisu § 2 nie stosuje się w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3. Organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w § 1 albo 4.
§ 3. (uchylony).

§ 4. Jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy uchyla decyzję i zobowiązuje organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści.

I

1. Komentowany art. 138 § 1-4 wymienia *expressis verbis* decyzje wydawane przez organ odwoławczy. Są to następujące decyzje: 1) utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 1); 2) uchylenie decyzji organu pierwszej instancji w całości lub w części i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio*); 3) uchylenie decyzji organu pierwszej instancji w całości lub w części i umorzenie postępowania w tym zakresie w pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*); 4) umorzenie postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3); 5) uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie temu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2); 6) uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i zobowiązanie tego organu do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4).

2. Wskazany w art. 138 katalog decyzji organu odwoławczego ma charakter wyczerpujący[104]. Inne rozstrzygnięcia są dopuszczalne tylko wtedy, gdy co innego wynika z przepisów szczególnych. Z zasady *numerus clausus* orzeczeń organu odwoławczego wynika, że nie jest dopuszczalne zamieszczanie w decyzji organu odwoławczego innych rozstrzygnięć, w których np. „oddala" odwołanie, uchyla decyzję bez żadnych dalszych skutków (tzw. „prosta" decyzja kasacyjna) czy „uwzględnia" odwołanie (m.in. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1985 r., III SA 1003/85; LEX nr 10718; wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 926/10, LEX nr 745378). Inne rozstrzygnięcie (o ile nie przewidują go przepisy szczególne jako *lex specialis*) uważa się za wydane z rażącym naruszeniem prawa procesowego (m.in. wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2008 r., V SA/WA 367/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2007 r., V SA/Wa 1268/07, CBOSA).

[104] B. Dobkowska, B. Muzyczuk, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych na przykładzie samorządowych kolegiów odwoławczych*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 123; A. Skóra, *Zakaz…*, s. 25.

W wyroku WSA z dnia 30 sierpnia 2007 r., V SA/WA 1268/07, (CBOSA), wskazano, że „każde inne rozstrzygnięcie niż wskazane w dyspozycji przepisu art. 138 k.p.a., zapadłe w wyniku złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jako nieprzewidziane w omawianym przepisie jest niedopuszczalne" (podobnie m.in. wyrok WSA z dnia 3 kwietnia 2008 r., V SA/WA 367/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2008 r., V SA/Wa 367/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2007 r., V SA/Wa 1268/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 października 1983 r., SA/Kr 706/83, GAP 1987, nr 5, s. 43).

3. Przepis art. 138 pozwala na wyróżnienie dwóch podstawowych typów decyzji odwoławczych: merytorycznych i procesowych. Cechą orzeczeń merytorycznych jest, że organ odwoławczy rozstrzyga sprawę co do jej istoty[105]; są to: decyzja o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji (art. 138 § 1 pkt 1); decyzja o uchyleniu decyzji pierwszej instancji w całości lub w części i orzeczeniu w tym zakresie co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio*) oraz decyzja o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i zobowiązaniu tego organu do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4).

Orzeczenia procesowe nie rozstrzygają o istocie sprawy; dzielą się one na kasacyjne (decyzja o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu temu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia – art. 138 § 2) oraz inne orzeczenia procesowe, decydujące o losach postępowania. Są to: decyzja o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji w całości lub w części i umorzeniu postępowania w tym zakresie w pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*) oraz decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3).

4. Organ nie może w postępowaniu odwoławczym stwierdzić nieważności zaskarżonej decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 12 marca 1981 r., SA 472/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 21; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2010 r., I OSK 221/10, LEX nr 745180).

---

[105] B. Adamiak, *Orzeczenie organu odwoławczego w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1979, nr XI, s. 75; B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

II

1. Wydanie przez organ decyzji o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji (art. 138 § 1 pkt 1) oznacza, że organ odwoławczy, po ponownym przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, uznaje, że zaskarżona decyzja była zgodna z prawem (materialnym i procesowym) oraz/lub prawidłowa pod względem oceny dotyczącej zastosowania kryteriów celowości i słuszności rozstrzygnięcia zawartego w decyzji[106]. Prawidłowość zaskarżonej decyzji oznacza, że utrzymuje on tym samym trafność ustaleń prawnych oraz słuszność ustaleń faktycznych organu pierwszej instancji[107] oraz podziela ocenę co do słuszności rozstrzygnięcia organu.

„Jeżeli organ odwoławczy uznaje, że rozstrzygnięcie organu I instancji jest prawidłowe i utrzymuje je w mocy, to uznaje też tym samym prawidłowość ustaleń prawnych i faktycznych dokonanych przed organem pierwszej instancji" (wyrok WSA z dnia 12 września 2007 r., V SA/WA 575/07, CBOSA).

NSA w wyroku z dnia 3 lipca 2015 r., II GSK 1442/14, (CBOSA), przyjął, że „artykuł 138 § 1 pkt 1 k.p.a. nie określa wprawdzie przesłanek do podjęcia przez organ odwoławczy decyzji utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji, niemniej jednak należy zauważyć, że utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji jest możliwe jedynie wówczas, gdy nie narusza ona przepisów materialnych i procesowych" (podobnie m.in. wyrok WSA z dnia 26 lutego 2013 r., II SA/Wr 843/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 lutego 2013 r., II SA/Bd 1054/12, CBOSA).

2. Rozstrzygnięcie decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji organu pierwszej instancji nie zastępuje jednego stanu prawnego innym, odmiennym co do treści, lecz treść rozstrzygnięcia (oraz terminu, warunku i/lub zlecenia) organów pierwszej i drugiej instancji są – co do *meritum* – jednakowe. Powyższa decyzja drugoinstancyjna ma charakter merytoryczny, tj. rozstrzyga sprawę co do istoty; nie jest to

[106] A. Skóra, *Zakaz…,* s. 27-28.

[107] A. Skóra, *Reformatio in peius a kategorie orzeczeń organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (zagadnienia wybrane),* „Studia Bałtyckie. Administracja" 1998, t. 2, s. 156; A. Skóra, *Zakaz…,* s. 28.

jednak rozstrzygnięcie reformacyjne, gdyż nie zmienia sytuacji prawnej strony[108]. Skutek prawny tego rozstrzygnięcia stanowi utrzymanie w obrocie prawnym zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji, która staje się ostateczna.

3. Utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji oznacza utrzymanie w mocy jej podstawowego i koniecznego elementu, jakim jest rozstrzygnięcie, a także dodatkowych elementów decyzji, jak termin, warunek czy zlecenia[109].

4. Słusznie przyjął WSA w wyroku z dnia 14 marca 2014 r., II SA/Kr 93/13, (CBOSA), że „zwrot art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. – utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję – ma charakter skrótu wyrażającego zasadę, iż nowe, powtórne rozstrzygnięcie organu odwoławczego jest identyczne (pokrywa się) z rozstrzygnięciem zawartym w decyzji organu pierwszej instancji. Ten skrót myślowy (techniczny) oznacza zatem, iż organ drugiej instancji doszedł w wyniku swojego postępowania w sprawie do takiej samej konkluzji, jak organ pierwszej instancji" (podobnie zob. m.in. wyrok WSA z dnia 26 marca 2011 r., IV SA/Wa 1867/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 sierpnia 1985 r., III SA 730/85, GAP 1987, nr 5, s. 43).

III

1. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości lub w części i rozstrzygnięciu w tym zakresie co do istoty (tzw. decyzja reformacyjna lub reformacyjno-merytoryczna – art. 138 § 1 pkt 2 *in principio*) to decyzja, w której organ odwoławczy dokonuje zmiany decyzji organu pierwszej instancji – w całości lub w części. Następuje tu przekształcenie treści decyzji organu pierwszej instancji w określonym kierunku: *in melius* („na korzyść strony") albo *in peius* („na niekorzyść").

2. Rozstrzygnięcie decyzji reformatoryjnej składa się z dwóch części. W pierwszej organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję i określa zakres tego uchylenia (w całości lub w części), zaś w drugiej –

[108] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 156; A. Skóra, *Zakaz…,* s. 28.

[109] A. Skóra, *Uwagi do glosy Tadeusza Kiełkowskiego do wyroku NSA* z 28.3.2001 r., „Państwo i Prawo" 2003, nr 6, s. 103 i cyt. tam literatura; A. Skóra, *Zakaz…,* s. 29 i 52 i n.

w zakresie dokonanego uchylenia – rozstrzyga sprawę co do istoty[110]. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że decyzja reformatoryjna organu odwoławczego, której rozstrzygnięcie nie zawiera obu elementów, rażąco narusza prawo (m.in. wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., SA 895/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 47).

3. Z decyzją reformacyjną immanentnie wiąże się zakaz *reformationis in peius* (m.in. wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 680/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lutego 2014 r. II GSK 1921/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 października 2012 r., II GSK 1099/12, CBOSA; uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 2/98, LEX nr 33217), ponieważ decyzja ta wyraża się w merytorycznym przekształceniu jej elementów[111].

4. Decyzję reformacyjną organ wydaje, gdy nie zgadza się z motywami rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. Do pozytywnych przesłanek wydania decyzji reformacyjnej można zaliczyć m.in. brak wątpliwości co do ustalonego przez organ pierwszej instancji stanu faktycznego sprawy administracyjnej i jednocześnie istotne naruszenie przepisów prawa materialnego[112] (m.in. wyrok WSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., II SA/Rz 1718/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 marca 2016 r., IV SA/Wa 2845/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 września 1981 r., II SA 400/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 88). Naruszenie przepisów prawa materialnego może nastąpić przez błędną wykładnię albo przez niewłaściwe zastosowanie. Inną przesłanką jest brak wątpliwości co do ustalonego przez organ pierwszej instancji stanu faktycznego sprawy administracyjnej i niecelowość decyzji (wyrok NSA z dnia 14 stycznia 1993 r., SA/Wr 1384/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 32).

5. Przesłanką wydania decyzji reformacyjnej może być też naruszenie przepisów prawa procesowego, jednakże nie w każdym przypadku, ale tylko wtedy, gdy konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy nie ma istotnego wpływu na jej rozstrzygnięcie. Jeżeli bowiem ten wpływ jest istotny, to naruszenie przepisów postępowania będzie podstawą do wydania decyzji kasacyjnej (art. 138 § 2), chyba że zaistnieją przypadki, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3.

---

110 K. Glibowski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 577.

111 A. Skóra, *Reformatio…*, s. 100.

112 A. Skóra, *Zakaz…*, s. 30.

6. Istota decyzji reformacyjnej wyraża się w dokonaniu zmiany w materialnoprawnej sytuacji strony postępowania. Organ drugiej instancji dokonuje tej zmiany w całości lub w części. Następuje tu zatem przekształcenie treści decyzji organu pierwszej instancji w określonym kierunku: „na korzyść strony" albo – pod pewnymi warunkami, określonymi w art. 139 k.p.a. – „na niekorzyść strony". Rozstrzygnięcie reformacyjne jest więc zawsze „inne" niż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, a treść decyzji organu odwoławczego nie pokrywa się z treścią rozstrzygnięcia i treścią elementów dodatkowych organu drugiej instancji.

7. „Zmiana" decyzji wiąże się z rozstrzygnięciem sprawy jako węzłowym elementem treści decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie w decyzji administracyjnej polega bowiem na ustaleniu wiążących konsekwencji obowiązującej normy prawa materialnego administracyjnego lub norm należących do innych gałęzi prawa w drodze jej stosowania w stosunku do określonych podmiotów.

IV

1. Wydanie decyzji o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania w pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*) powoduje, że decyzja organu pierwszej instancji oraz ukształtowana w niej sytuacja prawna ulegają zniesieniu, a postępowanie zostaje zakończone decyzją o „procesowym" charakterze. Celem tej decyzji jest uchylenie orzeczenia organu pierwszej instancji i zakończenie czynności postępowania w sprawie w pierwszej instancji z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

2. Przesłanką wydania tej decyzji jest bezprzedmiotowość postępowania, która zaistniała w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 1985 r., III SA 1105/84, RNGA 1986, nr 2, s. 37). Chodzi przede wszystkim o bezprzedmiotowość obiektywną, chociaż możliwa jest – jak np. w sytuacji nieuwzględnienia wniosku o „cofnięcie podania" przed organem pierwszej instancji – bezprzedmiotowość subiektywna.

Podjęcie tej decyzji przez organ odwoławczy powinno nastąpić, gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (m.in. wyrok WSA z dnia 22 października 2007 r., I SA Wa/1026/07, LEX nr 417725; wyrok WSA z dnia 14 maja 2008 r., I SA/Wa 1020/07, LEX

nr 510404), organ orzekał o sytuacji prawnej podmiotu niebędącego stroną w danej sprawie administracyjnej, decyzja została wydana bez powołania się na jakikolwiek przepis prawa materialnego lub na podstawie przepisu prawa materialnego, który nie ma mocy powszechnie obowiązującej[113], decyzja dotyczyła sprawy już rozstrzygniętej decyzją ostateczną. Przesłanką eliminacji tych decyzji jest z reguły zaistnienie w ich treści kwalifikowanej wadliwości o charakterze materialnoprawnym.

„Jeżeli w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania uchylone zostały przepisy, które stanowiły podstawę prawną decyzji, organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie w pierwszej instancji jako bezprzedmiotowe" (wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1983 r., II SA 163/82, RNGA 1985, nr 3, s. 47).

3. Rozstrzygnięcie decyzji z art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* składa się z dwóch części. W pierwszej organ uchyla decyzję organu pierwszej instancji, w drugiej zaś umarza postępowanie przed tym organem w zakresie określonym w pierwszej części (m.in. wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1982 r., I SA 1273/82, GP 1982, nr 12, s. 2).

4. Celem decyzji o uchyleniu decyzji pierwszej instancji i umorzeniu postępowania przed tym organem nie jest dokonanie zmian w sytuacji prawnej strony, lecz zakończenie czynności postępowania w sprawie, która z powodu istotnych wadliwości (głównie materialnoprawnych) nie powinna być rozpatrywana. Nie dochodzi tu do zmiany w treści orzeczenia pierwszej instancji (bo organ nie „rozstrzyga sprawy") – ani *in melius*, ani *in peius*[114]. Zatem rozstrzygnięcie, w którym decyzja pierwszej instancji zostaje uchylona, a postępowanie umorzone w tej instancji, nie może pogorszyć materialnoprawnej sytuacji strony postępowania. Nie ma zatem potrzeby, by chronił stronę przepis art. 139 k.p.a.[115] W wyroku NSA z dnia 24 października 2012 r., II GSK 1100/12, (CBOSA), sąd przyjął, że „decyzja umarzająca postępowanie administracyjne na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. (…) nie może ze swej istoty być dla strony niekorzystna w rozumie-

[113] W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 167; A. Skóra, *Zakaz…*, s. 35 i n.

[114] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 35.

[115] A. Skóra, *Reformatio…*, s. 109.

niu art. 139 k.p.a." (zob. też wyrok NSA z dnia 12 października 2012 r., II GSK 1099/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 15 marca 2017 r., V SA/Wa 664/16, CBOSA; odmiennie zob. m.in. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2014 r., II OSK 1385/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 1006/16, CBOSA).

V

1. Decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3) jest „prostym" orzeczeniem organu drugiej instancji, gdyż rozstrzygnięcie tej decyzji składa się z jednej części (art. 138 § 1 pkt 3), kończącej czynności postępowania w danej sprawie w drugiej instancji[116].

2. Decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego nie rozstrzyga sprawy administracyjnej co do jej istoty, nie kształtuje uprawnień i/lub obowiązków strony (m.in. wyrok NSA z dnia 12 października 2012 r., II GSK 1099/12, CBOSA), lecz w inny sposób niż przez rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 2). Rezultatem tego rozstrzygnięcia jest zaprzestanie wszystkich czynności proceduralnych w sprawie w drugiej instancji, co wskazuje, że jest to orzeczenie *stricte* procesowe, decydujące o losach postępowania administracyjnego[117].

3. Przepis art. 138 § 1 pkt 3 nie wskazuje *expressis verbis* podstaw umorzenia postępowania odwoławczego; w orzecznictwie utrwalił się pogląd, że jest nią bezprzedmiotowość postępowania (art. 105 w zw. z art. 140 k.p.a.) przed organem drugiej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 25 października 1988 r., SA/Po 495/88, LEX nr 1689124; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1985 r., SA/Wr 111/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 21).

Bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego zachodzi m.in. w przypadku skutecznego cofnięcia odwołania przez stronę, czy stwierdzenia przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie posiada przymiotu strony (m.in. uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2018 r., II SA/Łd 794/18, CBOSA).

---

116 A. Skóra, *Zakaz…*, s. 32 i cyt. tam literatura.

117 A. Skóra, *Uwagi…*, s. 103; A. Skóra, *Reformatio*…, s. 108-109; A. Skóra, *Zakaz…*, s. 33.

„Bezprzedmiotowym może być (…) postępowanie zarówno z powodu braku przedmiotu faktycznego do rozpatrzenia sprawy, jak również z powodu braku podstawy prawnej do wydania decyzji w zakresie żądania wnioskodawcy" (wyrok WSA z dnia 7 lipca 2016 r., III SA/Op 122/16, CBOSA).

4. Skutkiem prawnym rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania odwoławczego jest utrzymanie w obrocie prawnym zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji, która staje się ostateczna. Strona zatem, w wyniku przeprowadzonego postępowania, utrzymuje swój stan prawny i nie dochodzi do przekształcenia treści decyzji – ani *in melius*, ani *in peius* – lecz jedynie do jej utrzymania w mocy, stabilizacji procesowej, sytuacji prawnej strony[118].

5. Z decyzją wskazaną w art. 138 § 1 pkt 3 nie można łączyć zakazu zmiany na niekorzyść, gdyż decyzja umarzająca postępowanie administracyjne nie może ze swej istoty być dla strony „niekorzystna" w rozumieniu art. 139 (m.in. uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 2/98, OSP 1998, nr 7-8, poz. 130; wyrok NSA z dnia 24 października 2012 r., II GSK 1100/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 października 2012 r., II GSK 1099/12, CBOSA).

6. Organ odwoławczy może umorzyć postępowanie odwoławcze tylko w całości.

VI

1. Decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji (tzw. decyzja kasacyjna lub kasatoryjna – art. 138 § 2) uznaje się za wyjątek od zasady merytorycznego rozstrzygania spraw przez organ odwoławczy (m.in. wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Gl 667/12, LEX nr 1296128; wyrok WSA z dnia 7 marca 2019 r., IV SA/Wa 3134/18, CBOSA). Kodeks ściśle określa możliwość wydania takiej decyzji, dopuszczając ją jedynie w sytuacji, gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Chodzi tu o takie wadliwości i braki postępowania (w szczególności wyjaśniają-

[118] A. Skóra, *Reformatio…*, s. 109; A. Skóra, *Uwagi…,* s. 103.

cego) w pierwszej instancji, które są tak istotne, że nie dadzą się naprawić w drodze uzupełnienia postępowania przez organ odwoławczy (por. art. 136). Potrzebne jest zatem ponowne, tym razem niewadliwe, rozpatrzenie sprawy przez organ pierwszej instancji.

2. Określenie użyte w art. 138 § 2, tj. „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie" wymaga każdorazowo interpretacji na tle okoliczności faktycznych danej sprawy. W szczególności odnosi się do nieprzeprowadzenia przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, co – zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy (m.in. wyrok WSA z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Po 855/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Go 442/18, CBOSA).

Podstawą wydania decyzji kasacyjnej jest naruszenie przepisów postępowania zarówno przez ich błędne zastosowanie, jak i błędną wykładnię[119].

Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną, gdy organ pierwszej instancji przy rozpatrywaniu sprawy nie przeprowadził w ogóle postępowania wyjaśniającego (wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Go 442/18, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Sz 73/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1386/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1997 r., I SA/Po 1237/96, POP 1998, nr 3, poz. 92).

Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną, gdy organ pierwszej instancji naruszył przepisy postępowania w stopniu uzasadniającym uznanie sprawy za niewyjaśnioną i przez to niekwalifikującą się do merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ drugiej instancji (wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1386/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Go 442/18, CBOSA; postanowienie WSA z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Sz 73/18, CBOSA).

Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną, gdy postępowanie wyjaśniające w pierwszej instancji przeprowadzono, ale w rażący sposób naruszono w nim przepisy procesowe (wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1997 r., I SA/Po 1237/96, POP 1998, nr 3, poz. 92).

---

[119] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 36.

3. Decyzja kasacyjna może zapaść wyłącznie w sytuacji, gdy wątpliwości organu drugiej instancji co do stanu faktycznego nie da się wyeliminować w trybie art. 136 k.p.a. Konieczność uzupełnienia w niewielkim zakresie postępowania dowodowego, przez przeprowadzenie określonego dowodu, mieści się w zakresie kompetencji organu odwoławczego do uzupełnienia postępowania i nie uzasadnia wydania decyzji kasacyjnej (m.in. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., II OSK 1427/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1386/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Go 442/18, CBOSA).

4. Organ odwoławczy nie jest uprawniony do wydania decyzji z art. 138 § 2, jeśli organ pierwszej instancji nieprawidłowo ocenił zebrany w sprawie materiał dowodowy (m.in. wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2007 r., II SA/Gl 439/06; wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Go 442/18, CBOSA).

5. Decyzja kasacyjna nie rozstrzyga sprawy merytorycznie, nie wypowiada się o prawach i/lub obowiązkach strony, ma charakter decyzji *stricte* procesowej. Z tego też powodu nie może ona przesądzać ostatecznie sytuacji prawnej odwołującego się, która zasadniczo zależy od tego, co w toku ponownie prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustali organ pierwszej instancji (m.in. wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 555/19, CBOSA), ewentualnie – od uzupełnienia materiału dowodowego przez organ odwoławczy[120].

6. Decyzja kasacyjna nie zapadnie, jeżeli strona (lub strony postępowania) złożą w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy (art. 136 § 2 i § 3 k.p.a. w zw. z art. 138 § 2b). Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję. Przepis art. 138 § 2b stanowi, że organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w § 1 albo 4, a zatem mogą to być zarówno decyzje rozstrzygające co do *meritum* (o utrzymaniu w mocy decyzji organu pierwszej instancji, o uchyleniu decyzji organu

[120] Tamże, s. 38 i n.

pierwszej instancji w całości lub w części i o rozstrzygnięciu o istocie sprawy, o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i zobowiązaniu tego organu do wydania decyzji o określonej treści), jak i decyzje procesowe (tj. o umorzeniu postępowania odwoławczego, o uchyleniu decyzji pierwszej instancji i o umorzeniu postępowania przed organem pierwszej instancji). W przypadkach tych możliwa jest zatem sanacja braków postępowania wyjaśniającego w pierwszej instancji przez organ odwoławczy. W przypadku braku wniosku strony lub braku zgody stron na przeprowadzenie postępowania przez organ odwoławczy oraz gdy przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione, zapadnie decyzja kasacyjna[121].

7. Do postępowań toczących się przed organem pierwszej instancji – w wyniku wydania przez organ odwoławczy decyzji o uchyleniu dotychczasowej decyzji i przekazaniu sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia – nie stosuje się przepisu art. 139 (m.in. wyrok NSA z dnia 14 lutego 1997 r., I SA/Lu 388/96, LEX nr 29035; uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 2/98, LEX nr 33217; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., II OSK 1270/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r., I OSK 622/1, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 listopada 2016 r., VI SA/Wa 1159/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 października 2015 r., I OSK 392/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 18 października 2016 r., II SA/Rz 31/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 września 2016 r., II SA/Gl 662/16, CBOSA). Dzieje się tak dlatego, że organ odwoławczy, mający wydać decyzję kasacyjną, nie rozstrzyga w żadnym zakresie o *meritum* sprawy ani też nie przeprowadza merytorycznej kontroli decyzji zapadłej w pierwszej instancji[122]. „Uchylając decyzję i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, organ odwoławczy nie orzeka co do istoty sprawy, a zatem w takim przypadku nie może być mowy o naruszeniu zakazu *reformationis in peius*" (m.in. wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r., I OSK 622/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 18 października 2016 r., II SA/Rz 31/16, CBOSA).

[121] Tamże, s. 36-37.

[122] J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 26.6.1997 r., II SA/Wr 854/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1998, nr 6, poz. 108; A. Skóra, *Reformatio*…, 106-107; A. Skóra, *Uwagi*…, s. 101.

Organ pierwszej instancji, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, może wydać nowe rozstrzygnięcie merytoryczne, w którym ukształtuje sytuację prawną strony w sposób mniej korzystny dla odwołującego się, niż w zaskarżonej przez niego decyzji[123]. WSA w wyroku z dnia 17 listopada 2016 r., VI SA/Wa 1159/16, (CBOSA), przyjął, że „przepis art. 139 k.p.a. ani inne unormowania tego kodeksu nie zawierają żadnych postanowień, które rozszerzałyby zakres obowiązywania zakazu *reformationis in peius* na postępowanie administracyjne przed organem pierwszej instancji, toczące się po wydaniu wspomnianej decyzji kasacyjnej", zaś w wyroku NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., III SA 7980/98, (LEX nr 1694479), przyjęto, że „zasada *reformatio in peius* określona w art. 139 k.p.a. dotyczy tylko decyzji wydanej przez organ odwoławczy. Żadne inne przepisy nie rozszerzają zakresu obowiązywania tej zasady". W sytuacji zatem, gdy w wyniku wydania decyzji kasacyjnej sprawa jest ponownie rozpatrywana przez organ pierwszej instancji, postępowania tego nie można uznać za kontynuację postępowania odwoławczego, lecz jest ono w pełni nowym – odrębnym – przebiegiem, toczącym się od początku[124].

W ponownym postępowaniu stan sprawy – zarówno faktyczny, jak i (z wyjątkiem sytuacji określonej w art. 138 § 2a) prawny – zostaje ustalony na nowo. Zakaz *reformationis in peius* odnosi się do niezmienionego stanu faktycznego i prawnego sprawy. W przypadku natomiast, gdy w wyniku wydania przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej sprawa jest ponownie rozpoznawana przez organ pierwszej instancji, dochodzi do ponownego ustalenia stanu faktycznego, co oznacza, że nie można porównać sytuacji prawnej strony, która została ukształtowana pierwotną decyzją, a także decyzją wydaną na skutek ponownego ustalenia stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji i ocenić, że w ostatniej z decyzji sytuacja strony uległa niedopuszczalnemu pogorszeniu" (wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 994/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 1921/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r. II OSK 2174/11, CBOSA; uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 2/98, LEX nr 33217). Jakkol-

[123] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 106; A. Skóra, *Uwagi*…, s. 101-102.
[124] J. Zimmermann, *Glosa*…, s. 289; A. Skóra, *Uwagi*…, s. 101-102.

wiek nowa decyzja może ukształtować sytuację prawną strony w sposób mniej korzystny, niż czyniła to uchylona decyzja, jednak ukształtowanie sytuacji prawnej strony dokonywane jest na nowo – jako „efekt" nowego postępowania – niejako w oderwaniu od poprzedniego rozstrzygnięcia. Pogorszenie się sytuacji strony powinno mieć charakter realny, odnosząc się *stricte* do tego zaskarżonego rozstrzygnięcia, nie zaś hipotetyczny, obejmujący jakąkolwiek zmianę w sytuacji prawnej i/lub procesowej strony, którą ocenia ona jako niekorzystną.

8. Zgodnie z art. 138 § 2 organ odwoławczy – przekazując sprawę organowi pierwszej instancji – powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (m.in. postanowienie WSA z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Sz 73/18, CBOSA). Ponadto, zgodnie z art. 138 § 2a k.p.a., jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji kasacyjnej „organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów". Przepisy art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a. oraz art. 138 § 2a kreują zatem dla organu odwoławczego obowiązek sformułowania – w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej – „wskazówek" co do okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy oraz „wytycznych" w zakresie wykładni przepisów prawa procesowego. Wskazują na to *expressis verbis* sformułowania: „organ ten powinien wskazać" oraz „organ odwoławczy określa", których używa się w języku prawniczym na określenie powinności określonego podmiotu[125].

9. Użyty w art. 138 § 2 zwrot „ponowne rozpatrzenie sprawy" dotyczy fazy rozpatrywania po raz drugi (ponownie) sprawy administracyjnej, pojęcie zaś „okoliczności" odnosi się do okoliczności faktycznych sprawy[126]. Sformułowanie: „organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów", „które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie" (art. 138 § 2a), nie jest równoznaczne ze wskazaniem kierunku orzekania, tj. na korzyść lub na niekorzyść strony. Organ odwoławczy nie może więc w decyzji kasacyjnej prze-

[125] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 40.

[126] B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019; A. Skóra, *Zakaz…*, s. 40.

sądzić sposobu (treści) ponownego rozstrzygnięcia sprawy, np. przez nakaz jej załatwienia pozytywnie lub negatywnie dla odwołującego się podmiotu. O treści rozstrzygnięcia decydować może wyłącznie organ pierwszej instancji i zależy ono od tego, jakich dokona ustaleń faktycznych w ponownie przeprowadzonym postępowaniu[127].

Organ pierwszej instancji jest natomiast związany ustaleniami („wskazówkami") organu odwoławczego w zakresie okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy oraz wytycznymi w zakresie wykładni przepisów, „które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie".

10. W wyroku NSA z dnia 24 stycznia 2020 r., II OSK 660/18, (CBOSA), sąd ten przyjął, że z językowego brzmienia art. 138 § 2 wynika, że organ odwoławczy stosując ten przepis musi uchylić decyzję organu I instancji w całości. Stosowanie art. 138 § 2 k.p.a. jedynie w oparciu o wykładnię językową jest niezasadne. Stosowanie tego przepisu z uwzględnieniem wykładni systemowej pozwala stwierdzić, że mogą istnieć sytuacje, w których decyzja organu pierwszej instancji może zostać uchylona do ponownego rozpatrzenia jedynie w części, zaś w pozostałej części stanie się ona ostateczna. Może to mieć miejsce w sytuacji, gdy ta część rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonej decyzji, która nie została zaskarżona może samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Jest to sytuacja, gdy w decyzji zawarte zostają dwa lub więcej rozstrzygnięcia, które w istocie mogłyby same w sobie być przedmiotem odrębnych decyzji.

11. Uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji w sytuacji, gdy z treści uzasadnienia decyzji wynika, że organ odwoławczy mógł wydać decyzję reformacyjną (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.) stanowi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

VII

1. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązaniu organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści

[127] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 107.

(art. 138 § 4) wydawana jest w sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji. Chodzi tu o sytuację, gdy decyzja wydana została na blankiecie posiadającym np. znaki wodne. W takich sytuacjach organ odwoławczy – gdy nie podziela trafności rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji – nie może wydać decyzji reformatoryjnej z przyczyn technicznych[128].

2. Idea tego rozstrzygnięcia odnosi się do przypadków, w których organ pierwszej instancji posługuje się blankietem urzędowym. Użyte w art. 138 § 4 określenie „blankiet urzędowy" ma zastosowanie do druków, w tym do dokumentów elektronicznych, które posiadają cechy szczególne, na przykład znak wodny lub hologram albo sygnaturę cyfrową, i które po wypełnieniu treścią przez organ administracji stają się decyzją administracyjną[129]. Skoro organ odwoławczy nie dysponuje wymaganym blankietem urzędowym, to w konsekwencji nie może wydać decyzji na takim blankiecie i jest zmuszony, uchylając zaskarżoną decyzję, zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści.

3. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązaniu organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści to decyzja merytoryczna, gdyż wprawdzie organ odwoławczy najpierw uchyla decyzję pierwszej instancji, jednocześnie jednak narzuca temu organowi sposób rozstrzygnięcia, nie zostawiając mu żadnej swobody w tym zakresie. Ponieważ cechą orzeczenia merytorycznego jest rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, w przypadku art. 138 § 4 rozstrzygnięcie jedynie formalnie wydawane jest przez organ pierwszej instancji, gdyż *de facto* sformułowane zostaje przez organ drugiej instancji. Organ pierwszej instancji jest przy tym związany wytycznymi organu drugiej instancji i nie może ukształtować sytuacji prawnej strony w inny sposób niż nakazany[130].

4. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązaniu organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści może

[128] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 31 i n.

[129] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 486.

[130] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 32.

zmienić sytuację strony. Stronę powinien więc chronić zakaz *reformationis in peius* przewidziany przez art. 139 k.p.a. Organ odwoławczy nie może zatem nakazać organowi takiego rozstrzygnięcia sprawy, które pogarszałoby jej sytuację prawną w stosunku do rozstrzygnięcia podjętego uprzednio. W tym przypadku zakaz zmiany na niekorzyść adresowany jest zarówno do organu odwoławczego, jak i do organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy, „zobowiązując organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści", nie może sformułować rozstrzygnięcia mniej korzystnego dla strony niż to, jakie zapadło w pierwszej instancji. Z kolei organ pierwszej instancji, związany wytycznymi organu odwoławczego, także nie może wydać rozstrzygnięcia *in peius.*

VIII

Organ odwoławczy w uzasadnieniu wydanej decyzji powinien odnieść się do wszystkich zarzutów i żądań zgłoszonych przez stronę (uczestnika na prawach strony) w toku postępowania odwoławczego (m.in. wyrok NSA z dnia 11 marca 2008 r., II GSK 458/07, LEX nr 469753; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 1987 r., IV SA 385/87, PiŻ 1987, nr 43, s. 15).

IX

1. Zgodnie z treścią art. 107 § 4 istnieje obowiązek uzasadniania wszystkich decyzji wydanych na skutek wniesienia odwołania, z wyjątkiem sytuacji wskazanych w art. 107 § 5 k.p.a. Decyzje „wydane na skutek odwołania" to decyzje organu odwoławczego, decyzje wydane przez organ pierwszej instancji w trybie tzw. samokontroli (art. 132 k.p.a.), wydane przez ten organ na skutek przekazania sprawy do ponownego rozpoznania na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. oraz decyzje wydane na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy[131]. Decyzje wydane na skutek odwołania, a w szczególności decyzje organu odwoławczego, które kończą tok instancji, ostatecznie kształtują sytuację prawną strony

[131] A. Skóra, *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2016, nr 22, s. 117.

(lub stron) postępowania. Z tego względu, nawet uwzględniając w całości żądanie odwołującej się strony – organ ten powinien odnieść się do treści zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i wskazać, z jakiego powodu odwołanie zasługuje na uwzględnienie[132]. „Organ odwoławczy nie może odstąpić od uzasadnienia decyzji wydanej na skutek odwołania, nawet jeśli uwzględnia w całości żądanie strony. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji wydanej na skutek odwołania może nastąpić jedynie na podstawie przepisu szczególnego" (wyrok WSA z dnia 2 marca 2015 r., VI SA/Wa 1947/14, LEX nr 174602).

2. Treść uzasadnienia zależy od rodzaju decyzji organu odwoławczego. W przypadku, gdy organ odwoławczy uwzględnia w całości żądanie odwołującej się strony, powinien odnieść się do treści zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i wskazać, z jakiego powodu odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

3. Szczególny obowiązek formułowany jest dla organu odwoławczego, gdy ten utrzymuje w mocy decyzję organu pierwszej instancji negatywną dla strony. W takiej sytuacji, organ odwoławczy zobowiązany jest poinformować odwołującego się, z jakich powodów nie uznał zarzutów zawartych w odwołaniu za zasadne, a w wypadku ich braku w odwołaniu – wskazać, dlaczego utrzymał decyzję w mocy i nie uwzględnił odwołania.

4. Dodatkowe elementy uzasadnienia decyzji organu odwoławczego wskazuje *expressis verbis* przepis art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a. Przekazując sprawę organowi pierwszej instancji, organ ten powinien wskazać w treści uzasadnienia decyzji, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (m.in. postanowienie WSA z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Sz 73/18, CBOSA). Celem sformułowania wskazań organu administracji drugiej instancji co do dalszego postępowania jest wytyczenie organowi pierwszej instancji kierunku działania przy ponownym rozpoznaniu sprawy i uniknięcie w ten sposób błędów już popełnionych. Wskazania określają zatem sposób postępowania organów pierwszej instancji w przyszłości.

„Organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej powinien wskazać przyczyny niezastosowania art. 136" (wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 7/99, OSNAPiUS 2000, nr 9, poz. 338).

[132] Tamże, s. 118 i cyt. tam literatura.

X

1. W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy jest obowiązany uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji (np. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1988 r., SA/Lu 151/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 72; wyrok NSA z dnia 7 lipca 1988 r., IV SA 451/88, GAP 1988, nr 22, s. 43; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 1988 r., SA/Ka 378/88, CBOSA).

2. „Zmiana przepisów prawa materialnego w toku postępowania administracyjnego, między wydaniem decyzji w pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania, zobowiązuje organ odwoławczy do uwzględnienia nowego stanu prawnego, jeżeli z nowych przepisów nie wynika inny skutek" (wyrok SN z dnia 7 maja 2002 r., III RN 59/01, OSNAPiUS 2003, nr 3, poz. 56).

XI

1. Każda decyzja organu odwoławczego, w tym tzw. decyzja kasacyjna, jest decyzją ostateczną i – o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej – podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

2. Zgodnie z art. 64a p.p.s.a., od decyzji o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpoznania skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść wobec niej sprzeciw.

Art. 139. [Istota oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy zakazu pogarszania sytuacji prawnej strony]

Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

I

1. Komentowany przepis przewiduje zakaz kształtowania przez organ odwoławczy sytuacji prawnej strony w sposób mniej korzystny niż czyniła to decyzja organu pierwszej instancji (zakaz *reformationis in peius*). Możliwość zmiany na niekorzyść została zatem ograniczona do wyjątkowych sytuacji, wskazanych wprost w art. 139 *in fine*: gdy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo i/lub rażąco narusza interes społeczny. Zakaz ustanowiony w art. 139 k.p.a. ma zatem charakter względny[133].

Nie do zaakceptowania jest pogląd, że zakaz wynika także „pośrednio z wielu innych przepisów kreujących zasady ogólne oraz konkretne regulacje procesowe"[134]. Odwołanie się do zasad ogólnych z pewnością może wzmocnić interpretację przepisu art. 139 w konkretnym kierunku, nie może być jednak źródłem samego zakazu. Przepisy Kodeksu są bowiem przepisami *iuris cogentis* i jako takie nie dopuszczają odmiennej regulacji od tej, jakie same narzucają. Zakaz zmiany na niekorzyść obowiązuje zatem jedynie wtedy, gdy wyraźnie o tym stanowią przepisy, i tylko w takim zakresie, jaki mu wyznaczają relewantne normy.

2. Zakaz zmiany na niekorzyść jest ważną gwarancją prawa procesowego w demokratycznym państwie prawnym (m.in. wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, LEX nr 351050; wyrok NSA z dnia 14 września 1999 r., III SA 8275/98, LEX nr 40865). Ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesów odwołującej się strony w postępowaniu, gdyż stwarza jej gwarancje procesowe, że w wyniku złożenia odwołania jej sytuacja prawna nie ulegnie pogorszeniu. Istotą bowiem wprowadzenia zakazu była potrzeba stworzenia stronie gwarancji procesowych, że w wyniku złożenia odwołania jej sytuacja prawna nie ulegnie zmianie na niekorzyść (m.in. wyrok WSA z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Wa 188/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r., I OSK 622/10, CBOSA), likwidując w ten sposób

[133] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 11 i n.

[134] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2017, s. 233.

obawę przed wnoszeniem środków prawnych[135]. W orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 93/18, CBOSA) przyjmuje się, że strona, która nabyła określone prawa, bądź na którą nałożono obowiązki nie powinna oczekiwać pogorszenia swojej sytuacji prawnej, lecz pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że wniesione przez nią odwołanie spowoduje najwyżej utrzymanie jej dotychczasowej sytuacji prawnej. Funkcja zakazu *reformationis in peius* uzewnętrznia się zatem przede wszystkim w przełamywaniu u strony postępowania oporów przed zakwestionowaniem decyzji, z której jest niezadowolona, w obawie, by nowa decyzja organu odwoławczego nie pogorszyła jej sytuacji prawnej[136].

Współcześnie przyjmuje się, że środki zaskarżenia służą przede wszystkim ochronie interesu strony, zatem organ rozpatrujący odwołanie nie powinien mieć – co do zasady – możliwości pogorszenia sytuacji prawnej odwołującej się strony[137] (m.in. wyrok WSA z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Wa 188/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., II OSK 2169/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 lipca 2017 r., II SA/Ke 306/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r., I OSK 622/10, LEX nr 2025687).

3. Zakaz *reformationis in peius* pozostaje w związku z niektórymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego: zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10), dwuinstancyjności postępowania (art. 15), rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a § 1) i równości stron (art. 8 § 1)[138], zasadą ochrony zaufania (wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 1815/19, CBOSA).

4. Zakaz *reformationis in peius* „ma istotne znaczenie dla zasady dwuinstancyjności, gdyż daje gwarancję, że o ile zaskarżona decyzja nie narusza rażąco prawa lub interesu społecznego, odwołujący się poprzez wniesienie odwołania nie pogorszy swojej prawnej sytuacji"

[135] A. Skóra, *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 6, s. 68 i cyt. tam literatura.

[136] A. Skóra, *Uzasadnienie obowiązywania zakazu reformationis in peius w polskim ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 139 k.p.a.) na tle rozwiązań państw Europy Środkowej i w państwach bałkańskich*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2019, nr 26, s. 41 i n.

[137] A. Skóra, *Skutki naruszenia…*, s. 68.

[138] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 12-13; A. Skóra, *Uzasadnienie…*, s. 41 i n.

(m.in. wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 1815/19, CBOSA).

5. Ograniczenie możliwości zmiany decyzji na niekorzyść strony chroni zaufanie jednostki, której należy stworzyć możliwość ukształtowania sytuacji prawnej bez zbędnego ryzyka. Odbieranie jednostkom przyznanych uprawnień czy też zwiększenie zakresu ich obowiązków – a taka przecież jest „istota" *reformationis in peius* – można uznać za wysoce niekorzystne dla stanu ich świadomości prawnej. Tracą oni bowiem zaufanie nie tylko do organów administracji publicznej, ale także do samej idei prawa. Dla oceny, czy dana konstrukcja proceduralna spełnia wymagania stawiane przez zasadę państwa prawnego – i wynikającej z niej zasady ochrony zaufania – nie wystarczy samo stwierdzenie, że jest zgodna z prawem. Zatem sytuacja, w której ustawodawca nie zakreśla granic, w jakich może nastąpić pogorszenie położenia odwołującej się strony, trzeba uznać za sprzeczną z zasadą ochrony zaufania. Powoduje bowiem zachwianie zaufania jednostki do działalności organów administracji[139].

II

Naruszenie zakazu *reformationis in peius* należy ocenić jako rażące naruszenie prawa procesowego, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji[140].

III

1. W judykaturze dominuje pogląd, zgodnie z którym zakaz z art. 139 k.p.a. nie odnosi się do wszystkich rodzajów rozstrzygnięć organu odwoławczego i chroni stronę tylko przy podejmowaniu decyzji bądź postanowień posiadających walor rozstrzygnięć merytorycznych. Nie znajduje on zastosowania w przypadku decyzji kasacyjnych (zob. wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 680/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 1006/16, CBOSA;

[139] A. Skóra, *Uzasadnienie…*, s. 41 i n.
[140] A. Skóra, *Skutki…*, s. 68 i n.

wyrok NSA z dnia 7 lutego 2014 r., I OSK 2297/12, LEX nr 1765722; wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., II OSK 1270/06, LEX nr 325295; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 3384/18, LEX nr 2614272; wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 555/19, CBOSA).

Za błędny należy więc uznać pogląd wyrażony m.in. przez WSA w wyroku z dnia 12 lipca 2017 r., II SA/Ke 306/17, (CBOSA), w wyroku NSA z dnia 7 lutego 2014 r., I OSK 1851/12, (CBOSA) oraz w wyroku WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 1006/16, (CBOSA), że z art. 139 k.p.a. nie wynika wprost, że spod zakresu obowiązywania zakazu orzekania na niekorzyść wyłączeniu ulega jakakolwiek kategoria decyzji wskazanych w art. 138 k.p.a.

2. Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym od 1960 roku związany jest immanentnie z decyzją organu odwoławczego, w której uchyla on decyzję organu pierwszej instancji w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 zd. 1)[141]. Istota tej decyzji, zwanej decyzją reformacyjną, wyraża się w dokonaniu zmiany w materialnoprawnej sytuacji strony postępowania. Organ drugiej instancji dokonuje tej zmiany w całości lub w części. Następuje tu zatem przekształcenie treści decyzji organu pierwszej instancji w określonym kierunku: „na korzyść strony" albo – pod pewnymi warunkami, określonymi w art. 139 k.p.a. – „na niekorzyść strony". Rozstrzygnięcie reformacyjne jest więc zawsze „inne" niż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, a treść decyzji organu odwoławczego nie pokrywa się z treścią rozstrzygnięcia i treścią elementów dodatkowych organu drugiej instancji (por. wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 680/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lutego 2014 r. II GSK 1921/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 października 2012 r., II GSK 1099/12, CBOSA; uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 2/98, LEX Nr 33217)[142].

3. *Reformatio in peius* nie następuje w sytuacji, gdy organ drugiej instancji wydaje decyzję o utrzymaniu w mocy decyzji organu pierwszej instancji (uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 2/98, OSP 1998, nr 7-8, poz. 130; wyrok NSA z dnia 5 lutego 1993 r., III SA 1955/92, LEX nr 1687730; wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 994/16, LEX

[141] A. Skóra, *Reformatio…*, s. 100 i cytowana tam literatura.
[142] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 29-31.

nr 2299620), gdyż charakter tego rozstrzygnięcia wyłącza możliwość wystąpienia na ich tle sytuacji przewidzianej w art. 139 k.p.a. Rozstrzygnięcie takiej decyzji nie zastępuje jednego stanu prawnego innym, odmiennym co do treści, lecz treść rozstrzygnięcia (oraz terminu, warunku i/lub zlecenia) organów pierwszej i drugiej instancji jest – co do meritum – jednakowa. Zatem w ogóle nie dochodzi tu do zmiany w zakresie rozstrzygnięcia. Tytułem przykładu, WSA w wyroku z dnia 18 stycznia 2017 r., II SA/Kr 1319/16, (CBOSA), przyjął, że „decyzją na niekorzyść odwołującego się w rozumieniu art. 139 k.p.a. nie jest nigdy decyzja o utrzymaniu w mocy decyzji organu I instancji".

4. Zakaz zmiany na niekorzyść chroni stronę w przypadku wydania przez organ odwoławczy decyzji, którą uchyla decyzję organu pierwszej instancji i zobowiązuje ten organ do wydania decyzji o określonej treści, jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji. Powyższa decyzja jest merytoryczna: wprawdzie organ odwoławczy najpierw uchyla decyzję pierwszej instancji, jednocześnie jednak narzuca temu organowi sposób rozstrzygnięcia, nie zostawiając mu żadnej swobody w tym zakresie. Rozstrzygnięcie jedynie formalnie wydawane jest przez organ pierwszej instancji, gdyż *de facto* sformułowane zostaje przez organ drugiej instancji. Organ pierwszej instancji jest przy tym związany wytycznymi organu drugiej instancji i nie może ukształtować sytuacji prawnej strony w sposób inny niż nakazany. Stronę chroni zakaz *reformationis in peius*, gdyż organ odwoławczy nie może nakazać organowi pierwszej instancji takiego rozstrzygnięcia sprawy, które pogarszałoby jej sytuację prawną w stosunku do rozstrzygnięcia podjętego uprzednio. Zakaz zmiany na niekorzyść adresowany jest w tej sytuacji zarówno do organu odwoławczego, jak i do organu pierwszej instancji[143].

IV

Zakaz *reformationis in peius* nie może być łączony z rozstrzygnięciami organu odwoławczego, które mają charakter procesowy,

[143] Tamże, s. 31-32.

tj. z decyzją o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniu postępowania w pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 zd. 2) oraz z decyzją o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3)[144].

V

1. Z uwagi na istotę decyzji kasacyjnej i ustawowe przesłanki jej wydania, przepis art. 139 nie ma zastosowania przy rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji w postępowaniu toczącym się w następstwie kasacyjnej decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 (uchwała NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 2/98, OSP 1998, nr 7-8, poz. 130).

2. Ukształtował się pogląd, że decyzja kasacyjna z art. 138 § 2 nie rozstrzyga sprawy merytorycznie, nie wypowiada się o prawach czy obowiązkach strony, ma znaczenie *stricte* procesowe. Z tego też powodu nie może ona przesądzać ostatecznie sytuacji prawnej odwołującego się, która zależy wyłącznie od tego, co w toku ponownie prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustali organ pierwszej instancji (wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 555/19, CBOSA).

VI

1. Przez „niekorzyść" w rozumieniu przepisu art. 139 należy rozumieć obiektywne pogorszenie sytuacji prawnej strony odwołującej się wskutek wydania decyzji przez organ odwoławczy. O tym, czy pogorszenie takie nastąpi, przesądza zestawienie osnowy (rozstrzygnięcia) decyzji organu pierwszej instancji z projektowanym rozstrzygnięciem organu odwoławczego (m.in. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 3487/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 5 maja 2008 r., IV SA/Wa 475/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Wa 188/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2012 r., VIII SA/Wa 254/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 lipca 2017 r., II SA/Ke 306/17, CBOSA).

2. Zmiana rozstrzygnięcia decyzji na „niekorzyść" strony może przejawiać się w takim ustaleniu jej sytuacji prawnej, która polega na:

[144] Tamże, s. 32-35.

1) ograniczeniu zakresu uprawnienia przyznanego decyzją organu pierwszej instancji; 2) odmowie przyznania uprawnienia, które strona uzyskała w decyzji organu pierwszej instancji; 3) zwiększeniu zakresu obowiązku ustalonego w decyzji organu pierwszej instancji w mniejszym wymiarze; 4) nałożeniu na stronę dodatkowych obowiązków, niewynikających z decyzji pierwszoinstancyjnej (por. wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 1006/16, CBOSA)[145].

W wyroku WSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 680/16, (CBOSA), sąd przyjął, że „do wydania decyzji załatwiającej sprawę merytorycznie na niekorzyść strony dochodzi wówczas, gdy w wyniku porównania decyzji organu odwoławczego oraz decyzji organu pierwszej instancji zostanie stwierdzone, że po rozstrzygnięciu organu odwoławczego uległ zmniejszeniu zakres praw tej strony" (por. też wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1986 r., II SA 2500/85, „Seminarium Prawa Budowlanego" 1987, nr 1, s. 68-69; wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r., I OSK 622/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 24 maja 2017 r., V SA/Wa 1224/16, CBOSA).

Pogorszenie sytuacji prawnej strony polega również na zwiększeniu w decyzji organu drugiej instancji zakresu obowiązku w stosunku do ustalonego w rozstrzygnięciu decyzji organu pierwszej instancji[146]. Pogląd taki powszechny jest także w orzecznictwie (m.in. wyrok NSA z dnia 18 października 1988 r., IV SA 286/88, GAP 1989, nr 1, s. 8; wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 680/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., II OSK 1878/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 28 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 680/16, CBOSA).

W świetle niektórych rozstrzygnięć sądowych zakaz zmiany na niekorzyść oznacza brak zgody na takie ukształtowanie decyzji przez organ odwoławczy, który polega na nałożeniu na stronę przez organ odwoławczy nowych obowiązków, niewynikających z decyzji pierwszoinstancyjnej (por. wyrok SN z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 53/95, OSNP 1996, nr 11, poz. 152; wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 1006/16, CBOSA)[147].

[145] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 117.
[146] Tamże.
[147] Tamże.

3. Zmiana w zakresie podstawy prawnej nie jest traktowana jako przekształcenie sytuacji prawnej strony, lecz jako źródło nowych, innych obowiązków i/lub uprawnień niż ustalone w decyzji organu pierwszej instancji[148], nie można zatem pogorszyć sytuacji prawnej strony w tym zakresie w ogólnym postępowaniu administracyjnym (odmiennie niż w postępowaniu cywilnym i karnym). Ugruntowana jest teza wyroku SN z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 53/95, (OSNAP 1996, nr 11, poz. 152), w której sąd przyjął, że „organ odwoławczy uchylając zaskarżoną decyzję w całości w trybie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. nie mógł ze względu na treść przepisu art. 139 k.p.a. orzec co do istoty sprawy o czymś innym, co nie było przedmiotem rozpoznania przez organ I instancji w oparciu o przepisy, które nie stanowiły podstawy wydania decyzji pierwszoinstancyjnej. W związku z tym organ odwoławczy rażąco naruszył art. 15 k.p.a. wyrażający fundamentalną zasadę dwuinstancyjności postępowania" (podobnie m.in. wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., IV SA/Po 1006/16, CBOSA).

4. Ponieważ uzasadnienie nie kształtuje uprawnień i/lub obowiązków stron, a tym bardziej ich nie zmienia, nie można zatem mówić o zdolności uzasadnienia do polepszenia lub pogorszenia sytuacji prawnej strony w wypadku zmiany w treści uzasadnienia decyzji administracyjnej.

NSA już w wyroku z dnia 5 lutego 1993 r., III SA 1955/92, (LEX nr 1687730), stwierdził, że naruszenie art. 139 k.p.a. nie zachodzi w przypadku, gdy organ odwoławczy utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, wzbogacając jedynie treść uzasadnienia o nowe elementy, nie dostrzeżone przez organ I instancji czy też ujawnione w postępowaniu odwoławczym. Zmiany, która polega na uzupełnieniu uzasadnienia o nowe elementy, nie można uznać za naruszenie art. 139[149].

5. Ścisły merytoryczny związek terminu z rozstrzygnięciem decyzji powoduje, że zmiana dokonana przez organ odwoławczy w zakresie terminu może zostać uznana za „niekorzyść" odwołującej się strony. Organ odwoławczy, skracając długość terminu, na jaki udzielono uprawnienia, „pogarsza" sytuację prawną odwołującej się strony, gdyż

[148] Tamże, s. 121.
[149] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 125.

udziela wprawdzie uprawnienia, lecz na okres krótszy, niż czyniła to decyzja organu pierwszej instancji[150].

6. Podobnie jak w przypadku terminu, ścisły merytoryczny związek warunku z rozstrzygnięciem decyzji powoduje, że zmiana dokonana przez organ odwoławczy w tym zakresie może zostać uznana za „niekorzyść" odwołującej się strony w świetle art. 139[151], choć nie w każdym wypadku. Jeżeli decyzja organu pierwszej instancji została wydana z zastrzeżeniem spełnienia warunku, zaś organ odwoławczy ustali, że decyzja ta powinna być bezwarunkowa, nie mamy do czynienia z pogorszeniem sytuacji prawnej strony. Będzie to przypadek orzeczenia *in melius*. Już jednak zmiana zakresu warunku w stosunku do ukształtowanego w decyzji pierwszej instancji, powinna być rozpatrywana pod kątem ewentualnej możliwości pogorszenia sytuacji strony.

7. Zlecenie stanowi element dodatkowy immanentnie związany z rozstrzygnięciem decyzji, tak więc zmiana w zakresie zlecenia powinna być oceniana w kontekście uprawnień i/lub obowiązków strony postępowania. Zlecenia mają charakter obowiązków (nakazów lub zakazów) komplementarnych, tj. związanych z określonym uprawnieniem lub (rzadziej) powinnością wynikającą z normy prawa administracyjnego. Obowiązki komplementarne scharakteryzować można zatem jako powinności, wynikające z normy prawa administracyjnego, które towarzyszą uprawnieniu głównemu lub głównemu obowiązkowi. Zlecenia stanowią kategorię bardzo niejednolitą, jednak w konkretnej sytuacji zmiany dokonane przez organ odwoławczy w zakresie zlecenia można uznać za „niekorzystne" dla odwołującej się strony w świetle art. 139[152].

8. Jeżeli organ odwoławczy zmienił decyzję organu pierwszej instancji w ten sposób, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji o odmowie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności zastąpił rozstrzygnięciem o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, oznacza to, że zakwestionowane rozstrzygnięcie organu odwoławczego zostało wydane na niekorzyść odwołującej się strony. „Skoro bowiem nie miało ono znaczenia na przyszłość, to musiało w ocenie Ministra

[150] A. Skóra, *Zakaz*…, s. 59-60.
[151] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 128-129.
[152] Tamże, s. 129.

mieć charakter retrospektywny, a więc oddziaływać na prawa strony odwołującej się w czasie od wydania decyzji organu pierwszej instancji do chwili wydania decyzji przez organ drugiej instancji" (wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 1815/19, CBOSA).

VII

1. Zakres podmiotowy zakazu *reformationis in peius,* tj. określenie podmiotów, w stosunku do których niedopuszczalna jest zmiana decyzji na ich niekorzyść, został w art. 139 określony poprzez zwrot: „strona odwołująca się". W przypadku, gdy w postępowaniu uczestniczą dwie lub więcej strony, a tylko jedna z nich lub niektóre z nich wniosły odwołanie, zakaz ten zabrania wydania decyzji na niekorzyść każdej ze stron, nie tylko tej, która wniosła odwołanie i nawet w przypadku, gdy strony te formują sprzeczne żądania. Dla zapewnienia ochrony strony w postępowaniu odwoławczym należy bowiem odwołać się do gwarancyjnego charakteru normy kreującej zakaz zmiany na niekorzyść oraz dokonywać interpretacji art. 139 poprzez pryzmat zasady równości stron (art. 8) oraz zasady interpretowania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a).

Przepis art. 139 k.p.a. stanowi normę gwarancyjną, której nie należy wykładać w sposób ścieśniający. Gwarancyjny charakter polega na zabezpieczeniu swobody zaskarżania decyzji przez stronę dzięki zapewnieniu jej warunków do nieskrępowanego obawą zdecydowania co do poddania decyzji kontroli instancyjnej i powoduje, że przepisy ograniczające jego działanie należy wykładać restryktywnie – zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae*.

2. Dokonując wykładni zwrotu „strona odwołująca się", należy odnieść się do celu, dla którego prawodawca wprowadził konstrukcję zakazu zmiany na niekorzyść w postępowaniu odwoławczym. Celem tym było ograniczenie zakresu orzekania przez organ odwoławczy w określonym kierunku, tj. na niekorzyść strony. Prawodawca pragnął tym samym zapewnić ochronę jej sytuacji prawnej i usunąć obawy przed wnoszeniem środków prawnych. Nie zamierzał zawężać zakresu skutków rozstrzygnięcia wyłącznie do strony odwołującej się; pragnął jedynie wskazać, że w pewnych sytuacjach, mimo wniesienia przez stronę odwołania zmierzającego do polepszenia jej sytuacji prawnej,

może nastąpić jej pogorszenie[153] i pogorszenie to powinno być – co do zasady – niedopuszczalne. *De lege lata* w przypadku, gdy odwołanie wniosła więcej niż jedna strona organ odwoławczy nie może rozstrzygnąć na niekorzyść żadnej z nich.

VIII

Zakaz *reformationis in peius* chroni odwołującą się stronę także w przypadku wniesienia odwołania przez uczestników na prawach strony. Jest to o tyle istotne, że niektórzy uczestnicy na prawach strony, tj. prokurator i organizacja społeczna, mogą podejmować działania procesowe zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść strony. Podmiotami, które *ex definitione* muszą działać wyłącznie na korzyść strony, są m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Nie po to ustawodawca zdecydował się chronić stronę przed negatywnymi skutkami wniesienia przez nią odwołania, by godzić się na spowodowanie takich skutków w przypadku wniesienia odwołania przez inne podmioty, niedysponujące własnym interesem prawnym. Taka interpretacja udziału uczestników na prawach strony byłaby wprowadzeniem ukrytej *reformatio in peius*, przez otwarcie możliwości zaskarżenia korzystnej lub neutralnej dla strony decyzji przez podmiot niemający w sprawie interesu prawnego.

IX

1. Przesłanki rażącego naruszenia prawa i rażącego naruszenia interesu społecznego, jako wyjątki od sformułowanego w art. 139 zakazu zmiany decyzji na niekorzyść strony, należy interpretować zawężająco (por. też m.in. wyrok WSA z dnia 11 czerwca 2015 r., III SA/Gd 683/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 14 maja 2014 r., III SA/Wr 183/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 26 marca 2014 r., II SA/Gd 77/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., IV SA/Gl 1109/07, CBOSA).

2. Pojęcie „rażącego naruszenia prawa" w świetle art. 139 obejmuje wszystkie podstawy stwierdzenia nieważności decyzji art. (art. 156 § 1) oraz wszystkie podstawy wznowienia ogólnego postępowania administracyjne-

[153] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 81 i cyt. tam literatura.

go: (art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa oraz art. 145b (por. m.in. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2015 r., II OSK 772/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 24 marca 2005 r., VI SA/Wa 1149/04, CBOSA)[154].

WSA w wyroku z dnia 9 grudnia 2016 r., VII SA/Wa 225/16, (CBOSA), przyjął, że „rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 139 k.p.a., to przekroczenie prawa w sposób jasny, niedwuznaczny. Ma ono miejsce wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i owo naruszenie prawa prowadzi do niemożności zaakceptowania takiej decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządnego państwa" (podobnie wyrok WSA z dnia 26 lutego 2014 r., I SA/Gd, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2014 r., II SA/Ke 908/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 24 lutego 2005 r., VII SA/Wa 1626/04, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 lipca 2010 r., V SA/Wa 334/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2012 r., VIII SA/Wa 254/12, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 listopada 2010 r., II SA/Ke 637/10, CBOSA).

„Rażącym naruszeniem prawa" w świetle art. 139 jest m.in. wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji z naruszeniem przepisów o właściwości; brak podstawy prawnej decyzji organu pierwszej instancji, stwierdzony przez organ odwoławczy (wyrok NSA z dnia 12 marca 1986 r., III SA 1398/85, ONSA 1987, nr 1, poz. 4). „Rażącym naruszeniem prawa" w świetle art. 139 nie jest odmienna ocena dowodów dokonana przez organ drugiej instancji (wyrok NSA z dnia 20 czerwca 1984 r., III SA 302/84, „Państwo i Prawo" 1985, nr 4, s. 142; wyrok WSA z dnia 19 września 2007 r., II SA/Sz 934/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II SA/Wr 433/11, CBOSA; wyrok WSA z dnia 2 listopada 2010 r., I SA/Gd 651/10, CBOSA).

3. Według stanowiska WSA wyrażonego w wyroku z dnia 9 grudnia 2016 r., VII SA/Wa 225/16, (CBOSA), „rażące naruszenie interesu społecznego nie jest samoistnym kryterium odstąpienia od zakazu wyrażonego w art. 139 k.p.a., ale wchodzi w grę dopiero wówczas, gdy w postępowaniu odwoławczym zostanie stwierdzona wadliwość decyzji, chociaż nie w stopniu rażącym" (podobnie m.in. wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 225/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 24 lutego 2005 r., VII SA/Wa 1626/04, CBOSA; wyrok WSA

[154] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 98-100.

z dnia 20 września 2007 r., VI SA/Wa 1111/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 lipca 2014 r., I SA/Gd 428/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 listopada 2010 r., II SA/Ke 637/10, CBOSA).

W wyroku NSA z dnia 5 października 2010 r., I OSK 622/10, (CBOSA), sąd przyjął, że „organ odwoławczy, odstępując od zasady zakazu *reformationis in peius*, obowiązany jest w uzasadnieniu szczegółowo wykazać wystąpienie w decyzji organu I instancji (…) rażącego naruszenia interesu społecznego, a ponadto powinno to znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji".

4. Ochrona zaufania strony (art. 8) przejawia się nie tylko w zakreśleniu granic orzekania na niekorzyść strony w art. 139, lecz także w postulacie, by granice te były wyznaczone w sposób jak najbardziej precyzyjny. Wątpliwości w szczególności dotyczą wyznaczania przez ustawodawcę granic *reformationis in peius* za pomocą pojęć nieostrych, gdyż wiąże się z tym doniosły problem sposobu ich interpretacji. Sytuacja, w której ramy tych pojęć są szerokie, stwarza dla organu znaczną swobodę ustalenia ich zakresu, która może prowadzić nawet do dowolności orzekania przez organ II instancji. Ten brak pewności prawa, płynący z dopuszczalności posługiwania się „subiektywnymi" odczuciami podmiotów stosujących prawo przy kształtowaniu sytuacji prawnej odwołującej się strony, z pewnością można uznać za niezgodny z zasadą ochrony zaufania[155].

X

Odstąpienie od zakazu *reformationis in peius* powinno być starannie i wnikliwie uzasadnione (m.in. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 3487/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 1815/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Ke 232/19, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 lipca 2017 r., II SA/Ke 306/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 września 2016 r., II SA/Wr 377/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 lutego 2011 r., III SA/Lu 507/11, CBOSA; wyrok WSA z dnia 16 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 2086/07, CBOSA).

[155] A. Skóra, *Uzasadnienie*…, s. 41 i n.

Art. 140. [Odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu w pierwszej instancji]

W sprawach nieuregulowanych w art. 136-139 w postępowaniu przed organami odwoławczymi mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji.

I

1. Rozdział 10 działu II k.p.a. nie reguluje w sposób kompleksowy treści, formy i sposobu wniesienia odwołania oraz przebiegu postępowania odwoławczego.

2. Przepis art. 140 zawiera ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania „przepisów o postępowaniu przed organami pierwszej instancji", przez które należy rozumieć nie tylko przepisy rozdziałów 1-9 działu II (art. 61-126) regulujące *stricte* przebieg postępowania przed organem pierwszej instancji, lecz także przepisy działu I („Przepisy ogólne"). Odpowiednie zastosowanie znajdą zatem w szczególności przepisy regulujące zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 6-16), art. 17, przepisy o właściwości organu i wyłączeniu (art. 19-27), o stronie postępowania (art. 28-30), o pełnomocnictwie (art. 32-33), art. 35 § 5, art. 36, przepisy rozdziału 8 o doręczeniach, rozdziału 9 o wezwaniach oraz rozdziału 10 działu I o terminach (art. 57-60). „Odpowiednie" stosowanie tych przepisów powinno być dokonywane z uwzględnieniem cech charakterystycznych odwołania i postępowania odwoławczego.

3. Przyjmuje się, że „odpowiednie stosowanie przepisów prawa nie jest czynnością o jednolitym charakterze". Z punktu widzenia uzyskiwanego rezultatu (efektu) – „odpowiednie" stosowanie prawa polega na stosowaniu przepisów regulujących jeden zakres odniesienia do drugiego zakresu odniesienia albo „wprost", albo „ze zmianami", albo na niestosowaniu ich w ogóle[156].

[156] J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 3, s. 370.

II

Na temat odpowiedniego stosowania przepisu art. 7 i art. 15 k.p.a. zob. m.in. wyrok WSA z dnia 7 czerwca 2017 r., II SA/Go 293/17, CBOSA.

III

1. Do konstrukcji prawnej, formy, treści oraz sposobu wniesienia odwołania mają zastosowanie przepisy o podaniach. Odwołanie powinno spełniać zatem wymagania zawarte w art. 63 § 2-3b w zw. z art. 140.

2. Zgodnie z art. 63 § 3a w zw. z art. 140 odwołanie w formie dokumentu elektronicznego, oprócz elementów formalnych określonych w art. 63 § 2, powinno także: 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru i 3) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie. W treści odwołania w formie dokumentu elektronicznego odwołujący się powinien zamieścić także swój adres tradycyjny.

3. Do odwołań znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o dacie wszczęcia postępowania (61 § 3 w zw. z art. 140). Jeżeli zatem odwołanie zostało wniesione w formie dokumentu klasycznego, za datę wszczęcia postępowania odwoławczego uznaje się dzień doręczenia odwołania organowi pierwszej instancji. Natomiast zgodnie z art. 61 § 3a w zw. z art. 140, datą wniesienia odwołania w formie dokumentu elektronicznego, wniesionego do organu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jest dzień wprowadzenia go do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (np. platformy ePUAP), a dokładniej: do urządzenia końcowego tego systemu (tj. odpowiedniego serwera).

4. Odpowiednio stosowany powinien być art. 61 § 5 w zw. z art. 140 k.p.a., dotyczący obowiązku organu administracji publicznej przeka-

zania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Obowiązek ten aktualizuje się bowiem w każdym przypadku zmiany organu administracji publicznej, prowadzącego określone postępowanie administracyjne. Dochodzi wówczas do powstania tzw. następczego obowiązku informacyjnego organu. Klauzula informacyjna RODO może być zawarta m.in. na formularzu potwierdzenia wniesienia odwołania (zarówno w formie dokumentu klasycznego, jak i dokumentu elektronicznego). Jeżeli odwołanie wniesione w formie pisemnej zostało dotknięte brakiem formalnym, klauzula informacyjna powinna zostać umieszczona w treści wezwania strony (innego podmiotu uprawnionego do wniesienia odwołania) do uzupełnienia braków formalnych odwołania (art. 64 § 2 w zw. z art.140 k.p.a.)[157].

IV

1. W postępowaniu odwoławczym znajdą odpowiednie zastosowanie przepisy o współuczestnictwie (art. 62), o pozostawieniu podania bez rozpoznania i uzupełnieniu braków formalnych (art. 64), o przekazaniu podania organowi właściwemu i zwrocie podania (art. 65-66), o metrykach, protokołach i adnotacjach (art. 66a-72), o udostępnianiu akt (art. 73-74a), o rozprawie (art. 89-96), mediacji (art. 96a-96n), o zawieszeniu postępowania (art. 97-103), o decyzjach (art. 104, art. 107), o umorzeniu postępowania (art. 105), o doręczeniu decyzji (art. 109-110), o rektyfikacji decyzji (art. 111-113), o ugodzie (art. 114-122), o postanowieniach (art. 123-126).

2. W sprawach nieuregulowanych odmiennie przepisami o postępowaniu drugoinstancyjnym odpowiednie zastosowanie ma przepis art. 64. Zatem nieuzupełnienie braków formalnych odwołania (tj. odnoszących się wyłącznie do jego formy i treści) w wyznaczonym przez organ terminie nie może skutkować niedopuszczalnością odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., I OSK 135/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r.,

[157] A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 1*, „Radca Prawny" 2020, nr 1, s. 209.

I OSK 858/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., II OSK 2355/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 października 2017 r., II OSK 2450/16, CBOSA).

„Przepis art. 64 § 2 k.p.a. wiąże również organ odwoławczy. Oznacza to, że w sytuacji braku podpisu pod odwołaniem, na podstawie (art. 64 § 2) organ odwoławczy powinien wezwać wnoszącego podanie do jego podpisania ze stosownym pouczeniem o konsekwencjach nieusunięcia tego braku" (wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2020 r., II SA/Wr 648/19, CBOSA).

3. „W myśl art. 140 k.p.a., w sprawach nieuregulowanych w art. 136-139 w postępowaniu przed organami odwoławczymi mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji. Zatem do przekazania odwołania według właściwości ma również zastosowanie art. 65 § 1 k.p.a." (postanowienie WSA z dnia 20 kwietnia 2016 r., III SA/Kr 361/16, CBOSA).

Organ odwoławczy powinien zastosować przepis art. 65 w sytuacji, gdy strona (uczestnik na prawach strony) wniesie odwołanie bezpośrednio do organu wyższego stopnia, naruszając w ten sposób właściwość instancyjną (wyrok WSA z dnia 20 października 2005 r., I SA/Wa 1463/04, CBOSA).

Jeżeli organ pierwszej instancji wydał decyzję w sprawie, w której był niewłaściwy, organ odwoławczy powinien uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie przed organem pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2), a wniosek strony przekazać organowi właściwemu na podstawie art. 65 § 1 (m.in. wyrok NSA z dnia 17 maja 1995 r., SA/Łd 2330/94, LEX nr 24236; wyrok WSA z dnia 3 lutego 2006 r., IV SA/Wa 1311/05, LEX nr 203867).

4. Jeżeli wniesione zostało odwołanie, dotyczące części żądań strony nierozstrzygniętych decyzją administracyjną, organ pierwszej instancji powinien potraktować jego treść jako żądanie uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia (art. 111 § 1 k.p.a.). Organ odwoławczy, któremu jednak przedstawiono takie odwołanie, powinien wyjaśnić rzeczywiste intencje strony. W sytuacji, gdy strona popiera odwołanie, organ powinien stwierdzić w drodze postanowienia jego niedopuszczalność (art. 134), w razie zaś oświadczenia strony, że domaga się ona uzupełnienia decyzji organu pierwszej instancji – umorzyć postępowanie

odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 i art. 105 § 1 i 2 w związku z art. 140 – m.in. wyrok WSA z dnia 23 października 2018 r., III SA/Lu 442/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 332/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 2023/17, CBOSA).

5. Przepis art. 111 jest podstawą dla dokonania uzupełnienia lub sprostowania decyzji także organu drugiej instancji.

6. Przepis art. 62 ma odpowiednie zastosowanie przy wydaniu decyzji w postępowaniu odwoławczym (m.in. wyrok WSA z dnia 18 października 2017 r., V SA/Wa 3040/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 18 października 2017 r., V SA/Wa 3038/16, CBOSA). Jeżeli mamy do czynienia ze współuczestnictwem materialnym (tj. udziale dwu lub więcej stron w jednej sprawie administracyjnej) odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej powinny zostać rozpoznane w jednym postępowaniu i rozstrzygnięte jedną decyzją organu odwoławczego. W przypadku współuczestnictwa formalnego (tj., gdy dwie lub więcej jednorodzajowe sprawy administracyjne zostały połączone w jednym postępowaniu) postępowanie odwoławcze zasadniczo powinno zakończyć się wydaniem odrębnych decyzji, skierowanych osobno do każdej ze stron.

7. Przy wnoszeniu przez stronę odwołania obowiązuje zasada minimalnego formalizmu[158]. Jeżeli więc strona wniesie do organu podanie, które w istocie jest odwołaniem, lecz mylnie określone zostało jako „skarga", „pozew" czy „zażalenie", to żądanie takie należy zakwalifikować jako odwołanie.

8. Jeżeli istnieje obowiązek przeprowadzenia rozprawy (art. 89 k.p.a. i przepisy szczególne), organ zobowiązany jest ją przeprowadzić także w postępowaniu odwoławczym (wyrok WSA z dnia 6 listopada 2019 r., II SA/Po 756/19, CBOSA).

9. Organ odwoławczy powinien przed wydaniem decyzji umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów (wyrok WSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., II SA/Ke 51/15, CBOSA).

[158] M. Karpiuk, *Obowiązywanie*…, s. 254; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona*…, s. 199-200.

V

1. Z uwagi na treść art. 131, przepis art. 61 § 4 nie znajduje zastosowania w postępowaniu przed organem odwoławczym.

2. W postępowaniu odwoławczym nie ma zastosowania przepis art. 61a z uwagi na fakt, że o braku przymiotu strony we wstępnej fazie postępowania odwoławczego organ rozstrzyga na podstawie art. 134 k.p.a.

3. „Zakres postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym nie jest (…) tożsamy z zakresem postępowania wyjaśniającego przed organem pierwszej instancji, co wynika zarówno z art. 140 k.p.a., który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w art. 136-139 w postępowaniu przed organami odwoławczymi mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji, a także z art. 136 k.p.a. określającego granice postępowania wyjaśniającego (dowodowego) przed organem odwoławczym, jak i przede wszystkim z art. 138 § 2 k.p.a." Przepisy te „łącznie wyznaczają granice postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym". „Wynika z nich jednoznacznie, że organ odwoławczy nie jest obowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości, ani nawet w znacznej części. Organ odwoławczy jest uprawniony do przeprowadzenia jedynie uzupełniającego postępowania dowodowego, bowiem w razie, gdy istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, organ II instancji jest zobowiązany uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia" (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II GSK 574/16, CBOSA).

4. W postępowaniu odwoławczym nie stosuje się przepisów o rygorze natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.), gdyż decyzja organu odwoławczego jest ostateczna i jako taka podlega wykonaniu z mocy ustawy[159].

[159] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 215.

Rozdział 11
Zażalenia

Art. 141. [Podstawa prawna i termin złożenia zażalenia]

§ 1. Na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi.
§ 2. Zażalenia wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia stronie, a gdy postanowienie zostało ogłoszone ustnie - od dnia jego ogłoszenia stronie.

I

1. Zażalenie jest środkiem umożliwiającym weryfikację postanowienia, którego treść jest na tyle istotna, że ustawodawca uznał za zasadne kontrolę jego prawidłowości w toku czynności procesowych – zanim postępowanie się zakończy[160].

2. Możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie, obok odwołań od decyzji administracyjnych, stanowi podstawowy środek prawny w postępowaniu administracyjnym. Jest wyrazem dbania ustawodawcy o interes strony, który może zostać naruszony nie tylko poprzez akt kończący postępowanie (zwykle decyzję administracyjną), ale także na skutek podejmowania innych czynności. Postanowienia wydawane są zwykle w toku postępowania (w I lub w II instancji) i mają charakter incydentalny. Postanowienie i zażalenie na postanowienie są instrumentami zapewniającymi prawidłowość przebiegu postępowania[161].

3. Postanowienie w zasadzie nie dotyczy *meritum* sprawy, która w całości lub w części załatwiana jest decyzją, i nie kończy postępowa-

[160] M. Szubiakowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 sierpnia 1995 r., SA/Wr 96/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1997, nr 11, s. 201.
[161] Tamże.

nia w danej instancji, zatem prawo do złożenia zażalenia z reguły nie stanowi realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że prawo złożenia zażalenia przysługuje tylko od niektórych postanowień.

4. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku postanowień kończących postępowanie w sprawie. Co do zasady, zażalenie przysługuje właśnie na takie postanowienia. Ustawodawca uznał, że w takich przypadkach stronie przysługuje podobna ochrona, jak w przypadku decyzji wydanej w toku postępowania. Prawo do zażalenia wynika wówczas z konstytucyjnego prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji (art. 78 Konstytucji RP) i jest wyrazem realizacji zasady wyrażonej w art. 15.

II

Środek prawny w postaci zażalenia, w przeciwieństwie do odwołania od decyzji, służy tylko wówczas, gdy kodeks tak stanowi. W świetle obowiązujących przepisów zażalenie przysługuje na postanowienie: 1) o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej (art. 31 § 2); 2) o odmowie przywrócenia terminu (art. 59 § 1); 3) o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 2); 4) o odmowie umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów (art. 74 § 2); 5) w sprawie zwrotu podania, jeśli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny (art. 66 § 3); 6) o ukaraniu grzywną (art. 88 § 1 k.p.a., art. 96); 7) o odmowie zwolnienia od ukarania grzywną (art. 88 § 2); 8) w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszonego postępowania (art. 101 § 3); 9) w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji po jej wydaniu (art. 108 § 2); 10) w sprawie sprostowania błędów pisarskich, rachunkowych, innych oczywistych omyłek w decyzji administracyjnej (art. art. 113 § 3); 11) w sprawie wyjaśnienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji

(art. 113 § 3); 12) w sprawie zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1); 13) o wydaniu zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy albo odmowie wydania takiego zaświadczenia (art. 122f § 2); 14) w sprawie odmowy wznowienia postępowania (art. 149 § 4); 15) w sprawie wstrzymania wykonania decyzji w wyniku wznowienia postępowania, chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze (art. 152 § 2); 16) w sprawie wstrzymania wykonania decyzji w wyniku wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 159 § 2).

Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie (art. 106 § 5).

Kodeks postępowania administracyjnego wyróżnia także postanowienia w postępowaniach w sprawie wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków. Zażalenie w tym zakresie przysługuje od postanowienia: 1) o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie (art. 219); 2) w sprawie zwrotu podania w sytuacji nieuiszczenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry (art. 261 § 3); 3) w sprawie kosztów postępowania (art. 264 § 2).

III

W wyroku z 7 marca 2005 r., P 8/03, (OTK-A 2005, nr 3, poz. 20), TK uznał, że ograniczenie możliwości złożenia zażalenia tylko do niektórych postanowień jest zgodne z Konstytucją RP i Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.). Jak wskazał TK: „Ustawodawca, regulując zasady zaskarżenia postanowień, mógł zasadniczo skorzystać z dwóch możliwości. Jedna, to przyznanie możliwości złożenia zażalenia (i w dalszym etapie – skargi sądowej) na każde postanowienie wydane w ramach postępowania. Druga możliwość to poddanie niektórych postanowień, w tym wszystkich kończących, zażaleniu

i następnie kontroli sądowej. Pierwsze rozwiązanie jest mało praktyczne, jako nadmiernie przedłużające postępowanie. Drugie ogranicza wprawdzie natychmiastową weryfikację niektórych postanowień, lecz sprzyja sprawności postępowania". Jak ostatecznie podkreślono w wyroku, weryfikacja postanowienia, od którego nie służy zażalenie, jest w rezultacie dokonywana na etapie odwołania od decyzji.

IV

Zażalenie przysługuje na postanowienie wydane w toku postępowania. Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. z 2017, poz. 935) zlikwidowała zażalenie jako szczególny środek prawny, chroniący stronę przed bezczynnością.

V

Wniesienie zażalenia na postanowienie umożliwia organowi wyższej instancji rozpoznanie wyłącznie zagadnienia prawnego, stanowiącego treść zażalenia. Organ ten nie uzyskuje uprawnienia do rozpoznania „całej" sprawy, w której wydano postanowienie incydentalne, będące przedmiotem rozpoznania. Wydanie decyzji w „sprawie głównej" (np. umorzenie postępowania) będzie stanowiło naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania i zasady przestrzegania z urzędu swojej właściwości[162].

VI

W przypadku wydania postanowienia przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie przysługuje zażalenie na postanowienie, ale strona ma prawo złożyć wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Należy przy tym zaznaczyć, że środek ten służy wówczas, gdy kodeks przewiduje możliwość złożenia zażalenia na takie postanowienie.

[162] Por. np. J. Zimmermann, *Glosa do wyroków NSA: z dnia 28 listopada 1991 r., SA/Wr 1097/91 oraz z dnia 2 czerwca 1993 r., SA/Wr 1744/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1995, nr 1, s. 21; także B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 1992 r., I SA 1547/92*, „Prokuratura i Prawo" 1995, nr 3, s. 76-84.

W innym przypadku postanowienie to może zostać zaskarżone wyłącznie we wniosku o ponowne rozpoznanie „całej" sprawy (na podstawie art. 127 § 3). W doktrynie podkreśla się, że strona nie może być pozbawiona prawa do złożenia środka prawnego tylko dlatego, że względy strukturalne, zatem brak organu wyższej instancji, przesądziły o wydaniu postanowienia przez ten czy przez inny organ[163]. Przyjęcie takiego stanowiska uzasadnione jest także odesłaniem zawartym w art. 144.

VII

Z treści analizowanego przepisu wynika, że legitymację do złożenia zażalenia ma strona. Jednak z poszczególnych przepisów kodeksu wynika, że prawo do podjęcia tej czynności mają podmioty, do których skierowano dane postanowienie (adresaci postanowienia), np. organizacja społeczna (art. 31 § 2), świadek, biegły (art. 88 § 1). Zatem krąg podmiotów uprawnionych do złożenia zażalenia jest szerszy niż w przypadku odwołania od decyzji.

VIII

Zażalenie na postanowienie jest środkiem zaskarżenia, realizującym zasadę skargowości w postępowaniu administracyjnym. Organ nie ma możliwości wszczęcia postępowania „zażaleniowego" z urzędu. Postępowanie takie uruchamiane jest zawsze na wniosek upoważnionego podmiotu.

IX

1. Zażalenie można wnieść w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia, bądź – jeśli postanowienie zostało ogłoszone ustnie – od dnia jego ogłoszenia stronie, przy czym zasadą jest, że postanowienia od których służy zażalenie, wydaje się na piśmie (art. 125). Określony w przepisie termin ma charakter terminu zawitego, co oznacza, że

[163] J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., IV SA 1639/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1995, nr 4, s. 88.

jego niedotrzymanie powoduje wygaśnięcie uprawnienia do złożenia zażalenia. Istnieje jednak możliwość złożenia wniosku o przywrócenie terminu na zasadach określonych w art. 58.

2. Tryb i forma złożenia zażalenia jest analogiczna, jak w przypadku odwołania. W tym zakresie znajduje zastosowanie odesłanie z art. 144.

Art. 142. [Prawo do złożenia zażalenia w odwołaniu od decyzji]

Postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji.

I

W toku postępowania mogą zapadać postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Nie oznacza to, że strona jest pozbawiona możliwości obrony swoich interesów. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość podważenia treści takiego postanowienia w odwołaniu od decyzji. Należy uznać, że weryfikacja treści postanowienia na etapie kontroli ostatecznego rozstrzygnięcia zapewnia dostateczną ochronę stronie, gdyż „ewentualne uchybienia w zakresie operowania postanowieniami wpadkowymi mieszczą się w ogólnej formule naruszeń prawa, które muszą prowadzić do uwzględnienia odwołania lub skargi na decyzję administracyjną" (wyrok TK z dnia 7 marca 2005 r., P 8/03, OTK-A 2005, nr 3, poz. 20).

II

Z charakteru prawnego odwołania wynika, że legitymacja skargowa w tym zakresie będzie przysługiwała wyłącznie stronie.

Art. 143. [Skutki złożenia zażalenia]

Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione.

I

Wniesienie zażalenia na postanowienie nie wstrzymuje wykonania tego postanowienia. Nie obowiązuje w tym przypadku zasada suspensywności, którą ustawodawca przewidział w przypadku odwołań od decyzji (która zresztą nie jest zasadą bezwzględną). Jednak organ może wstrzymać wykonanie takiego postanowienia, jeśli uzna to za uzasadnione. W literaturze uznaje się w związku z tym, że zażalenie na postanowienie ma charakter środka prawnego względnie suspensywnego[164].

II

Decyzja o wstrzymaniu wykonania postanowienia należy do organu, który wydał zaskarżone postanowienie.

Art. 144. [Odesłanie do przepisów ustawy]

W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale do zażaleń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań.

I

Postępowanie zażaleniowe nie jest w pełni uregulowane w kodeksie. Aby zrekonstruować to postępowanie należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące odwołań. Omawiany przepis stanowi, że przepisy należy stosować „odpowiednio", co oznacza, że „niezbędne jest przy ocenie zastosowania przepisów dotyczących odwołania uwzględnienie cech właściwych prawa zażalenia i postępowania zażaleniowego"[165].

Odpowiednie stosowanie oznaczać może, że: 1) przepis będzie stosowany bez żadnych modyfikacji; 2) przepis znajdzie zastosowanie, ale

[164] Tak np. M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 209.

[165] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 799-800.

ze względu na specyfikę aktu prawnego, jakim jest postanowienie, w odpowiednio zmodyfikowanej treści; 3) w ogóle nie znajdzie zastosowania.

II

1. Odpowiednie zastosowanie przepisów w zakresie postępowania zażaleniowego wygląda następująco: 1) art. 127 § 1 – ma zastosowanie wprost w zakresie stwierdzenia, że odwołanie służy tylko do jednej instancji; nie ma zastosowania w zakresie legitymacji do wniesienia odwołania; 2) art. 127 § 2 – stanowiący o właściwości organu wyższego stopnia do rozpoznania odwołania ma zastosowanie wprost; 3) art. 127 § 3 – umożliwiający złożenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy w sytuacji wydania decyzji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze ma zastosowanie wprost; 4) art. 127a § 1 – umożliwiający zrzeczenie się prawa do złożenia odwołania ma zastosowanie wprost; 5) art. 127a § 2 – wskazujący na skutki zrzeczenia się prawa do złożenia odwołania ma zastosowanie z tą modyfikacją, że zrzeczenie się prawa do złożenia zażalenia na postanowienie incydentalne nie odbiera organowi II instancji prawa do jego weryfikacji w postępowaniu odwoławczym, jeśli takie postępowanie zostanie zainicjowane przez którąkolwiek ze stron; 6) art. 128 – ustanawiający zasadę odformalizowania odwołania ma zastosowanie wprost; 7) art. 129 § 1 i 3 – określający tryb złożenia odwołania i wskazujący na pierwszeństwo przepisów szczególnych, określających termin do złożenia odwołania, ma zastosowanie wprost; 8) art. 129 § 2 – określający termin do złożenia odwołania nie ma zastosowania; 9) art. 130 – ustanawiający zasadę suspensywności odwołania nie ma zastosowania; 10) art. 131 – ustanawiający obowiązek zawiadomienia stron o wniesieniu odwołania ma zastosowanie z tą modyfikacją, że obejmuje on wszystkich adresatów postanowienia, także tych, którzy nie są stroną w postępowaniu[166]; 11) art. 132 – wprowadzający zasadę samokontroli organu I instancji ma zastosowanie z tą modyfikacją, że w przypadku wniesienia zażalenia organ I instancji może skorzystać z tego uprawnie-

[166] Inaczej Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 337.

nia niezależnie od tego, czy zażalenie złożyła strona, czy inny adresat postanowienia[167]; 12) art. 133 – zobowiązujący organ I instancji do przesłania odwołania wraz z aktami sprawy do organu II instancji ma zastosowanie wprost; 13) art. 134 – nadający uprawnienie organowi II instancji do zbadania dopuszczalności odwołania i terminowości jego złożenia ma zastosowanie wprost. Postanowienie o niedopuszczalności zażalenia oraz postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia zażalenia jest ostateczne, a co za tym idzie – służy na nie skarga do sądu administracyjnego (na podst. art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.; 14) art. 135 – zastosowanie w postępowaniu zażaleniowym przepisu umożliwiającego organowi II instancji, w szczególnych przypadkach, wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji jest problematyczne. W doktrynie uznaje się, że w związku z brakiem odesłania w art. 126 do art. 108 nie istnieje możliwość nadania postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności. W konsekwencji omawiany przepis nie może mieć zastosowania[168]. Należy jednak uznać, że istnieje możliwość wystąpienia przepisu szczególnego, w którym określonemu typowi postanowienia nadany zostanie rygor natychmiastowej wykonalności z mocy ustawy, bądź z przepisu będzie wynikać obowiązek nadania takiego rygoru określonemu typowi postanowienia. W takim przypadku art. 135 znajdzie zastosowanie w postępowaniu zażaleniowym; 15) art. 136 – umożliwiający organowi II instancji przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego będzie miał zastosowanie z tą modyfikacją, że pojęcie strony należy rozszerzyć na pozostałych adresatów postanowień; 16) art. 137 – ustanawiający prawo do cofnięcia odwołania ma zastosowanie z tą modyfikacją, że uprawnienie do cofnięcia zażalenia mają te podmioty, które złożyły zażalenie; 17) art. 139 – ustanawiający zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym ma zastosowanie z tą modyfikacją, że organ rozpoznający zażalenie, poza wyjątkami określonymi w przepisie, nie może wydać postanowienia na niekorzyść każdego adresata postanowienia, który wniósł zażalenie. Jak zauważa J. Zimmermann, postanowienia są „w swojej zdecy-

[167] Inaczej Z. Janowicz, *Kodeks*…, s. 337-338.

[168] Tak np. A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wildbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

dowanej większości aktami procesowymi, a ich zaskarżenie w drodze zażalenia zmierza do osiągnięcia skutku procesowego. Dlatego należy wobec postanowień dopuścić możliwość procesowego rozumienia korzyści, jaką może odnieść strona w efekcie wydania postanowienia przez organ rozpatrujący zażalenie"[169]; 18) art. 140 – odsyłający do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed organem I instancji ma zastosowanie wprost.

2. „Niekorzyść" odwołującej się strony (innego adresata postanowienia) ustala się poprzez porównanie treści postanowienia organu pierwszej instancji z treścią projektowanego postanowienia organu drugiej instancji. Ponieważ o zmianie na niekorzyść można mówić wówczas, gdy organ orzeka reformacyjnie, dokonując przekształcenia w treści zakwestionowanego orzeczenia, nie są zdolne do pogorszenia sytuacji wnoszącego zażalenie postanowienia organu drugiej instancji, rozstrzygające o losach postępowania, jak m.in. postanowienie 1) o uchyleniu postanowienia w całości lub w części bez orzekania na nowo co do istoty tej kwestii proceduralnej – art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* w związku z art. 144 k.p.a.; 2) o uchyleniu postanowienia oraz umorzeniu postępowania przed organem pierwszej instancji (np. gdy nałożono grzywnę na osobę, która nie była wezwana do stawienia się przed organem administracji) – art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* w zw. z art. 144 k.p.a., 3) o uchyleniu postanowienia organu pierwszej instancji wraz z przekazaniem danej kwestii proceduralnej organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania – art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a. Możliwość dokonania „zmiany na niekorzyść" w postępowaniu zażaleniowym jest aktualna jedynie w sytuacji wydania przez organ drugiej instancji postanowienia, w którym uchyla on zakwestionowane postanowienie w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty kwestii proceduralnej (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* w zw. z art. 144 k.p.a.)[170].

---

[169] J. Zimmermann, *Zakaz „reformationis in peius" w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, (w:) *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 357.

[170] A. Skóra, *Obowiązywanie zakazu reformationis in peius w administracyjnym postępowaniu zażaleniowym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2013, nr 16, s. 103 i cyt. tam literatura.

3. Zakaz *reformationis in peius* jest także bezprzedmiotowy w sytuacji, gdy zakwestionowane – przez składającego zażalenie – postanowienie ma charakter negatywny (inaczej odmowny). Do postanowień o charakterze negatywnym (odmownym) zaliczyć można m.in. postanowienia: o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 2), o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony w sprawie dotyczącej innej osoby (art. 31 § 2), o odmowie przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej (art. 59 § 1 zd. 2). Treść powyższych postanowień ma charakter negatywny w stosunku do żądania kierowanego przez stronę lub innego uczestnika postępowania do organu administracji publicznej. W takich przypadkach organ rozpatrujący zażalenie nie może już więc pogorszyć sytuacji prawnej żalącego się[171].

4. Istnieje grupa postanowień wydawanych przez organ drugiej instancji, przy rozpatrywaniu których zakaz *reformationis in peius* powinien chronić stronę (innego adresata postanowienia), m.in. postanowienie o ukaraniu grzywną za niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny w charakterze świadka lub biegłego, mimo prawidłowego wezwania, albo za bezzasadną odmowę złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin lub udziału w innej czynności urzędowej (art. 88 § 1), postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 96), w przypadku orzekania przez organ drugiej instancji o kosztach postępowania (art. 264 § 2), postanowienie w sprawie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2), postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, w stosunku do której okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania (art. 152 § 2), postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji, w stosunku do której zachodzi prawdopodobieństwo, że jest dotknięta jedną z wad uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji (art. 159 § 2), postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska, wyrażenia opinii lub zgody przez inny organ (art. 106 § 5)[172].

[171] Tamże, s. 104 i cyt. tam literatura.
[172] Tamże, s. 107-109.

III

1. W związku z odesłaniem do art. 138, w postępowaniu zażaleniowym mogą zapaść następujące rozstrzygnięcia: 1) organ utrzyma w mocy postanowienie, jeśli uzna, że postanowienie jest zgodne z prawem i prawidłowe (art. 144 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1); 2) organ uchyli zaskarżone postanowienie w całości albo w części i w tym zakresie wyda postanowienie orzekające, co do istoty kwestii, będącej przedmiotem zaskarżenia (art. 144 w zw. z. art. 138 § 1 pkt 2); 3) organ uchyli zaskarżone postanowienie i umorzy postępowanie w danej sprawie wypadkowej, jeśli uzna ją za bezprzedmiotową (art. 144 w zw. z art. 138 § 1 pkt 2); 4) organ uchyli zaskarżone postanowienie, jeśli uzna, że nie było podstaw prawnych lub faktycznych do jego wydania, ale nie umorzy postępowania (art. 144 w zw. z art. 138 § 1 pkt 2) – w doktrynie zauważa się, że nie zawsze będzie istniała w takim wypadku możliwość jednoczesnego umorzenia postępowania[173]; 5) organ umorzy postępowanie zażaleniowe, jeśli uzna je za bezprzedmiotowe (art. 144 w zw. z art. 138 § 1 pkt 3), np. w sytuacji, gdy podmiot składający zażalenie skutecznie je wycofa; 6) organ uchyli zaskarżone postanowienie w całości i przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (postanowienie kasacyjne), jeśli zaistnieją przesłanki określone w przepisie art. 138 § 2. „Możliwość czysto kasacyjnego załatwienia kwestii będącej przedmiotem zaskarżonego postanowienia należy traktować wyjątkowo" (wyrok NSA z dnia 26 marca 1998 r., II SA 137/98, LEX nr 41754); 7) organ uchyli postanowienie i zobowiąże organ I instancji do wydania postanowienia o określonej treści, w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 138 § 4.

2. Należy podkreślić, że rozstrzygnięcia organu II instancji w postępowaniu zażaleniowym zapadają w drodze postanowienia (a nie decyzji administracyjnej).

[173] Tak np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*…, s. 800. Według tego stanowiska „w razie braku podstaw prawnych do zawieszenia postępowania, wystarczające będzie wyłącznie wyeliminowanie zaskarżonego postanowienia z obrotu prawnego".

Rozdział 12
Wznowienie postępowania

Art. 145. [Warunki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:
1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;
4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;
5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję;
6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);
8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.
§ 2. Z przyczyn określonych w § 1 pkt 1 i 2 postępowanie może być wznowione również przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego.
§ 3. Z przyczyn określonych w § 1 pkt 1 i 2 można wznowić postępowanie także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa.

I

1. Wznowienie postępowania jest instytucją procesową, stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w której ją wydano, było dotknięte kwalifikowaną wadą przewidzianą w przepisach prawa procesowego.

Istnienie tej instytucji wynika z potrzeby rozwiązania takich sytuacji, gdy po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej ujawnia się wadliwość postępowania wyjaśniającego, bądź też, gdy później powstały okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy[174]. W tych warunkach decyzje rozstrzygające daną sprawę stają się wadliwe, jednakże wadliwość ta, co do zasady, nie dotyczy samego aktu zawierającego rozstrzygnięcie sprawy, ale jest wynikiem jego zestawienia z pewnymi okolicznościami, dotyczącymi danego postępowania. W takiej sytuacji decyzja, mimo że jest ostateczna, nie może w sposób trwały rozstrzygać o prawach i obowiązkach jednostki, co skutkuje koniecznością przeprowadzenia ponownego postępowania, celem stworzenia prawnej możliwości wydania poprawnego rozstrzygnięcia[175].

2. Trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych jest kategorią materialnego prawa administracyjnego, regulowaną jednakże przepisami zarówno materialnego, jak i procesowego prawa administracyjnego[176]. W ogólnym postępowaniu administracyjnym konstrukcja prawna trwałości rozstrzygnięć ostatecznych została oparta na dwóch elementach: cechach trwałości decyzji i warunkach ich obowiązywania[177].

3. Zgodnie z art. 16, przymiot trwałości przysługuje wyłącznie decyzjom ostatecznym, tj. takim, od których nie służy odwołanie w ad-

---

[174] L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985, s. 135.

[175] Pod. F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 12, s. 914.

[176] Por. J. Filipek, *Normy prawa materialnego a normy postępowania*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa*, Wrocław 1999, s. 100.

[177] J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, (w:) I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 297.

ministracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzje te korzystają z domniemania legalności, obowiązują i podlegają wykonaniu. W postępowaniu administracyjnym przyjęto ogólną zasadę, w myśl której dla organu administracji publicznej decyzja obowiązuje od chwili jej prawidłowego doręczenia lub ogłoszenia, dla strony zaś – od chwili – gdy stała się ostateczna[178]. Uchylenie lub zmiana takich decyzji bądź stwierdzenie ich nieważności może nastąpić tylko w przypadkach wystąpienia enumeratywnie określonych przesłanek zawartych w kodeksie lub w przepisach szczególnych.

4. Ustawodawca dopuszcza możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwych decyzji ostatecznych, które ze względu chociażby na upływ czasu nie mogą być wzruszone w trybach nadzwyczajnych. Nie pozbawia mocy obowiązywania ostatecznego rozstrzygnięcia także samo wniesienie środka prawnego, mające na celu jego weryfikację. Istnienie bowiem podstawy do zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji zostanie dopiero stwierdzone po przeprowadzeniu postępowania w trybie nadzwyczajnym.

5. Naruszenie zasady trwałości ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych należy zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę fakt, iż zasada ta podniesiona została do rangi zasad ogólnych postępowania administracyjnego[179]. Ponadto, nieusprawiedliwione uchybienie zasadzie trwałości rozstrzygnięć ostatecznych narusza zasadę budzenia zaufania do władzy publicznej.

II

1. Obecna regulacja ogólnego postępowania administracyjnego przewiduje trzy podstawowe tryby nadzwyczajne, umożliwiające wzruszenie ostatecznych decyzji administracyjnych: 1) wznowienie postępowania; 2) stwierdzenie nieważności decyzji; 3) uchylenie lub

[178] Zob. T. Woś, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1995 roku, III ARN 27/93*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1995, nr 3, poz. 50.

[179] B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z dnia 11 października 1996 roku, III RN 8/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1997, nr 10, poz. 190; A. Janowska, *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 192.

zmianę decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych[180].

2. Wymaga jednak zaznaczenia, że ostateczne decyzje administracyjne mogą być wzruszone także na podstawie przepisów szczególnych, o czym stanowi art. 163 k.p.a., a także w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wymienione powyżej postępowania charakteryzują się znacznymi różnicami, co wynika z odmiennych celów, którym te postępowania służą i w związku z tym nie mogą być stosowane zamiennie. W przypadku zaś wystąpienia w konkretnej sprawie przesłanek umożliwiających uruchomieniu dwóch lub więcej postępowań weryfikacyjnych konieczne jest skorzystanie z reguł kolizyjnych, które w niektórych przypadkach statuują przepisy prawa (zob. art. 56 p.p.s.a.), a w innych wymagają skorzystania z dorobku doktryny i judykatury[181].

3. Jeśli chodzi o reguły kolizyjne, stosowane przy wyborze nadzwyczajnych środków prawnych, to w pierwszej kolejności stosuje się tryby służące weryfikacji decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi (stwierdzenie nieważności decyzji i wznowienie postępowania administracyjnego), przy czym w przypadku zbiegu przesłanek tych trybów, pierwszeństwo należy przyznać postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, ponieważ skutek tego postępowania jest dalej idący (*ex tunc*). Przewidziany zaś w art. 161 k.p.a. nadzwyczajny tryb postępowania w stanie nagłej konieczności administracyjnej jest stosowany zawsze w ostatniej kolejności, w sytuacji, gdy za pomocą innych trybów nadzwyczajnych nie można stwierdzić nieważności, uchylić lub zmienić decyzji ostatecznej, aby usunąć zagrożenie dla szczególnie cennych wartości, takich jak np. życie lub zdrowie ludzkie[182]. Pozakodeksowy tryb wzruszania decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, do którego odesłanie zawarto w art. 163, będzie miał natomiast pierwszeństwo przed kodeksowymi trybami wzruszania decyzji prawidłowych lub dotkniętych wadą niekwalifikowaną[183].

---

[180] B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1985, nr 648, s. 95.

[181] Por. M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 21 i n.

[182] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

[183] Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018, s. 113 i n.

4. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję po wznowieniu postępowania, w którym ta decyzja została wydana, zgodnie z art. 56 p.p.s.a., postępowanie sądowe podlega zawieszeniu. Jeżeli zaś uprzednio doszło do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, to dopuszczalne jest wznowienie postępowania w sprawie zakończonej kontrolowanym przez sąd rozstrzygnięciem, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego (uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 73).

III

1. O możliwości wzruszenia decyzji administracyjnej w trybie wznowienia postępowania decyduje szereg czynników, których brak lub wystąpienie będzie otwierało prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, zakończonej uprzednio decyzją ostateczną.

Czynniki te można przyporządkować odpowiednio do grupy przesłanek negatywnych, których wystąpienie należy uznać za przeszkodę w weryfikacji ostatecznego rozstrzygnięcia oraz do grupy przesłanek pozytywnych, których wystąpienie jest warunkiem niezbędnym uruchomienia omawianego trybu. Do grupy przesłanek negatywnych należy zaliczyć: 1) przedawnienie możliwości uchylenia decyzji (art. 146 § 1); 2) zgodność treści rozstrzygnięcia sprawy w trybie wznowienia postępowania z dotychczasową decyzją ostateczną (art. 146 § 2).

W grupie przesłanek pozytywnych należy zaś wymienić: 1) rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną; 2) istnienie jednej z podstaw wznowienia, wymienionych w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145aa § 1 lub w art. 145b § 1. W przypadku wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania na żądanie także: 1) wniesienie żądania wznowienia postępowania przez uprawniony podmiot; 2) zachowanie określonego w art. 145a § 2, art. 145aa § 2, art. 145b § 2, art. 148 terminu do wniesienia żądania.

2. Dokonany powyżej podział przesłanek rozpatrywać należy przede wszystkim z punktu widzenia skutków prawnych ich wystąpienia lub braku we wznowionym postępowaniu. Zaistnienie przesłanki negatyw-

nej pociąga za sobą bowiem jedynie konsekwencje w postaci ograniczenia możliwości weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, będącej przedmiotem tego postępowania. W żadnym razie natomiast brak przesłanki tego typu nie będzie mógł stanowić podstawy do odmowy wznowienia postępowania. Natomiast stwierdzenie braku w postępowaniu przesłanek pozytywnych wznowienia postępowania, w świetle art. 149, powoduje zróżnicowane konsekwencje prawne. W przypadku bowiem wniesienia żądania przez nieuprawniony podmiot, uchybienia terminu do jego zgłoszenia lub braku ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3). Nie będzie natomiast dopuszczalne, co do zasady, wydanie takiego postanowienia w przypadku braku podstawy wznowienia postępowania, określonej w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145aa § 1 lub art. 145b § 1.

W orzecznictwie sądowym za ugruntowany należy uznać pogląd, że oceny rzeczywistego wystąpienia przyczyn wznowienia postępowania można dokonać dopiero po wznowieniu postępowania, co wynika wprost z art. 149 § 2 (tak m.in. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2019 r., I OSK 2639/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2020 r., I GSK 1506/19, CBOSA). Negatywny wynik badania w tym obszarze stanowi zaś podstawę do wydania decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 pkt 1.

IV

1. Na mocy art. 126 instytucja wznowienia postępowania ma odpowiednie zastosowanie również do ostatecznych postanowień, na które służyło zażalenie oraz do postanowień określonych w art. 134, z tym, że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1, wydaje się postanowienie. Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących omawianego trybu nadzwyczajnego do wyżej wymienionych postanowień oznacza, że można wznowić postępowanie administracyjne zakończone wydaniem postanowienia rozstrzygającego zarówno sprawę co do jej istoty, jak również kwestię proceduralną, która pojawiła się w toku postępowania[184].

[184] Zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 186-187 i przykłady ostatecznych postanowień tam wskazane.

2. Z mocy art. 122g, przepisy dotyczące wznowienia postępowania stosuje się odpowiednio także do spraw załatwionych milcząco. Przyjmuje się przy tym, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1.

V

1. Z uwagi na otwarty system środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym (art. 75 § 1) przyjąć należy, że przedmiotem fałszu, uzasadniającym wznowienie postępowania, może być każdy środek dowodowy, na podstawie którego ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne.

2. Warunkiem niezbędnym dla wznowienia postępowania, w razie zaistnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 1, jest jednak uprzednie stwierdzenie prawomocnym orzeczeniem fałszywości danego dowodu przez sąd lub inny uprawniony do tego organ. Nie może tego dokonać, co do zasady, organ właściwy do wznowienia postępowania. Wyjątki w tym zakresie przewidziano w art. 145 § 2 i 3. Organ ten zobowiązany będzie natomiast w toku postępowania wznowionego do oceny, czy sfałszowany dowód był podstawą ustalenia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych.

VI

1. Przy ocenie wystąpienia przesłanki wznowienia postępowania, określonej w art. 145 § 1 pkt 2 konieczne jest nie tylko stwierdzenia faktu popełnienia przestępstwa, ale także wykazanie istnienia związku przyczynowego pomiędzy popełnieniem tego przestępstwa a wydaniem decyzji[185].

2. Przestępstwem, którego popełnienie pozostaje w związku przyczynowym z wydaniem decyzji, jest natomiast czyn zabroniony w rozumieniu Kodeksu karnego, a więc zbrodnia lub występek. Do tego

[185] R. Gałęski, *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 7-8, s. 79.

rodzaju przestępstw należy w szczególności zaliczyć przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określone w Rozdziale XXIX Kodeksu karnego (np. użycie przemocy lub groźby bezprawnej wobec organu administracji publicznej, łapownictwo, płatna protekcja itp.), przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, określone w Rozdziale XXX Kodeksu karnego (np. fałszywe zeznania), przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów określone w Rozdziale XXXIV Kodeksu karnego (np. przerabianie lub podrabianie dokumentów, poświadczenie nieprawdy w dokumencie). Nie jest natomiast możliwe wznowienie postępowania w sytuacji, gdy decyzja została wydana w wyniku popełnienia innego czynu zagrożonego karą, np. wykroczenia.

VII

1. Fałszerstwo dowodu, jak i wydanie decyzji w wyniku przestępstwa mogą stanowić podstawę wznowienia postępowania, co do zasady, po stwierdzeniu ich istnienia prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego właściwego organu. Wyjątkowo przepisy k.p.a. przewidują możliwość wznowienia postępowania, pomimo braku stosownych orzeczeń w tym zakresie przez uprawnione podmioty, jeżeli: 1) sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego (art. 145 § 2); 2) postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa (art. 145 § 3).

2. Przez oczywistość sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa należy rozumieć taką sytuację, gdy przy prostym zestawieniu zdarzenia ze stanem faktycznym wynika jego nieprawidłowość, bez konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie. Są to zatem sytuacje, gdy – aby dostrzec fałsz, czy nieprawdę – nie zachodzi konieczność przeprowadzania dowodów, wiedzy specjalistycznej (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., I SA/Lu 52/19, CBOSA). Oczywistość można bowiem przyjmować tylko w sytuacji, gdy wynika ona z ustalonych okoliczności w sposób bez-

dyskusyjny, widoczna jest od razu, „na pierwszy rzut oka", bez szczególnych dociekań i pogłębionych analiz danego przypadku. Oczywistość popełnienia przestępstwa musi znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych indywidualnej sprawy i można o niej mówić jedynie wówczas, gdy taki, a nie inny przebieg zdarzeń wynika z ustalonych okoliczności w sposób tak ewidentny, że wykluczone jest rozważanie innych wariantów (por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., I OSK 1028/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., I OSK 735/12, CBOSA).

3. Przy ocenie przydatności tej sytuacji, jako podstawy do wznowienia postępowania, organ administracji publicznej winien jednak wziąć pod uwagę przede wszystkim stopień zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego. Groźba naruszenia tych wartości jest bowiem warunkiem obligatoryjnym odstąpienia od zasady, że okoliczności wymienione w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 powinny być stwierdzone orzeczeniem sądu lub innego organu.

4. Druga z przyczyn wznowienia postępowania, mimo braku orzeczenia sądu lub organu w przedmiocie sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa, związana jest z sytuacją, gdy orzeczenie to nie może być wydane z powodu upływu czasu lub innych zdarzeń określonych w przepisach prawa. Z przeszkodą tą mamy do czynienia m.in. w przypadku amnestii, przedawnienia ścigania i orzekania w sprawach przestępstw, abolicji lub ograniczeń wynikających z immunitetów.

5. „(…) Sfałszowanie dowodu nie zawsze będzie tożsame z popełnieniem przestępstwa. Analizując przykładowo sfałszowanie dokumentu nie można wykluczyć bowiem takiej sytuacji, gdy obok czynów spenalizowanych w przepisach karnych, podrobienie lub przerobienie dokumentu, względnie poświadczenie nieprawdy będzie wynikiem niezawinionego działania. Należy mieć tu na uwadze również działania nieumyślne, a także sytuacje, gdy fałszerstwo dokumentu jest wynikiem czynu nie podlegającego karze, np. gdy dokument został sporządzony przez osobę niepoczytalną"[186].

[186] Por. E. Mzyk, *Wznowienie*…, s. 71.

VIII

1. Umieszczenie podstawy z art. 145 § 1 pkt 3 w katalogu przyczyn, umożliwiających weryfikację ostatecznego rozstrzygnięcia, jest bezpośrednim skutkiem obowiązywania w postępowaniu administracyjnym ogólnych zasad dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7) oraz budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1). Niewątpliwie bowiem instytucja wyłączenia pracownika i organu administracji publicznej stanowi konkretyzację wskazanych zasad ogólnych. Nie każde jednak naruszenie przepisów o wyłączeniu prowadzić będzie do wznowienia postępowania.

2. Celem przepisów o wyłączeniu jest zapewnienie bezstronności przy podejmowaniu rozstrzygnięć administracyjnych i z istoty rzeczy obejmują one szeroki zakres przyczyn wyłączenia. Analizując jednak treść art. 24, 25, 27 i art. 145 § 1 pkt 3 można stwierdzić, że podstawa wznowienia będzie zachodzić tylko wówczas, gdy decyzję wyda pracownik lub organ podlegający wyłączeniu. Jest to zatem istotne zawężenie przyczyn wyłączenia w zestawieniu z regulacją procesową tej instytucji. Zgodnie bowiem z art. 24, pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu, tj. od każdego jego stadium, zarówno wstępnego, wyjaśniającego, jak i rozstrzygającego. Tym samym, nie będą mogły być uwzględnione, jako podstawa do wznowienia postępowania, zarzuty strony dotyczące wyłączenia pracownika, który tylko uczestniczył w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji, nawet wówczas, gdyby w sposób ewidentny podlegał wyłączeniu z mocy prawa. Innymi słowy, jeżeli całe postępowanie dowodowe przeprowadził pracownik organu podlegający wyłączeniu, natomiast decyzję wydał inny pracownik, który nie podlegał wyłączeniu i nie można co do tego podnieść żadnych zarzutów, to w zasadzie nie będzie można wznowić postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 3^{187}.

3. Bardziej przejrzysta sytuacja zdaje się mieć miejsce w przypadku wyłączenia organu administracji publicznej. Na mocy art. 25 podlega on bowiem wyłączeniu od załatwienia sprawy, co faktycznie oznacza

[187] Tamże, s. 74. Por. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* t. II, Kraków 2005, s. 306-307.

wygaśnięcie z mocy prawa jego właściwości do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. Nie są więc tutaj oceniane indywidualne zdolności poszczególnych pracowników do rozstrzygnięcia sprawy, ale organu jako całości organizacyjnej. Wydanie zatem decyzji przez któregokolwiek z pracowników organu podlegającego wyłączeniu może stanowić podstawę do wznowienia postępowania.

4. Oprócz instytucji wyłączenia pracownika oraz organu, przepisy k.p.a. regulują również wyłączenie członka organu kolegialnego oraz biegłego (art. 27 § 1, art. 84 § 2), nie odnosząc jednak naruszenia tych przepisów do podstaw wznowienia postępowania. „(…) art. 145 § 1 pkt 3 stanowi *expressis verbis* o wydaniu decyzji przez organ podlegający wyłączeniu, a organ kolegialny podlega wyłączeniu, gdy utraci *quorum* (art. 27 § 2). Nie usuwa to jednak wątpliwości interpretacyjnych dotyczących sankcji wzruszalności decyzji w trybie wznowienia postępowania w razie orzekania przez organ kolegialny, w którego skład wchodził członek podlegający wyłączeniu”[188]. Mając jednak na względzie wyjątkowy charakter stosowania trybów nadzwyczajnych należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym udział w organie kolegialnym osoby podlegającej wyłączeniu nie jest podstawą do wznowienia postępowania.

Przy tej podstawie wznowienia postępowania przyjęte jest domniemanie wpływu tej wady na treść decyzji. Podstawą wznowienia postępowania jest zatem wydanie decyzji przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu, a nie wpływ tej wady na treść decyzji[189].

IX

1. Umieszczenie kwalifikowanego braku udziału strony w postępowaniu w katalogu podstaw wznowienia postępowania należy traktować jako swoistą sankcję za naruszenie przez organ administracji publicznej zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu.

---

[188] B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Legalis 2019.

[189] K. Sobieralski, *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 83.

2. W orzecznictwie dominuje pogląd, że tylko strona, która uznaje, że bez swej winy nie brała udziału w postępowaniu, jest uprawniona do podnoszenia tego zarzutu jako podstawy do wznowienia postępowania. Przyjmuje się bowiem, że przepis ten powinien być oceniany łącznie z unormowaniem zawartym w art. 147 zd. 2 stanowiącym, że wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 następuje tylko na żądanie strony oraz uregulowaniem zawartym w art. 184 § 4, który stanowi, że jeżeli podstawą sprzeciwu prokuratora jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4, to jego wniesienie wymaga zgody strony. Powyższe świadczy o tym, że tylko wola podmiotu, którego to naruszenie dotyczy, wyrażona w żądaniu wznowienia postępowania, decyduje o czynnościach procesowych prowadzących do ponownego rozpatrzenia sprawy. W konsekwencji tylko od woli strony, która została pominięta w postępowaniu administracyjnym, zależy, czy skorzysta z prawa do żądania wznowienia tego postępowania, ewentualnie podniesienia zarzutu zaistnienia przesłanki wznowieniowej w skardze wniesionej do sądu administracyjnego. Inne podmioty nie mają prawa do zastępowania uprawnionej strony i korzystania z zarzutu wystąpienia podstaw do wznowienia, powołując się na to, że owa strona nie brała udziału w postępowaniu (tak m.in. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2602/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., II OSK 735/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., II OSK 1970/18, CBOSA).

3. Niedopuszczalne będzie żądanie wznowienia postępowania w sytuacji, gdy strona, mimo zapewnienia jej przez organ administracji publicznej udziału w postępowaniu, dobrowolnie zrezygnowała z przysługującego jej prawa. Brak uczestnictwa w postępowaniu może być natomiast konsekwencją, zarówno uniemożliwiania stronie udziału biernego przez brak zawiadomienia o postępowaniu, jak i udziału czynnego przez nieuprawnione odrzucanie jej wniosków dowodowych i uniemożliwianie wypowiedzi. Sytuacja taka będzie miała miejsce także w przypadku, gdy strona, mimo że była obecna przy czynnościach procesowych postępowania wyjaśniającego, nie miała możliwości aktywnego działania w tych czynnościach, gdyż organ nie powiadomił o nich pełnomocnika ustanowionego przez stronę (por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 1197/15, CBOSA). Jako brak winy zakwalifikować należy także zdarzenia, gdy strona, mimo prawidłowe-

go zawiadomienia o wszczęciu postępowania i o jego czynnościach, nie mogła wziąć w nich udziału z powodu przeszkód nie do przezwyciężenia, np. z powodu nagłej choroby.

4. Natomiast pominięcie pełnomocnika – jako takie – nie za każdym razem skutkuje zaistnieniem podstawy wznowienia postępowania określonej w art. 145 § 1 pkt 4. Trzeba bowiem podkreślić, że celem unormowania zawartego w art. 40 § 2 jest zwolnienie mocodawcy z obowiązku osobistego działania. Ocena skutków pominięcia pełnomocnika, w każdym przypadku zależy jednak od okoliczności konkretnej sprawy, przy jednoczesnym uwzględnieniu wpływu tego uchybienia na treść rozstrzygnięcia. Stąd każda sytuacja naruszenia przez organ obowiązków doręczenia decyzji stronie powinna być oceniana indywidualnie, ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności sprawy oraz ewentualnych skutków procesowych dla podmiotu będącego adresatem decyzji. Jeżeli wadliwość doręczenia nie powoduje ujemnych konsekwencji dla strony, a zwłaszcza nie pozbawia jej możliwości skorzystania ze środków zaskarżenia, brak jest podstaw do eliminowania decyzji z obrotu prawnego wyłącznie z tego powodu (wyrok NSA z dnia 11 października 2018 r., II OSK 2425/16, CBOSA; zob. też wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., II OSK 125/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., I GSK 2145/15, CBOSA).

Wznowienie postępowania z omawianej przyczyny dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy strona nie brała udziału w takich czynnościach postępowania, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i udział w których jest przewidziany przez przepisy k.p.a. Omawiana przesłanka, mimo że zapewnia ochronę stronie także poza postępowaniem wyjaśniającym (np. w zakresie możliwości skorzystania ze środków odwoławczych), nie może być dowolnie rozszerzana na wszelkie czynności dokonywane w toczącym się postępowaniu w danej sprawie. Prowadziłoby to bowiem do absurdalnego wniosku, że postępowanie powinno być wznowione, ponieważ strona bez własnej winy nie brała udziału np. przy redagowaniu decyzji lub przy jej podpisaniu[190].

5. Wznowienie postępowania z powodu niedopuszczenia strony do udziału w nim następuje niezależnie od tego, czy to kwalifikowane na-

[190] W. Dawidowicz, *Ogólne*…, s. 232-233.

ruszenie norm prawa procesowego miało wpływ na treść decyzji, czy też takiego wpływu nie można stwierdzić. W świetle art. 145 § 1 pkt 4 nie jest także konieczne ustalenie, że brak udziału spowodował szkodę dla strony.

X

1. Art. 145 § 1 pkt 5, jako podstawa wznowienia postępowania wymaga ustalenia istnienia aż trzech przesłanek. Po pierwsze, ujawnione okoliczności faktyczne i dowody istotne dla sprawy są nowe. Po drugie, istniały one w dniu wydania decyzji, która stała się ostateczna. Po trzecie zaś, nie były znane organowi, który wydał decyzję. Konstrukcja pierwszej z wymienionych przesłanek zawiera w sobie dwa alternatywne elementy, tj. ujawnienie nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów, przy czym wystąpienie każdego z nich oddzielnie wypełnia tą przesłankę. „(…) Niedopuszczalne jest zatem przyjęcie poglądu zgodnie z którym nowy dowód w sprawie ma tylko o tyle znaczenie dla wznowienia postępowania, o ile za jego pośrednictwem można wykazać istnienie nowej, istotnej dla sprawy okoliczności”[191]. Przesłanka ta będzie jednak spełniona tylko wówczas, gdy nowe okoliczności lub nowe dowody mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w tym sensie, że wraz z innymi okolicznościami lub dowodami powinny stać się podstawą wydania odmiennej decyzji niż ta, która zapadła poprzednio[192]. Należy przy tym pamiętać, że okoliczność faktyczna oznacza zdarzenie niezależne od treści przepisów prawa, a tym bardziej od jego wykładni. Stąd też, nie może stanowić podstawy wznowienia postępowania odmienna wykładnia przepisów prawa materialnego, stanowiącego podstawę prawną decyzji (por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., II GSK 4297/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2532/17, CBOSA).

Nową okolicznością faktyczną nie jest także odmienna ocena dowodów znanych organowi wydającemu decyzję pierwotną (wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1999 r. I SA/Łd 1331/97, ONSA 2000, nr 2, poz. 74).

[191] Por. B. Adamiak, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1093, s. 45.

[192] Por. M. Pułło, *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 8, s. 58.

2. Dokument sporządzony po wydaniu decyzji w postępowaniu zwykłym nie może być uznany za nowy dowód, stanowiący podstawę do wznowienia postępowania, gdyż nie istniał on w dniu wydania decyzji. Jeśli jednak w ocenie strony, żądającej wznowienia postępowania w sprawie, wyszły na jaw nowe okoliczności faktyczne, to okolicznością taką nie może być sam fakt sporządzenia dokumentu, lecz fakty z dokumentu tego wynikające. Okoliczności zaistniałe po wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie mogą prowadzić jedynie do wszczęcia nowego postępowania administracyjnego, bądź uchylenia decyzji w trybie art. 154 lub 155[193].

3. Wznowienie postępowania na podstawie okoliczności, które miały miejsce po wydaniu decyzji, stanowi rażące naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji (wyrok NSA z dnia 23 lipca 2014 r., II GSK 914/13, CBOSA).

4. Nowość dowodów lub faktów w postępowaniu polega wreszcie na tym, że mimo istnienia ich w dacie wydania decyzji zostały one po raz pierwszy zgłoszone, przy czym nie jest istotne z punktu widzenia podstawy wznowienia, czy ich nieznajomość wynikała z winy strony, czy też z zaniedbań organu.

5. W sytuacji natomiast, gdy zdarzenia uzasadniające wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 nastąpiły w wyniku zaniedbań organu administracji publicznej, za nowe dowody będą uznawane także te okoliczności, które mimo ich sygnalizowania przez stronę nie zostały objęte postępowaniem wyjaśniającym[194].

XI

1. Ogólne zasady współdziałania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym zawarte są w art. 106-106a. Przepisy te określają tryb tego współdziałania, terminy, w których organ współdziałający jest zobowiązany do zajęcia stanowiska, formę prawną jego wyrażenia, a także środki prawne przysługujące stronom, celem

[193] Por. J. Świątkiewicz, *Nowe…*, s. 649.

[194] Por. K. Komorniczak, *Wznowienie postępowania na podstawie nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów*, „Doradztwo Podatkowe" 1999, nr 11, s. 18.

jego weryfikacji. Należy przy tym pamiętać o pierwszeństwie przepisów szczególnych, które w inny sposób, niż kodeksowy, mogą regulować tryb współdziałania organów administracji publicznej (np. art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.).

2. Przepis art. 106 nie stanowi jednak samodzielnej podstawy prawnej do zajęcia stanowiska przez inny organ, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot warunkowy „jeżeli przepis prawa". To przepisy szczególne określają zarówno konkretne sprawy, w których rozstrzygnięcie sprawy następuje w trybie współdziałania organów, jak i wskazują formę tego współdziałania. Obowiązek współdziałania wprowadzony jest zazwyczaj przez zamieszczenie formuł zobowiązujących do podjęcia rozstrzygnięcia, takich jak: „w uzgodnieniu", „po porozumieniu", „za zgodą", „po zajęciu stanowiska", „po zasięgnięciu opinii', przy czym sformułowania te nie są synonimami i wprowadzają znaczne zróżnicowanie pozycji prawnej podmiotów współdziałających (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Bk 821/17, CBOSA).

3. Opinie wydawane przez wewnętrzne jednostki organizacyjne organu administracji, który jednocześnie wydaje decyzję, mają charakter czysto technicznych „uzgodnień wewnątrz organu" stanowiska, wyrażonego finalnie przez ten organ w decyzji. Nie są to więc opinie w rozumieniu art. 106 § 1, gdyż te zawsze wydawana są przez inny organ administracji niż organ wydający decyzję (wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1163/17, CBOSA).

4. Przewidziany w art. 106 k.p.a. obowiązek współdziałania organów, którego naruszenie stanowi podstawę do wznowienie postępowania, należy rozumieć, co do zasady, wyłącznie w sensie procesowym, tzn. że stanowisko innego organu jest formalną przesłanką wydania decyzji. Stąd organ prowadzący postępowanie jest obowiązany do jego uzyskania przed wydaniem decyzji, zaś organ współdziałający przed tym dniem winien je przedstawić. To uchybienie przedmiotowemu obowiązkowi przez organ prowadzący postępowanie główne, a nie odmienne rozstrzygnięcie sprawy, stanowić będzie zatem podstawę do wznowienia postępowania. Dla zastosowania tej przesłanki nie ma przy tym znaczenia, czy brak stanowiska organu współdziałającego wywarł wpływ na treść decyzji.

XII

1. Zaistnienie sytuacji wymienionej w hipotezie art. 145 § 1 pkt 7 należy uznać za wyjątkową. Zgodnie bowiem z art. 97 § 1 pkt 4, organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie, zobowiązany jest do zawieszenia postępowania, gdy rozpoznanie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Odstąpienie od powyższej zasady i rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez organ prowadzący postępowanie we własnym zakresie, dopuszczalne jest właściwie tylko w dwóch przypadkach: 1) na mocy art. 100 § 2 k.p.a., gdy zawieszenie postępowania z tej przyczyny mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego; 2) na mocy art. 100 § 3, gdy strona mimo wezwania nie wystąpiła o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo gdy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla strony.

2. Ocena sytuacji przewidzianych w art. 100 § 2 i 3 winna być jednak dokonywana z zachowaniem szczególnej staranności. Wynika to z faktu, że zagadnienie wstępne w tym wypadku rozstrzyga organ niewłaściwy, skutkiem czego dochodzi do naruszenia zasady wyrażonej w art. 19, według której każdy organ winien przestrzegać z urzędu swej właściwości. Problem nie pojawi się, gdy rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego w powyższym trybie będzie tożsame z tym, które podjął organ właściwy. Jednak gdy nastąpi zasadnicza rozbieżność pomiędzy rozstrzygnięciem przyjętym przez organ prowadzący postępowanie a rozstrzygnięciem organu właściwego w sprawie, spełniona będzie przesłanka do wznowienia postępowania[195].

3. Pomimo odwołania się w omawianej podstawie wznowienia postępowania jedynie do sytuacji opisanej w art. 100 § 2, podstawa ta w równej mierze odnosi się także do sytuacji z art. 100 § 3 k.p.a. Przemawia za tym nie tylko wykładnia celowościowa, ale i gramatyczna. Artykuł 100 § 3 wskazuje bowiem na to, że w tym przypadku stosuje się art. 100 § 2 – ze wszystkimi jego konsekwencjami (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2009 r., IV SA/Wa 292/09, CBOSA).

[195] Por. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Komentarz*…, s. 316.

XIII

1. Warunkiem skorzystania z podstawy wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8, jest istnienie związku przyczynowego pomiędzy uchylonym orzeczeniem sądu (decyzją innego organu) a ostateczną decyzją administracyjną. Podstawą tą zostały bowiem objęte sytuacje, w których organ prowadzący postępowanie, będąc związany inną decyzją lub orzeczeniem sądu, wydał tzw. decyzję pochodną (zależną)[196]. Istnienie tej podstawy wznowienia postępowania ma na celu usunięcie sprzeczności między decyzjami oraz między decyzjami ostatecznymi a orzeczeniami sądów, które następnie zostaną uchylone lub zmienione[197].

2. Przyczyny zmiany orzeczeń sądów lub decyzji organów, które miały wpływ na wynik sprawy, będą najczęściej związane z uruchomieniem trybów nadzwyczajnych w postępowaniu. Jednak stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. (uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1).

Art. 145a. [Niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP]

§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.
§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

[196] E. Mzyk, *Wznowienie*…, s. 81.
[197] K. Sobieralski, *Praktyczne*…, s. 98-99.

I

1. Szczególną przesłanką w katalogu przyczyn wznowienia postępowania jest możliwość powołania się przez stronę na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą przepisu, stanowiącego podstawę prawną wydania ostatecznej decyzji administracyjnej. Pierwotnym źródłem tej przesłanki jest art. 190 Konstytucji RP, który z orzeczeniem TK w tym przedmiocie wiąże dwa zasadnicze skutki prawne: 1) skutek bezpośredni – utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego; 2) skutek pośredni – możliwość wznowienia postępowania, w którym podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowił przepis zakwestionowanego aktu normatywnego[198].

2. Dla ogólnego postępowania administracyjnego powyższa regulacja ma istotne znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Podstawą wznowienia postępowania w tym przypadku jest bowiem zdarzenie niezwiązane z konkretnym postępowaniem administracyjnym i mogące nastąpić w znacznym okresie po ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej. Powrót zaś sprawy, wskutek wznowienia postępowania, do stadium sprzed wydania rozstrzygnięcia oznaczał będzie z reguły konieczność jego zmiany, gdyż obowiązkiem organu administracji publicznej będzie dostosowanie rozstrzygnięcia do stanu prawnego, wywołanego zmianą lub uchyleniem przepisu w wyniku stwierdzenia przez TK jego hierarchicznej niezgodności[199].

3. Choć pierwotnym źródłem omawianej przesłanki jest art. 190 Konstytucji RP, to wznowienie postępowania w związku ze stwierdzeniem hierarchicznej sprzeczności aktu normatywnego, stanowiącego podstawę wydania rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej, nie jest uzależnione od wystąpienia skutku bezpośredniego orzeczenia Trybunału w postaci utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu. Możliwe jest bowiem wznowienie postępowania także w oparciu o orzeczenia

[198] Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 383-384.

[199] Por. M. Szubiakowski, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla decyzji administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 3, s. 33.

interpretacyjne, o zaniechaniu ustawodawczym oraz wyroki TK, wydane mimo uprzedniego uchylenia kontrolowanego aktu normatywnego[200]. Istotne ograniczenia w przeprowadzeniu omawianego trybu nadzwyczajnego mogą pojawić się natomiast na tle tzw. wyroków aplikacyjnych, które – obok stwierdzenia niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą – rozstrzygają także kwestie wpływu tej niezgodności na stosunki społeczne ukształtowane na jego podstawie w przeszłości, wykluczając przykładowo możliwość zwrotu opłat pobranych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów (np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK 2002, nr 7, poz. 91).

4. Z uwagi na fakt, że skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma charakter retroaktywny (wsteczny), gdyż rozciąga się na stosunki prawne ukształtowane pod rządami innego reżimu prawnego, możliwość skorzystania z niego w postępowaniu administracyjnym uzależniona została wyłącznie od woli strony postępowania administracyjnego. Taka konstrukcja procesowa, „(…) ma zapobiegać naruszeniu zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego, jak również zabezpieczać stronę przed ujemnymi następstwami wadliwego prawodawstwa. Od oceny strony zależy zatem, czy oparcie decyzji na wadliwej, z punktu widzenia Konstytucji RP, podstawie prawnej narusza jej prawa nabyte, czy też nie. Jeżeli w jej ocenie do takiego naruszenia nie doszło, nie ma podstaw prawnych do weryfikacji decyzji w trybie wznowienia postępowania”[201].

II

1. Określenie terminu do zgłoszenia żądania wznowienia postępowania wymaga uwzględnienia poszczególnych typów orzeczeń o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą. W tym zakresie wyróżnić należy: orzeczenia skutkujące utratą mocy niekonstytucyjnego aktu normatywnego oraz orzeczenia nie powodujące derogacji zakwestionowanej normy z obrotu prawnego[202].

---

[200] Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, *Wznowienie*…, s. 95-98.

[201] B. Adamiak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a wadliwość decyzji administracyjnej*, (w:) I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje*…, s. 21.

[202] Por. M. Kopacz, *Wznowienie*…, s. 112-113.

2. Określając termin do zgłoszenia żądania wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia TK, skutkującego utratą mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego, pod pojęciem wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – jako początku biegu terminu – należy rozumieć dzień utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy prawnej. W omawianej sytuacji, co do zasady, zdarzeniem początkującym bieg terminu będzie dzień wydania publikatora zawierającego omawiane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli jednak, w opublikowanym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny wskazał inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP), to w takim przypadku termin miesięczny rozpoczyna bieg od dnia określonego w orzeczeniu jako data utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego[203]. Nie dotyczy to jednak orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny zastosował tzw. przywilej korzyści, dopuszczając możliwość wznowienia postępowania – przed datą utraty mocy obowiązującej aktu – w sprawie, która zainicjowała kontrolę jego konstytucyjności (np. wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45). Wówczas bowiem termin miesięczny na złożenie żądania wznowienia postępowania rozpoczyna bieg od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału we właściwym organie publikacyjnym.

3. W odniesieniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które mimo stwierdzenia hierarchicznej sprzeczności aktu normatywnego nie wywołują skutku w postaci utraty jego mocy obowiązującej, termin miesięczny na zgłoszenie żądania wznowienia postępowania biegnie od dnia opublikowania orzeczenia we właściwym organie promulgacyjnym (tj. od dnia wydania publikatora).

4. Miesięczny termin do wniesienia żądania wznowienia postępowania należy obliczać z uwzględnieniem reguł wskazanych w art. 57, zaś uchybienie temu terminowi należy zakwalifikować jako względną przyczynę odmowy wznowienia postępowania. Termin ten może zostać bowiem przywrócony na zasadach określonych w art. 58-59 k.p.a.

---

[203] Zob. J. Trzciński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka,* (w:) W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 99-100.

„Art. 145aa. [Wpływ orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na treść decyzji]

§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji.
§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

I

Umieszczenie tej podstawy w katalogu przyczyn umożliwiających wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego nastąpiło z mocy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 54), zmieniającej komentowaną ustawę z dniem 26 stycznia 2021 r. Dodanie tej podstawy wznowieniowej w k.p.a. należy postrzegać jako dążenie do zachowania spójności systemowej w obrębie administracyjnego prawa procesowego, wszak ustawodawca taką przyczynę wznowienia postępowania wprowadził także w postępowaniach podatkowym i przed sądami administracyjnymi. Regulacja ta ostatecznie usuwa także wątpliwości co do gwarancji proceduralnych przysługujących jednostce na gruncie k.p.a. w sytuacji stwierdzenie przez TSUE naruszenia prawa unijnego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2020 r., VI SA/Wa 447/20, CBOSA).

II

Podstawę wznowienia postępowania może stanowić tylko orzeczenie TSUE pochodzące z okresu po wydaniu decyzji. Za konstatacją taką przemawia użycie w komentowanym przepisie sformułowania „wydanej decyzji", analogia pomiędzy omawianą przesłanką a tą ustanowioną w art. 145a § 1 (dotyczącą wyroków Trybunału Konstytucyjnego), a także sposób liczenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie, który jest zakotwiczony w momencie oficjalnej publikacji orzeczenia . Warunkiem

wznowienia postępowania z tej przyczyny jest wystąpienie pomiędzy orzeczeniem TSUE a sprawą, w której zapadła decyzja ostateczna, tożsamej podstawy prawnej z zakresu prawa Unii Europejskiej . Nie jest zatem konieczne zaistnienie pomiędzy decyzją a orzeczeniem TSUE tożsamości przepisu prawa krajowego, gdyż przedmiotowe orzeczenie nie musi odnosić się do przepisu polskiego prawa krajowego (czy też interpretować przepisu prawa UE na tle polskiego prawa) i nie musi zapaść w sprawie „polskiej" . W przypadku zaś gdy orzeczenie TSUE zapada na tle przepisów krajowych innego państwa członkowskiego, które nie mają bezpośredniego przełożenia na regulacje polskiego prawa krajowego, organ winien ocenić, czy decyzja ostateczna nie narusza tezy (tez) tego orzeczenia i czy orzeczenie to ma wpływ na treść tej decyzji."

III

Podobnie jak przy przesłankach określonych w art. 145a § 1 i art. 145aa k.p.a, także wznowienie postępowania na podstawie art. 145b § 1, również wznowienie z przyczyny określonej w art. 145aa § 1 pozostawione zostało woli strony postępowania, której prawo zostało naruszone (zob. art. 147). Miesięczny termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, o którym mowa w § 2 komentowanego przepisu, należy obliczać z uwzględnieniem reguł wskazanych w art. 57 k.p.a., zaś uchybienie temu terminowi należy zakwalifikować jako względną przyczynę odmowy wznowienia postępowania. Termin ten może zostać bowiem przywrócony na zasadach określonych w art. 58-59 k.p.a. Do wznowienia postępowania w oparciu o tą przesłankę zastosowanie znajdują te same normy postępowania, które stosowane są w przypadku wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145a § 1 i art. 145b § 1."

Art. 145b. [Naruszenie zasady równego traktowania]

§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219), jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.

§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

I

W rozumieniu powołanej w komentowanym przepisie ustawy, zasada równego traktowania to „brak jakichkolwiek zachowań stanowiących nierówne traktowanie" (art. 3 pkt 6). Stosownie zaś do art. 3 pkt 5 tej ustawy, „nierówne traktowanie" to „traktowanie osób fizycznych w sposób będący jednym lub kilkoma z następujących zachowań: dyskryminacją bezpośrednią, dyskryminacją pośrednią, molestowaniem, molestowaniem seksualnym, a także mniej korzystnym traktowaniem osoby fizycznej wynikającym z odrzucenia molestowania lub molestowania seksualnego lub podporządkowania się molestowaniu lub molestowaniu seksualnemu oraz zachęcanie do takich zachowań i nakazywanie takich zachowań". Zasada ta oraz wynikające z niej zakazy obowiązują w szczególności organy administracji, a ich naruszenie skutkuje prawem do odszkodowania zgodnie z przepisami k.c., jak również – przy spełnieniu określonych warunków – możliwością wznowienia postępowania administracyjnego.

II

Aby naruszenie zasady równego traktowania mogło stanowić podstawę wznowienia postępowania, musi być wydane orzeczenie sądu stwierdzające to naruszenie. W doktrynie ugruntowany jest pogląd, że przez określenie „sąd" użyte w komentowanym przepisie „należy rozumieć każdy sąd – zarówno krajowy, jak i np. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejski Trybunał Praw Człowieka"[204]. Natomiast oceny wpływu tego naruszenia na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną dokonuje organ administracji publicznej po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania.

[204] Por. M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego,* LEX 2019.

III

Podobnie jak przy przesłankach określonych w art. 145a i art. 145aa k.p.a., także wznowienie postępowania na podstawie art. 145b pozostawione zostało woli strony postępowania, której prawo zostało naruszone (zob. art. 147 k.p.a.). Miesięczny termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, o którym mowa w § 2 komentowanego przepisu, należy obliczać z uwzględnieniem reguł wskazanych w art. 57 k.p.a., zaś uchybienie temu terminowi należy zakwalifikować jako względną przyczynę odmowy wznowienia postępowania. Termin ten może zostać bowiem przywrócony na zasadach określonych w art. 58-59 k.p.a.

Art. 146. [Ograniczenie możliwości uchylenia decyzji w wyniku wznowienia]

§ 1. Uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a-art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.
§ 2. Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

I

1. Komentowany przepis reguluje przesłanki negatywne wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej w trybie wznowienia postępowania, stanowiące przeszkodę do ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Wystąpienie tych przesłanek winno być stwierdzone przez organ administracji publicznej po ponownym rozpoznaniu sprawy, nie zaś w fazie ustalania dopuszczalności wznowienia. W przypadku ich zaistnienia, zgodnie z art. 151 § 2, organ administracji publicznej kończąc postępowanie wznowione ogranicza się jedynie do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie można uchylić tej decyzji. W tym ujęciu, możliwość uruchomienia trybu nadzwyczajnego,

mimo wystąpienia przesłanek negatywnych, jest rozwiązaniem kompromisowym, mającym w założeniu umożliwić dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za wydanie decyzji z naruszeniem prawa, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności stosunków prawnych, ukształtowanych ostateczną decyzją administracyjną[205].

2. Przez doręczenie lub ogłoszenie decyzji, o których mowa w § 1 komentowanego przepisu, należy rozumieć doręczenie lub ogłoszenie decyzji w odniesieniu do którejkolwiek ze stron biorących udział w danym postępowaniu, przy czym termin, od którego liczy się upływ okresu wskazanego w tym przepisie, biegnie od dnia ostatniego doręczenia lub ogłoszenia, jakie miało miejsce w sprawie (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 września 2018 r., II SA/Wr 432/18, CBOSA).

II

1. Przesłanka określona w art. 146 § 1 k.p.a. kończy wznowione postępowanie z uwagi na upływ czasu wyłącznie po ustaleniu wadliwości z art. 145 § 1 pkt 1-8 k.p.a., art. 145a-art. 145b k.p.a., bez względu na materialnoprawną prawidłowość kwestionowanej decyzji. Natomiast przesłanka wymieniona w art. 146 § 2 potwierdza ostatecznie materialnoprawną prawidłowość decyzji i wskazuje wyłącznie na jej kwalifikowaną wadliwość proceduralną.

2. Podzielić należy pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowym, że z uwagi na charakter i wagę obu negatywnych przesłanek, stosowanie przesłanki upływu czasu jest warunkowane uprzednim wyeliminowaniem możliwości wydania w danej sprawie rozstrzygnięcia w oparciu o art. 146 § 2. Należy bowiem pamiętać, że decyzja, o której mowa w art. 151 § 2, wydawana w razie stwierdzenia przez organ ww. przesłanek, może być podstawą dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu szkody spowodowanej przez wydanie ostatecznej decyzji z naruszeniem prawa, przy czym koniecznym warunkiem dochodzenia takiego odszkodowania jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności decyzji z prawem (art. 417^1 k.c.).

[205] B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 12, s. 47.

Niezbędne jest więc we wznowionym postępowaniu rozstrzygnięcie o wszystkich wadach ostatecznej decyzji, a więc nie tylko o tym, że została ona wydana w wadliwym postępowaniu (np. bez udziału strony postępowania), ale także o tym, czy gdyby nie upływ terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a., zostałaby wydana inna decyzja (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 listopada 2016 r., II SA/Gd 424/16, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2018 r., VII SA/Wa 600/18, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2019 r., II SA/Bk 257/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., II OSK 841/17, CBOSA).

Art. 147. [Wszczęcie postępowania]

Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Wznowienie postępowania z przyczyny określonej art. 145 § 1 pkt 4 oraz w art. 145a-art. 145b następuje tylko na żądanie strony.

I

Komentowany przepis określa sposoby wznowienia postępowania, wyłączając jednocześnie uruchomienie tego trybu nadzwyczajnego z urzędu co do niektórych przyczyn. Nie jest to jednak regulacja kompletna w tym obszarze, gdyż nie można wykluczyć w tym trybie zastosowania przez organ art. 61 § 2 i warunkowego wznowienia postępowania z urzędu, mimo braku wymaganego przez art. 147 zd. 2 żądania strony.

II

1. Wznowienie postępowania z urzędu następuje z inicjatywy własnej organu administracji publicznej, w wyniku uwzględnienia żądania organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a.), w okolicznościach opisanych w art. 233 i art. 235, a także na skutek sprzeciwu prokuratora żądania Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka lub Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 182, art. 184 § 1 k.p.a., art. 14 pkt 6 u.RPO, art. 10 pkt 5 u.RPD, art. 9 ust. 1 pkt 8 u.RMiŚP)."

2. Wznowienie postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 4 oraz w art. 145a-art. 145b następuje na żądanie strony, aczkolwiek – jak podano – nie można tu wykluczyć zastosowania art. 61 § 2 k.p.a. W przypadku przesłanki, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4, legitymowana do wniesienia żądania wznowienia postępowania jest wyłącznie ta strona, która podnosi, że bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (zob. uwagi dot. tej podstawy wznowienia). Podobnie, gdy przyczyną wznowienia postępowania jest okoliczność opisana w art. 145b § 1, żądanie uruchomienia tego trybu nadzwyczajnego może zgłosić strona, której prawo zostało naruszone, a co znalazło potwierdzenie w orzeczeniu właściwego sądu. Natomiast inicjatywa wznowienia postępowania na podstawie art. 145a przysługuje każdej stronie postępowania zakończonego ostateczną decyzją administracyjną wydaną na podstawie przepisu, którego hierarchiczną sprzeczność stwierdził TK. „Podobnie, żądanie wznowienia postępowania z przyczyny opisanej w art. 145aa może zgłosić strona postępowania zakończonego ostateczną decyzją administracyjną, na której treść ma wpływ orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej."

Art. 148. [Wniesienie podania o wznowienie postępowania]

§ 1. Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania.
§ 2. Termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji.

I

Komentowany przepis reguluje dwie kwestie, to jest tryb wniesienia podania o wznowienie postępowania oraz termin jego wniesienia. O ile opisany w tym przepisie tryb wnoszenia podania ma charakter uniwersalny, gdyż dotyczy wszystkich podań zgłaszanych w tym przedmiocie, o tyle ustalony w tym przepisie termin do złożenia podania ma zastosowanie tylko w tych sprawach, w których wznowienie

postępowania ma nastąpić z przyczyn wymienionych w art. 145 § 1. W pozostałych przypadkach termin do wniesienia podania „skargi o wznowienie" należy ustalić z uwzględnieniem regulacji zawartej w art. 145a § 2, art. 145aa § 2 i art. 145b § 2.

II

Przyjęty tryb wnoszenia podania o wznowienie postępowania (do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji) uzasadniony jest względami pragmatycznymi, gdyż to ten organ dysponuje kompletem akt sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Gdyby organ ten nie był jednak właściwy do wydania postanowienia w sprawie wznowienia postępowania, co wymaga dokonania oceny w kontekście art. 150, powinien niezwłocznie przekazać podanie organowi właściwemu w sprawie wraz z aktami administracyjnymi.

III

W podaniu o wznowienie postępowania strona powinna podać okoliczności świadczące o zachowaniu określonego w tym przepisie terminu. Niepodanie tych okoliczności nie jest jednak brakiem formalnym podania, do którego uzupełnienia strona mogłaby zostać wezwana w trybie art. 64 § 2 pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Żaden przepis prawa nie statuuje bowiem tego obowiązku wśród elementów formalnych podania. Ustalenie zachowania przez stronę terminu do złożenia podania o wznowienie postępowania następuje zatem w postępowaniu wyjaśniającym, poprzedzającym wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania lub o odmowie jego wznowienia. Dlatego też podstawę prawną do wezwania strony o podanie okoliczności świadczących o zachowaniu terminu określonego w komentowanym przepisie winien stanowić art. 50 § 1. Natomiast, aby odmówić wznowienia postępowania z powodu uchybienia przez stronę terminu do złożenia podania o wznowienie postępowania nie wystarczy wykazać, że strona miała możliwość dowiedzenia się o okoliczności stanowiącej podstawę wznowienia, lecz trzeba dowieść, że wiedziała o tej okoliczności (lub decyzji) wcześniej niż miesiąc przed

dniem złożenia podania o wznowienie postępowania (zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2018 r., II OSK 557/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 lutego 2007 r., I OSK 522/06, CBOSA).

IV

W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, który należy podzielić, że powzięcie wiadomości o wydaniu decyzji nie jest pojęciem tożsamym z zawiadomieniem o pełnej treści decyzji, co mogłoby nastąpić dopiero po doręczeniu decyzji. W pierwszym przypadku chodzi tylko o informację o wydaniu decyzji, w drugim zaś o czynność jej doręczenia. Artykuł 148 § 2 nie wymaga, do otwarcia biegu terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania, dopełnienia wymogu doręczenia decyzji, której dotyczy żądanie wznowienia. Istotne jest to, aby do strony dotarła wiadomość o wydaniu decyzji i o zawartym w niej rozstrzygnięciu, niezależnie od źródła, z którego pochodzi informacja. Zwrot „strona dowiedziała się o decyzji" należy zatem rozumieć w ten sposób, że strona uzyskała informacje, pozwalające zidentyfikować decyzję, której jej nie doręczono, w stopniu wystarczającym do sformułowania żądania wznowienia postępowania. Chodzi więc tu o takie dane, jak nazwa organu, który wydał decyzję oraz sposób rozstrzygnięcia sprawy. Jeśli chodzi o tę ostatnią informację, to nie jest konieczne, aby strona dokładnie poznała treść rozstrzygnięcia, wystarczy, jeżeli powzięła informację, czego dana decyzja dotyczy (m.in. wyrok NSA z dnia 30 listopada 2010 r., II OSK 39/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., II OSK 674/13, CBOSA).

V

Zachowanie terminu do złożenia podania należy oceniać z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 57, zaś przed negatywnymi skutkami uchybienia terminu strona może zabezpieczyć się, składając prośbę o przywrócenie terminu na zasadach określonych w art. 58-59.

Art. 149. [Postanowienie jako forma wszczęcia oraz odmowy wszczęcia postępowania]

§ 1. Wznowienie postępowania następuje w drodze postanowienia.
§ 2. Postanowienie stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.
§ 3. Odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze postanowienia.
§ 4. Na postanowienie, o którym mowa w § 3, służy zażalenie.

I

W komentowanym przepisie określono przede wszystkim formę prawną wznowienia oraz odmowy wznowienia postępowania. Zaakcentowano także dwuetapowość postępowania prowadzonego w tym trybie nadzwyczajnym wskazując, że dopiero po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania możliwe jest dokonywanie merytorycznych ocen zarówno co do przyczyn wznowienia, jak i co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Natomiast na etapie wstępnym możliwa jest jedynie ocena formalna przesłanek uruchomienia tego trybu nadzwyczajnego, po której dokonaniu organ wydaje postanowienie o wznowieniu bądź odmowie wznowienia postępowania.

II

1. Wydanie postanowienia o odmowie wznowienia postępowania jest cechą charakterystyczną postępowania wszczynanego na żądanie. Konieczność podjęcia takiego rozstrzygnięcia zachodzi zatem tylko w sytuacji negatywnego załatwienia żądania wznowienia postępowania. Wznowienie postępowania z urzędu powinno być bowiem poprzedzone czynnościami wewnętrznymi, ustalającymi dopuszczalność uruchomienia tego trybu nadzwyczajnego. W razie ich wyniku negatywnego, organ nie wznawia postępowania, a w razie gdy w wyniku wadliwej oceny wszczął postępowanie w tym trybie, winien wydać decyzję o jego umorzeniu.

2. Postanowienie o odmowie wznowienia postępowania wydaje się wówczas, gdy wznowienie nie jest dopuszczalne z powodu spóźnienia żądania, braku powołania się na ustawową podstawę wznowienia postępo-

wania, albo ze względów podmiotowych – gdy żądanie wnosi podmiot, który nie jest stroną tego postępowania, względnie stroną uprawnioną do zgłoszenia żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 lub art. 145b § 1, albo przedmiotowych – gdy dotyczy ono sprawy innej niż administracyjna, jak też wówczas, gdy chodzi o sprawę załatwioną w inny sposób niż ostateczną decyzją, bądź gdy takiej w sprawie nie wydano (por. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2018 r., I OSK 2230/16, CBOSA).

3. Na postanowienie o odmowie wznowienia postępowania przysługuje zażalenie, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Środki te przysługują wyłącznie podmiotowi, który złożył podanie o wznowienie postępowania. Inne niż wnioskodawca strony postępowania biorą bowiem udział dopiero we wznowionym postępowaniu, o ile dojdzie do jego formalnego wszczęcia. Natomiast nie mają one interesu prawnego w przypadku negatywnego rozpatrzenia żądania wznowienia postępowania zgłoszonego przez inną stronę. Każda ze stron będzie mogła natomiast kwestionować postanowienie o wznowieniu postępowania. Zaskarżenie tego postanowienia możliwe będzie jednak dopiero w odwołaniu od decyzji wydanej na podstawie art. 151 (art. 142), gdyż kodeks nie przewiduje możliwości wniesienia na nie zażalenia. Niedopuszczalne jest także wniesienie skargi na tego rodzaju postanowienie do sądu administracyjnego, gdyż nie mieści się ono w katalogu postanowień wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

III

Postanowienie o wznowieniu postępowania nie zawęża, co do zasady, granic tego postępowania tylko do podstawy (podstaw) wznowienia wskazanych w tym postanowieniu. Niemniej jednak w przypadku wznowienia postępowania z urzędu, przedmiotem badań i ustaleń organu nie mogą być te podstawy wznowienia, do których podniesienia uprawniona jest wyłącznie strona (a więc te wymienione w art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a-art. 145b). Rozszerzenie podstaw wznowienia w sprawie zainicjowanej żądaniem strony wymaga natomiast uzyskania jej zgody[206].

[206] M. Kopacz, *Wznowienie*…, s. 133.

IV

Tożsamość sprawy administracyjnej, tworząca granice postępowania wznowionego, nie zawsze będzie implikowała pełną identyczność wszystkich jej elementów w porównaniu ze stanem istniejącym w chwili wydania poprzedniego rozstrzygnięcia.

V

Prowadząc postępowanie w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej nie jest zatem związany ustaleniami stanu faktycznego i prawnego dokonanymi w postępowaniu, w którym zapadła decyzja ostateczna. Nie oznacza to jednak, że organ odrzuca wiarygodność wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu. Mimo braku wyraźnej regulacji, dotyczącej prowadzenia postępowania wyjaśniającego po wznowieniu, należy przychylić się do stanowiska NSA, według którego „(…) istotą wznowionego postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej jest powrót sprawy do odpowiedniego stadium zwykłego postępowania instancyjnego. Nową decyzję, rozstrzygającą zatem o istocie sprawy, wydaje się, jak gdyby sprawa nie była w danej instancji rozstrzygana. Wobec tego organ administracji państwowej, wydający nową decyzję, stosuje te przepisy prawa materialnego, które obowiązują w dniu orzekania. Odstępstwo od powyższej zasady dotyczy tylko decyzji deklaratoryjnych, to jest stwierdzających wyłącznie skutek prawny, który nastąpił z mocy prawa, a więc z mocą *ex tunc*" (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1984 r., I SA 86/84, ONSA 1984, nr 1, poz. 59).

Opowiadając się za takim charakterem sprawy wznowionej, należy przyjąć, iż postępowanie powinno być prowadzone według przepisów o postępowaniu przed organem I instancji[207].

[207] Por. M. Kopacz, *Wznowienie*…, s. 136 i cyt. tam literatura.

Art. 150. [Właściwość organu w sprawie wznowienia postępowania]

§ 1. Organem administracji publicznej właściwym w sprawach wymienionych w art. 149 jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji.
§ 2. Jeżeli przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu wymienionego w § 1, o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy w sprawach wymienionych w art. 149 § 2.
§ 3. Przepis § 2 nie dotyczy przypadków, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegium odwoławcze.

I

W świetle komentowanego przepisu, organem właściwym w sprawie wznowienia postępowania jest ten organ, którego decyzja jest lub stała się ostateczna. Organ pierwszej instancji będzie zatem właściwy do wznowienia postępowania w tych sprawach, w których żadna ze stron nie skorzystała z przysługującego jej prawa do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w trybie zwykłym. W pozostałych sprawach właściwym do wznowienia postępowania będzie organ wyższego stopnia. Nie dotyczy to jednak decyzji wydanych przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Przysługujący bowiem od decyzji wydanych przez te organy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest niedewolutywnym środkiem zaskarżenia, co oznacza, że sprawę ponownie rozpoznaje ten sam organ, który wydał zaskarżoną decyzję.

II

Minister i samorządowe kolegium odwoławcze będą organami właściwymi w sprawie wznowienia postępowania także wtedy, gdy przyczyną uruchomienia tego trybu nadzwyczajnego będzie działalność tych organów. W przypadku innych organów, zaistnienie takiego zdarzenia spowoduje natomiast dewolucję kompetencji do wydania postanowienia o wznowieniu lub odmowie wznowienia postępowania na organ wyższego stopnia. W postanowieniu o wznowieniu postępowania organ ten zobowiązany jest równocześnie do wyznaczenia organu

właściwego do przeprowadzenia drugiego etapu postępowania wznowionego, który w związku z istnieniem przeszkody prawnej po stronie organu właściwego ustawowo do załatwienia tej sprawy, nabędzie tzw. właściwość delegacyjną.

III

1. Przez działalność organu, o której mowa w art. 150 § 2, należy rozumieć takie właściwości i zachowanie się danego organu w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w danej sprawie, które mogły godzić w zasadę obiektywizmu i być wyrazem stronniczego stanowiska tego organu przy wydaniu decyzji ostatecznej, co powinno być ustalone w postępowaniu wyjaśniającym przed wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania (wyrok NSA z dnia 17 stycznia 1986 r., II SA 1782/85, CBOSA). Należy przy tym uwzględnić zarówno działanie, jak i zaniechanie, a w szczególności niezastosowanie przepisów o wyłączeniu pracownika lub organu, świadome dopuszczenie sfałszowanego dowodu, jak również niezawiadomienie strony lub pełnomocnika o wszczęciu postępowania lub o jego czynnościach (wyrok NSA z dnia 3 października 1988 r., II SA 165/88, CBOSA).

2. Zarzuty dotyczące działalności organu administracji publicznej, w zależności od sposobu wznowienia postępowania, wynikają albo z twierdzeń strony podnoszonych w podaniu o uruchomienie tego trybu, albo są wynikiem ustaleń dokonanych przez organ z urzędu. W każdym jednak przypadku, aby doszło do dewolucji kompetencji na organ wyższego stopnia, zarzuty te muszą stanowić jednocześnie podstawę wznowienia postępowania[208].

3. Celem art. 150 § 2 nie jest to, aby kompetencja do orzekania w sprawie dopuszczalności wznowienia przeszła na organ wyższego stopnia, lecz to, aby ten sam organ, którego działanie jest powodem wystąpienia wad wznowieniowych w decyzji, nie wznawiał i nie prowadził postępowania w sprawie, a więc, aby nie był „sędzią" we własnej sprawie (por. wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., I OSK 1400/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 maja 2018 r., II OSK 1507/16, CBOSA).

[208] M. Kopacz, *Wznowienie*…, s. 126.

IV

W sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej po wydaniu decyzji ostatecznej, właściwym do wznowienia postępowania jest organ, który w świetle przepisów określających zakres jego działania, obowiązujących w dacie wydania postanowienia, o którym mowa w art. 149, jest organem właściwym do orzekania w tej kategorii spraw. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie sądowym, przyjęcie koncepcji sukcesji uprawnień z dotychczasowych organów – nieistniejących lub nawet tych istniejących, lecz już rzeczowo lub miejscowo niewłaściwych – na nowe organy gwarantuje „podążanie" kompetencji w ślad za nową strukturą organów i ich zadaniami (postanowienie NSA z dnia 8 października 2019 r., II OW 109/19, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2018 r., II OW 148/18, CBOSA).

Art. 151. [Decyzja kończąca postępowanie]

§ 1. Organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 150, po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 wydaje decyzję, w której:
1) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa lub art. 145b, albo
2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.
§ 2. W przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji.
§ 3. W sprawach, o których mowa w § 1, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.

I

Komentowany przepis zawiera katalog zamknięty rozstrzygnięć wydawanych po przeprowadzeniu postępowania wznowionego. Decyzja zapadła w wyniku wznowienia postępowania musi rozstrzygać

istotę sprawy, nie może natomiast orzekać o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi niższej instancji[209].

II

Decyzja wydana na podstawie art. 150 jest decyzją wydaną w pierwszej instancji, co oznacza, że może być ona zaskarżona w drodze odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), a następnie skargi do sądu administracyjnego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że decyzje ministra i samorządowego kolegium odwoławczego mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego bez konieczności uprzedniego złożenia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 p.p.s.a.).

III

1. W postępowaniu wznowionym możliwość ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy determinuje uprzednie potwierdzenie wystąpienia w sprawie podstawy wznowieniowej. Negatywny wynik badania w tym obszarze obliguje bowiem organ do wydania decyzji o odmowie uchylenie decyzji dotychczasowej na podstawie art. 151 § 1 pkt 1. Stwierdzenie istnienia choć jednej z podstaw wznowienia postępowania otwiera natomiast drogę do ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej uprzednio decyzją ostateczną.

2. Podstawową kompetencją merytoryczną organu prowadzącego wznowione postępowanie jest uchylenie decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy (art. 150 § 1 pkt 2). Następuje to wówczas, gdy organ stwierdzi istnienie którejś z podstaw wznowienia, a nie wystąpi żadna z negatywnych przesłanek, określonych w art. 146, wykluczających uchylenie decyzji dotychczasowej. Obowiązek rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej wynika bezpośrednio z przedmiotu postępowania w sprawie wznowienia, które wedle rozwiązań przyjętych w przepisach k.p.a., nie jest tylko postępowaniem weryfikacyjnym, ale obejmuje

[209] Ł. Kroplewski, P. Majczak, K. Sobieralski (red), *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 283.

również rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy (art. 149 § 2). Spełniając powyższy obowiązek organ administracji publicznej nie wydaje jednak w tym zakresie dwóch odrębnych decyzji, lecz w jednej, kończącej postępowanie w sprawie wznowienia, podejmuje dwa rozstrzygnięcia, z których jedno uchyla dotychczasową decyzję, drugie zaś rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty[210].

IV

Stosownie do art. 151 § 2, w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Przedmiotowe rozstrzygnięcie, co prawda, nie eliminuje wadliwej decyzji z obrotu prawnego, stanowi jednak podstawę do wystąpienia przez stronę z roszczeniem o odszkodowanie (por. wyrok SN z dnia 3 marca 1985 r., II CR 121/85, OSNCP 1986, nr 4, poz. 53).

V

1. Decyzja wydana w następstwie wznowienia postępowania powinna zawierać elementy, o których mowa w art. 107. W wyniku wznowienia postępowania sprawa zostaje przywrócona do stanu sprzed wydania decyzji, a nowe okoliczności sprawy mogą uzasadniać odmienne, korzystne dla strony rozstrzygnięcie, tym bardziej że organ administracji publicznej wydając nową decyzję stosuje, co do zasady, przepisy prawa obowiązujące w momencie orzekania.

2. Należy pamiętać, że skoro wznowienie postępowania nie jest zwyczajnym środkiem weryfikacji decyzji, nie ma tu zastosowania zakaz *reformationis in peius,* co może skutkować wydaniem orzeczenia także na niekorzyść strony[211]. Konstrukcja *reformatio in peius* powstała i ukształtowała się jako instytucja związana z postępowaniem odwo-

[210] Por. M. Kopacz, *Wznowienie*…, s. 141.
[211] Por. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Komentarz*…, s. 342-343.

ławczym, gdy zmiana orzeczenia dokonywana jest w toku instancji[212]. Pogląd taki utrwalony jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok NSA z dnia 16 lutego 1989 r., IV SA 1101/88, ONSA 1989 nr 2, poz. 71; wyrok NSA z dnia 27 października 1993 r., III SA 549/93, POP 1995, nr 3, poz. 46).

VI

W § 3 komentowanego przepisu wyłączono dopuszczalność w postępowaniu w sprawie wznowienia milczącego załatwienia sprawy.

Art. 152. [Wstrzymanie wykonania decyzji]

§ 1. Organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania.
§ 2. Na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji służy stronie zażalenie, chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze.

I

Regulacja zawarta w komentowanym przepisie jednoznacznie wskazuje, że wznowienie postępowania administracyjnego nie wywołuje skutku bezwzględnie suspensywnego w postaci wstrzymania z mocy prawa wykonania decyzji ostatecznej, wydanej w postępowaniu podlegającym wznowieniu. Rozstrzygnięcie tej kwestii pozostawiono organowi właściwemu w sprawie wznowienia postępowania w rozumieniu art. 150, przy czym żądanie w tym zakresie może zgłosić także strona.

II

Instytucja wstrzymania wykonania decyzji ma na celu zapobieżenie wykonywania decyzji, w odniesieniu do której należy uznać, że wyda-

[212] A. Skóra, *Reformatio*…, s. 18-19.

na została w ramach postępowania, które jest dotknięte wadą określoną w art. 145 § 1 lub które można wznowić z przyczyn określonych w art. 145a-art. 145b. Przedmiotem udzielenia ochrony tymczasowej, o której mowa w art. 152, mogą być jedynie takie decyzje, które nadają się do wykonania, rozumianego jako spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danej decyzji. Nie można zatem zastosować instytucji wstrzymania do decyzji odmownych, jak również tych, które dla spowodowania określonego w nich stanu faktycznego lub prawnego nie wymagają żadnych działań ze strony uprawnionych podmiotów (por. postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., II GZ 913/15, CBOSA).

III

1. Rozstrzygnięcie o wstrzymaniu wykonania decyzji nie jest pozostawione uznaniu właściwego organu lecz uzależnione od uprawdopodobnienia możliwego uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. W uzasadnieniu postanowienia wstrzymującego wykonanie decyzji muszą zostać zatem przedstawione okoliczności sprawy uprawdopodabniające uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Okoliczności te winny być oceniane w zestawieniu zarówno z art. 151 § 1 pkt 2, jak i z art. 146. Brak będzie bowiem podstaw do wstrzymania wykonania decyzji w przypadku zaistnienia sytuacji uniemożliwiającej uchylenie decyzji, stanowiącej przedmiot postępowania wznowionego. Organ nie musi jednak gromadzić pełnego materiału dowodowego, aby ustalić wystąpienie przesłanek negatywnych, o których mowa w art. 146, a jedynie określić, czy prawdopodobnym jest wystąpienie tych przesłanek (zob. wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2796/16, CBOSA).

2. Wstrzymanie, a także odmowa wstrzymania wykonania decyzji następują w drodze postanowienia. Stosownie do art. 152 § 2, na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji służy stronie zażalenie, chyba że postanowienie to zostało wydane przez ministra, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4, lub samorządowe kolegium odwoławcze. Przez postanowienie „w sprawie wstrzymania" wykonania decyzji

należy rozumieć zarówno postanowienie o wstrzymaniu, jak i o odmowie wstrzymania wykonania decyzji. Prawo do wniesienia zażalenia na postanowienia, wydawane na podstawie art. 152, przysługuje każdej ze stron wznowionego postępowania[213].

Art. 153. [Uchylony]

[213] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis, 2017.

Rozdział 13
Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji

Art. 154. [Uchylenie lub zmiana decyzji, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa]

§ 1. Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.
§ 2. W przypadkach określonych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji.
§ 3. (uchylony).

I

1. Postępowanie administracyjne prowadzone w nadzwyczajnym trybie unormowanym w art. 154 ma na celu weryfikację ostatecznych decyzji administracyjnych, dotkniętych tzw. wadami niekwalifikowanymi, tj. wadami niestanowiącymi podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego i/lub stwierdzenia nieważności decyzji. W okolicznościach przewidzianych w tym przepisie mogą być ponadto uchylane lub zmieniane prawidłowe, tj. zgodne z prawem, decyzje ostateczne. Tryb ten służy wyłącznie weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych, tzn. decyzji, od których nie służy już odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1). Nie jest możliwa zmiana lub uchylenie w tym trybie decyzji nieostatecznej (wyrok NSA z dnia 30 marca 1999 r., III SA 10/98, LEX nr 45094).

Na podstawie art. 154 nie można wszcząć postępowania zmierzającego do uchylenia lub zmiany ostatecznego postanowienia. Przepis art. 126, przewidujący możliwość weryfikacji ostatecznych postanowień w ramach wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji, nie zawiera bowiem odesłania do odpowiedniego stosowania art. 154 w odniesieniu do postanowień.

Weryfikacja decyzji na podstawie art. 154 nie została przez ustawodawcę ograniczona terminem, co oznacza, że może nastąpić w każdym czasie. Nie można jednak zastosować tego trybu weryfikacji, jeżeli nie obowiązuje już akt normatywny, stanowiący podstawę do wydania decyzji podlegającej wzruszeniu (m.in. wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., III SA 330/01, LEX nr 794688).

2. Na podstawie art. 154 nie można dokonywać weryfikacji czynności materialno-technicznych organów administracji publicznej[214].

3. Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 154 może nastąpić, w sytuacji, gdy łącznie spełnione są następujące przesłanki: 1) postępowanie w sprawie indywidualnej zostało zakończone decyzją ostateczną, na podstawie której żadna ze stron nie nabyła prawa; 2) za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

4. W orzecznictwie (m.in. wyrok NSA z dnia 23 maja 2003 r., IV SA 3205/01, LEX nr 794688) i w literaturze[215] przyjmuje się, że fakt, czy strona nabyła lub nie nabyła prawa z decyzji ostatecznej, dekodowan jest na podstawie treści rozstrzygnięcia zawartego w decyzji ostatecznej. Pojęcie „nabycia prawa" z decyzji administracyjnej należy wiązać z uprawnieniami i/lub obowiązkami wyrażonymi w prawie materialnym. Z tego względu „nabycie prawa" nie łączy się ze sferą prawa procesowego i stosunków nawiązywanych w toku postępowania administracyjnego, ponieważ są one ze swej istoty nietrwałe z racji przejściowego charakteru uprawnień jednostki w stosunkach z administracją publiczną[216]. We wskazanym wyżej orzeczeniu pojęcie to interpretowane jest szeroko: każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona „nabyła prawa". Pozwala to przyjąć, że w świetle art. 154 „nabycie prawa" łączy się z faktem, że decyzja swoim rozstrzygnięciem kształtuje sytuację prawną strony przez nadanie jej uprawnienia i/lub nałożenie obowiązku[217].

---

214 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

215 M. Wierzbowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

216 Tamże.

217 Tamże.

„Nabycie prawa" z decyzji określa się szeroko, jako korzyść, jaką strona nabywa pod względem prawnym przez załatwienie jej sprawy decyzją administracyjną (m.in. wyrok WSA z dnia 10 września 2020 r., I SA/Sz 286/20, CBOSA).

5. Do decyzji administracyjnych, na mocy których strony nie nabywają prawa, zaliczane są m.in.: 1) decyzja odmowna; gdy w postępowaniu uczestniczyła tylko jedna strona; 2) decyzja odmowna dla wszystkich stron postępowania; 3) decyzja o cofnięciu w całości przyznanego stronie uprawnienia lub stwierdzająca wygaśnięcie tego uprawnienia; 4) decyzja nakładająca na stronę obowiązek w maksymalnym dopuszczalnym przez prawo wymiarze[218].

Uznana za decyzję, z której strona nabywa prawo, może być uznana decyzja nakładająca obowiązek. Zmiana takiej decyzji może bowiem powodować np. nałożenie obowiązku w większym wymiarze bądź może spowodować zmianę terminu wykonania obowiązku (m.in. wyrok NSA z dnia 27 maja 2003 r., IV SA 3205/01, Legalis; wyrok NSA z dnia 18 lutego 1999 r., IV SA 251/97, LEX nr 48251).

6. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 może nastąpić, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Chodzi zatem o takie decyzje, które organ z różnych względów uważa za niecelowe lub sprzeczne z zakreśloną linią postępowania w danych sprawach[219]. Użycie przez ustawodawcę spójnika „lub" oznacza, że wystarczą racje interesu społecznego bądź tylko wzgląd na słuszny interes strony. Uchylenie lub zmiana decyzji może również prowadzić do jednoczesnego zaspokojenia obydwu kategorii interesów[220]. Interes strony, o którym mowa w art. 154 k.p.a., powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej.

Przesłanki uzasadniające uchylenie lub zmianę decyzji z powodu naruszenia interesu strony powinny w określonej sprawie zostać wskazane konkretnie, nie zaś w sposób abstrakcyjny. Ponadto muszą uzyskać zindywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy[221].

---

[218] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.
[219] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.
[220] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.
[221] Tamże.

II

1. Postępowanie w sprawie wzruszenia decyzji ostatecznej w trybie art. 154 jest wszczynane na wniosek strony lub z urzędu. Odpowiednie zastosowanie zyskuje bowiem art. 61 § 1. Postępowanie jest prowadzone na podstawie przepisów normujących postępowanie w I instancji. Istnieją jednak w orzecznictwie sądowym wątpliwości, czy postępowanie to może być wszczęte na wniosek (m.in. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1996 r., III SA 1214/95, LEX nr 27429).

2. Komentowany przepis ma charakter uznaniowy, co wynika z użycia w nim terminu „może", wprowadzającego dopuszczalność wyboru konsekwencji prawnych przez organ (m.in. wyrok WSA z dnia 1 czerwca 2005 r., V SA/Wa 701/05, „Wspólnota" 2005, nr 21, s. 65; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., III SA 1388/99, LEX nr 47229).

„Powołany przepis może mieć zastosowanie tylko w stosunku do decyzji uznaniowych, a nie do decyzji związanych, które zostały wydane w oparciu o przepisy niedające organowi żadnego luzu decyzyjnego. (…) W sytuacjach, gdy ustawodawca w sposób sztywny i bezwarunkowy, narzuca organom określone rozwiązanie, art. 154 k.p.a. nie znajduje zastosowania" (m.in. wyrok WSA z dnia 17 lipca 2019 r., VII SA/Wa 236/19, CBOSA).

3. Właściwy do uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 154 jest ten sam organ, który wydał decyzję ostateczną, a więc definitywnie kończącą sprawę administracyjną poprzez jej rozstrzygnięcie, co do istoty, albo umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego. Organem może zatem być organ I instancji w sytuacji, gdy od jego decyzji nie zostało wniesione odwołanie, albo organ odwoławczy, który wydał decyzję w II instancji. Od decyzji wydanej w trybie art. 154 służy stronie odwołanie.

4. Uruchomienie trybu uchylenia lub zmiany decyzji na podstawie art. 154 wyłącza dopuszczalność rozpoznania sprawy na podstawie art. 155. NSA w wyroku z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 2532/15, (CBOSA), wskazał, że organ nie może, prowadząc postępowanie w trybie art. 154, rozszerzyć swojego postępowania również na tryb przewidziany w art. 155. Rozstrzygnięcie określonych spraw, prowadzonych w różnych trybach, wymaga bowiem – zdaniem sądu – wszczęcia od-

rębnych postępowań i zakończenia ich osobnymi decyzjami, niezależnie od tego, czy przedmiotem weryfikacji jest jedna i ta sama decyzja.

W przypadku stwierdzenia braku przesłanek do rozstrzygnięcia w trybie art. 154 organ powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania (m.in. wyrok SN z dnia 9 grudnia 1986 r., III AZP 13/86, OSNCP 1987, nr 9, poz. 128).

Jeżeli na podstawie art. 154 wyeliminowano z obrotu prawnego decyzję, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, doszło do naruszenia art. 154 k.p.a., jednak nie w stopniu rażącym (m.in. wyrok WSA z dnia 17 lipca 2019 r., VII SA/Wa 236/19, CBOSA).

Art. 155. [Uchylenie lub zmiana decyzji, na mocy której strona nabyła prawo]

Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

I

1. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem – w przeciwieństwie do postępowania zwyczajnego – nie jest merytoryczne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy (poprzez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia, nałożenie obowiązku), lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej pod kątem tego, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (m.in. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r., III SA 854/96, LEX nr 30615; wyrok WSA z dnia 10 września 2020 r., I SA/Sz 286/20, CBOSA).

„Z przepisu art. 155 k.p.a. wynika, że w przewidzianym w nim trybie mogą być uchylane lub zmieniane wszelkie decyzje ostateczne, niezależnie od tego, czy wydane zostały w sprawach wszczętych z urzędu, czy w sprawach wszczętych na wniosek strony; czy wydane zostały

w sprawach załatwianych decyzją uznaniową, czy związaną; czy są prawidłowe pod względem prawnym, czy też dotknięte są wadami niekwalifikowanymi; czy walor ostateczności uzyskały w pierwszej, czy drugiej instancji; czy strona skorzystała z prawa do wniesienia odwołania, czy zrzekła się tego prawa na podstawie art. 127a k.p.a." (wyrok NSA z dnia 24 lutego 2020 r., II OSK 3795/18, CBOSA).

Istotą postępowania w trybie art. 155 jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 uwarunkowana jest zatem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego lub faktycznego oraz z udziałem tych samych stron (wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., I OSK 586/06, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 września 2020 r., I SA/Sz 286/20, CBOSA).

„Zmiana ostatecznej decyzji w trybie art. 155 k.p.a. nie polega na ocenie prawidłowości zmienianej decyzji. W jego ramach organ, bada, czy za zmianą lub uchyleniem decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Ponadto przepis art. 155 k.p.a. może mieć zastosowanie tylko do rozstrzygnięć, w których organ ma możliwość swobody w kształtowaniu treści decyzji, w ramach której może uwzględnić interes społeczny lub słuszny interes strony. Nie może on służyć zmianie rozstrzygnięcia na takie, które w wyniku związania organu bezwzględnie obowiązującą normą prawną byłoby niedopuszczalne (m.in. wyrok NSA z dnia 2 października 2019 r., II OSK 2507/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2018 r., II OSK 1088/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., II OSK 254/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2020 r., II OSK 3795/18, CBOSA).

2. Uchylenie lub zmiana decyzji w trybie art. 155 może nastąpić, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: 1) strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji; 2) przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji; 3) za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawiają interes społeczny lub słuszny interes strony (m.in. wyrok WSA z dnia 10 września 2020 r., I SA/Sz 286/20, CBOSA).

3. Komentowany przepis reguluje możliwość zmiany bądź uchylenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo. „Nabycie prawa" z decyzji określa się szeroko, jako korzyść, jaką strona nabywa pod

względem prawnym przez załatwienie jej sprawy decyzją administracyjną (m.in. wyrok WSA z dnia 10 września 2020 r., I SA/Sz 286/20, CBOSA). Korzyść ta może powstać w sferze prawa materialnego, pozwalając stronie na określone działanie, zaniechanie, względnie tworząc podstawę do domagania się pewnych zachowań lub świadczeń od innych podmiotów[222].

4. „Tryb wznowienia postępowania oraz tryb przewidziany w art. 155 k.p.a. stanowią całkowicie odrębne, niezależne od siebie i niepozostające ze sobą w związku instytucje procesowe. Jakkolwiek w obu przypadkach dotyczą one weryfikacji decyzji ostatecznych i są trybami nadzwyczajnymi, jednak system ten oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności, co oznacza, że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą stwierdzenia nieważności decyzji" (wyrok WSA z dnia 3 grudnia 2009 r., III SA/Wr 274/09, CBOSA).

5. Decyzją, na mocy której strona nabywa prawo, jest jedynie tzw. decyzja konstytutywna, tj. tworząca nowe prawa lub obowiązki. Decyzje deklaratoryjne nie tworzą dla strony uprawnień ani obowiązków, lecz potwierdzają jedynie, że obowiązki bądź uprawnienia wynikają z ustawy lub innego aktu normatywnego. Z ostatecznej decyzji deklaratoryjnej nie można nabyć prawa (m.in. wyrok NSA z dnia 29 października 1999 r., I SA 2088/98, LEX nr 48625; wyrok NSA z dnia 22 lipca 1998 r., I SA 154/98, LEX nr 45052; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2020 r., II OSK 3795/18, CBOSA).

6. Uchylenie przez organ administracji publicznej decyzji ostatecznej bez zgody strony, która na mocy decyzji nabyła prawo, a zatem wbrew zasadzie art. 155, stanowi rażące naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności takiej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 (wyrok NSA z dnia 4 grudnia 1981 r., I SA 2408/81, Legalis).

---

[222] J. Malanowski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018; A. Ziółkowska, *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 K.p.a.*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 961.

II

1. Podstawową przesłanką stosowania zmiany bądź uchylenia decyzji w trybie art. 155 jest wyrażenie zgody na dokonanie takiego rozstrzygnięcia przez stronę. Jeżeli decyzja kształtowała sytuację prawną więcej niż jednej strony, wówczas niezbędne jest uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania. Zgoda strony jest podaniem w rozumieniu art. 63 i powinna zawierać elementy minimalne podania oraz zostać wniesiona pisemnie, w formie dokumentu elektronicznego lub ustnie do protokołu. Wydanie decyzji zmieniającej lub uchylającej decyzję ostateczną w trybie art. 155 bez uprzedniego uzyskania zgody strony (stron) powoduje, że decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną, wskazaną w art. 156 § 2, tj. rażąco narusza prawo (wyrok NSA z dnia 29 marca 2007 r. II OSK 547/06, Legalis).

Zgoda strony na wzruszenie w całości lub w części decyzji, na mocy której nabywa prawa, powinna być udzielona jednoznacznie i w sposób wyraźny (wyrok WSA z dnia 10 września 2020 r., I SA/Sz 286/20, CBOSA), niebudzący wątpliwości, przez złożenie stosownego oświadczenia organowi administracji publicznej przed uchyleniem lub zmianą decyzji (wyrok SN z dnia 14 marca 1991 r., III ARN 32/90, Legalis). Zgoda taka nie może być ani dorozumiana, ani domniemana.

Niedopuszczalne jest wyrażenie przez stronę zgody *ex post*, już po wydaniu decyzji. Strona może także cofnąć udzieloną już zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji w trybie art. 155, do czasu wydania przez organ decyzji. Strona może także zmodyfikować treść tej zgody[223].

2. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1) lub do stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1), (wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 101/98, Legalis).

3. Postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest jedynie ustalenie, czy zachodzą przesłanki uchylenia lub zmiany takiej decyzji ze względu na interes społeczny i słuszny inte-

[223] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

res strony i czy ewentualnemu uchyleniu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne (wyrok NSA z dnia 24 lutego 2020 r., II OSK 3795/18, CBOSA).

4. Decyzje podejmowane na podstawie art. 155 mają charakter decyzji uznaniowych. Pogląd ten należy uznać za utrwalony w orzecznictwie (m.in. wyrok WSA z dnia 10 września 2020 r., I SA/Sz 286/20, CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2020 r., I OSK 1535/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., II OSK 2430/19, CBOSA).

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 25 lutego 2011 r., I OSK 607/10, (LEX nr 784233), tryb uregulowany w art. 155 może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego. Są to decyzje, w których organ ma swobodę orzekania, w ramach której może uwzględnić interes społeczny lub słuszny interes strony[224].

NSA w wyroku z dnia 16 maja 2017 r., I OSK 2056/15, (CBOSA), stwierdził, że regulacja, którą zawiera art. 155 w zasadzie odnosi się do decyzji uznaniowych. Nie wyklucza się również sytuacji w których rozstrzygnięcie w części ma charakter związany i uchylenie takiej decyzji na podstawie tego przepisu jest możliwe, jeśli uchylenie lub zmiana nie odnosi się do „związanej" części weryfikowanego rozstrzygnięcia. Kwestia przydatności charakteru decyzji (uznaniowość i związanie) dla wykładni przesłanek art. 155 wynika ze skutków wzruszenia decyzji w trybie określonym w tym przepisie[225].

Art. 155a. [Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy do uchylenia lub zmiany decyzji]

W sprawach, o których mowa w art. 154 i art. 155, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.

Komentowany przepis *expressis verbis* wyłącza możliwość stosowania przepisów rozdziału 8a działu II „Milczące załatwienie sprawy"

[224] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

[225] Tamże.

(art. 122a-122h) do rozstrzygania spraw, o których mowa w art. 154 i 155. W konsekwencji rozstrzygnięcie tej kategorii spraw nie może być dokonane milcząco, lecz wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu administracji publicznej.

Art. 156. [Stwierdzenie nieważności decyzji]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:
1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;
2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.
§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

I

1. Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych. Ma ona na celu eliminację z obrotu prawnego aktów administracyjnych dotkniętych jedną z kwalifikowanych wad, określonych w katalogu zawartym w art. 156 § 1 lub przepisach szczególnych. Wyliczenie wad w art. 156 § 1 nie ma charakteru zamkniętego, ponieważ pkt 7 tego artykułu odsyła do przepisów ustaw szczególnych (stwierdzenie nieważności decyzji zawierającej „wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa") (por. wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Po 760/17, CBOSA).

W polskim porządku prawnym brak jest instytucji nieważności decyzji z mocy prawa. Każdej decyzji służy zatem domniemanie legalności, do chwili jej usunięcia z obrotu prawnego[226] (m.in. wyrok TK

[226] M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006.

z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 62; wyrok NSA z dnia 31 lipca 2015 r., I OSK 2637/13.; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., I OSK 1480/11, CBOSA).

2. Celem tego postępowania jest doprowadzenie do obalenia domniemania ważności aktów stosowania prawa dotkniętych określonymi ciężkimi wadami prawnymi, których konwalidacja jest niemożliwa. Postępowanie to prowadzi zatem, w razie stwierdzenia wad kwalifikowanych aktu prawnego, do przywrócenia stanu prawnego sprzed jego wydania. Nie dochodzi bowiem do sanacji wadliwego aktu, lecz jego eliminacji.

3. Postępowanie to koncentruje się na ocenie legalności i prawidłowości konkretnego aktu stosowania prawa (a pośrednio także prowadzącego do jego wydania postępowania). Fakt ten determinuje zakres prowadzonego postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ocena, czy badany akt (decyzja, postanowienie lub milczące załatwienie sprawy) dotknięty jest wadą kwalifikowaną wymienioną w art. 156. Postępowanie to nie stanowi kolejnego stadium, umożliwiającego merytoryczne zbadanie sprawy administracyjnej.

„Przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest ustalenie, czy decyzja administracyjna poddana kontroli w trybie nadzorczym jest dotknięta jedną z wad, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. oraz czy nie występują przesłanki negatywne, wymienione w art. 156 § 2 k.p.a." (m.in. wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Po 760/17, CBOSA).

Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności, które oznacza, że jest ona ważna i powinna być wykonywana dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisanego trybu postępowania (zob. wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r., I OSK 1545/15, CBOSA).

Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji nie są związane z postępowaniem, w którym wydano decyzję, ale wynikają z samej decyzji (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1998 r., I SA 339/98, LEX nr 44548; wyrok NSA z dnia 16 października 1998 r., II SA 1241/98, Legalis; wyrok NSA z dnia 16 października 1998 r., II SA 1079/98, LEX nr 41821; wyrok NSA z dnia 8 października 1999 r., IV SA 1646/97, LEX nr 48679).

Ich zaistnienie powinno być bezsporne i mieć oczywisty charakter, co podkreśla wyjątkowy, ekstraordynaryjny charakter tej instytucji.

„Istotą stwierdzenia nieważności decyzji jest to, aby przesłanka będąca przyczyną stwierdzenia nieważności istniała już w dacie wydania tej decyzji. Inaczej mówiąc, orzeczenie wydane zostało niezgodnie z prawem obowiązującym w dacie jego wydania, przy czym niezgodność ta spełnia co najmniej jedną z przesłanek ustawowo określonych, jako przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji. Jednocześnie, aby mogło dojść do przełamania zasady trwałości decyzji, wady prawne orzeczenia muszą znajdować potwierdzenie w zgromadzonym materiale dowodowym. Brak dowodów pozwalających na jednoznaczne stwierdzenie istnienia wad prawnych decyzji, wyklucza możliwość jej eliminacji z obrotu prawnego" (wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Po 760/17, CBOSA).

4. Komentowany przepis znajduje zastosowanie tylko do decyzji ostatecznych. Przedmiotem postępowania zmierzającego do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest bowiem ustalenie, czy dana decyzja (niektóre postanowienia) dotknięta jest jedną z wad określonych w art. 156 § 1 (lub w przepisach szczególnych), a także – ilekroć ta pierwsza zostanie rozstrzygnięta pozytywnie – kwestia zaistnienia przesłanek negatywnych, wskazanych w § 2 tego przepisu.

Decyzje ostateczne to decyzje wydane przez organ pierwszej instancji, od których strona nie wniosła odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) w przewidzianym przez przepisy prawa terminie (art. 16 § 1 zd. 1). Chodzi tu – po pierwsze – o przypadki, w których strona w ogóle nie wniosła odwołania, mimo iż prawidłowo została poinformowana o trybie i terminie do jego wniesienia. Po drugie, mogą tu także mieć zastosowanie decyzje, w których strona uchybiła terminowi do wniesienia odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) i termin ten nie został przywrócony. Ostatecznymi są także decyzje wydane przez organ drugiej instancji. Ponadto przepisy szczególne mogą przesądzić o ostateczności decyzji administracyjnych.

5. Na podstawie art. 126 do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 stosuje się m.in. art. 156-159 z tym, że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1

i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie. Zatem stwierdzeniu nieważności w trybie art. 156 podlegają ponadto postanowienia, na które przysługuje zażalenie, oraz postanowienia wyliczone w art. 134, czyli postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania i postanowienie stwierdzające wniesienie odwołania z uchybieniem terminu.

6. Stwierdzeniu nieważności podlegają również zatwierdzone ostatecznym postanowieniem ugody administracyjne oraz postanowienia w sprawie ich zatwierdzenia[227].

7. Ciężkim kwalifikowanym naruszeniem prawa, wyliczonym w art. 156 § 1, może być dotknięte również milczące załatwienie sprawy np. przyjęcie milczącego załatwienia sprawy bez podstawy w przepisach prawa materialnego lub gdy treść żądania strony pozostaje w rażącej sprzeczności z przepisem prawa materialnego.

8. Decyzja o stwierdzeniu nieważności jest decyzją deklaratoryjną. Podstawowym skutkiem stwierdzenia nieważności jest zatem potwierdzenie, że wadliwa decyzja, której nieważność stwierdzono, nie wywołała skutków prawnych od chwili jej wydania. Nie zawsze będzie to oznaczać przywrócenie tego stanu prawnego, który istniał przed wydaniem decyzji, której nieważność stwierdzono[228].

Decyzja o stwierdzeniu nieważności wywołuje również skutki dotyczące możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych[229].

II

Art. 156 § 1 pkt 1 stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości. Przepisy normujące właściwość organów administracji mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Wada ta nie może być w żaden sposób konwalidowana. Naruszenie każdego rodzaju właściwości (miejscowej, rzeczowej, funkcjonalnej) przez organ administracji przy wydawaniu aktu administracyjnego powoduje jej nieważność bez względu

[227] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

[228] P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

[229] Tamże.

na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia (m.in. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1992 r., SA/Ka 457/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 46; wyrok NSA z dnia 29 listopada 1999 r., V SA 955/99, LEX nr 49943; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 1998 r., II SA 207/98, LEX nr 41755; wyrok NSA z dnia 12 lipca 1994 r., II SA 781/93, LEX nr 10842; wyrok NSA z dnia 7 października 1982 r., II SA 1119/82, LEX nr 9704).

Organ za każdym razem powinien samodzielnie badać granice swojej właściwości i w razie stwierdzenia, że sprawa przekracza te ramy, przekazać ją odpowiedniemu podmiotowi (art. 65) lub zwrócić podanie wnoszącemu, jeśli właściwym w sprawie jest sąd powszechny (art. 66).

Rozpatrzenie odwołania bezpośrednio przez organ odwoławczy, z naruszeniem przepisów art. 129 § 1 i art. 132 powoduje, że decyzja organu odwoławczego jest dotknięta wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 1, to jest narusza właściwość instancyjną.

III

1. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Przepis ten zawiera dwie odrębne przesłanki stwierdzenia nieważności.

2. Decyzja wydana „bez podstawy prawnej" to decyzja, która została wydana w sytuacji, gdy brak było w przepisach prawa powszechnie obowiązującego materialnej lub formalnej podstawy do dokonania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej (ugody). Nie może być uznana za decyzję wydaną „bez podstawy prawnej" decyzja, w której nie wskazano podstawy prawnej w rzeczywistości istniejącej albo niewłaściwie powołano podstawę prawną (m.in. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1983 r., II SA 1904/82, OSPiKA 1983, nr 12, poz. 271). Decyzja, która nie zawiera powołania podstawy prawnej, określa ją w sposób ogólny lub w błędny sposób, narusza przepis art. 107 § 1 k.p.a., lecz nie jest wydana bez podstawy prawnej.

Jako przykłady rozstrzygnięć wydanych bez podstawy prawnej w orzecznictwie wskazuje się m.in. na: 1) wydanie decyzji w sprawie, w której uprawnienie i/lub obowiązek wynika *ex lege*, nie jest zatem wy-

magana jego konkretyzacja decyzją administracyjną (m.in. wyrok NSA z dnia 7 września 1982 r., SA/Wr 313/82, LEX nr 9696); 2) wydanie decyzji w przypadku, gdy przewidziana jest inna forma działania organu administracji, np. czynności materialno-techniczne (m.in. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1983 r., I SA 283/83, LEX nr 11343); 3) wydanie decyzji wprawdzie opartej na przepisach powszechnie obowiązującego aktu normatywnego, gdy jednak organ przekroczył upoważnienie lub go w ogóle nie posiadał[230] (m.in. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1993 r., I SA 1729/92, LEX nr 10479); 4) wydanie decyzji opartej na akcie normatywnym niebędącym aktem powszechnie obowiązującym (m.in. wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, LEX nr 9603); wydanie decyzji (postanowienia) z urzędu w sytuacji, gdy przepis prawa wymagał wniosku strony.

3. W odniesieniu do podstawy stwierdzenia nieważności polegającej na „rażącym naruszeniu prawa" przyjmuje się, że naruszenie takie dotyczy przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia. Rażące naruszenie prawa powinno zatem być oczywiste, wyraźne, bezsporne. Istnieje tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność (m.in. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996 r., III SA 565/95, LEX nr 28661; uchwała NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 2/2008, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2000 r., III SA 1935/99, LEX nr 47008).

W sposób rażący może zostać naruszony tylko przepis, który nadaje się do zastosowania w tzw. bezpośrednim rozumieniu, a zatem nie wymaga stosowania wykładni prawa. Dodatkowo skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (skutki gospodarcze lub społeczne naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa)[231] (m.in. wyrok WSA z dnia 6 września 2017 r., VII SA/Wa 2010/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2000 r., III SA 1935/99, LEX nr 47008).

---

[230] K. Glibowski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

[231] J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

„Rażące naruszenie prawa zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z przepisami prawa stanowiącymi jej podstawę i gdy charakter tego naruszenia w świetle całokształtu okoliczności sprawy powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa" (m.in. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 3136/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Po 760/17, CBOSA).

Oczywistość naruszenia prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub nałożono obowiązki lub też odmówiono ich nadania lub nałożenia (m.in. wyrok NSA z dnia 26 maja 1989 r., IV SA 339/89, LEX nr 10068).

„Postawienie zarzutu rażącego naruszenia prawa musi być związane z konkretnym przepisem, którego treść nie budzi wątpliwości, a interpretacja w zasadzie nie wymaga sięgnięcia po inne metody wykładni poza językową" (zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2006 r., II FSK 1204/05, LEX nr 262069; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Po 760/17, CBOSA).

4. Pojęcie rażącego naruszenia prawa zasadniczo odnosi się do przepisów materialnych, istnieją jednak wyjątki. Wyjątkowo może dotyczyć także norm prawa procesowego oraz przepisów o charakterze ustrojowym.

„Stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać, ani tolerować" (m.in. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2016 r., II OSK 1098/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 listopada 2017 r., IV SA/Po 760/17, CBOSA).

5. W doktrynie i orzecznictwie zarysowały się różnice odnoszące się do zagadnienia, czy przy wykładni pojęcia „rażącego naruszenia prawa" należy brać pod uwagę skutki naruszenia prawa, ewentualnie jego zakres i rodzaj, czy też wystarczające jest odniesienie się jedynie do charakteru normy prawnej, która została naruszona[232].

[232] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

Za słusznością stanowiska zakładającego dokonywanie wykładni pojęcia „rażące naruszenie prawa" w oderwaniu od skutków tego naruszenia wydaje się przemawiać to, że stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 nie zostało powiązane przez ustawodawcę z jakimikolwiek skutkami wywołanymi rażącym naruszeniem prawa, w tym i skutkami społeczno-gospodarczymi[233]. Ponadto konstrukcja nieważności oparta jest na założeniu istnienia przyczyny nieważności w momencie podejmowania decyzji administracyjnej, dlatego odwoływanie się do skutków, jakie decyzja ze sobą niesie, wydaje się nieuprawnione[234].

6. Za „rażące naruszenie prawa" w świetle art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. należy uznać naruszenie zakazu *reformationis in peius* (wyrok NSA z dnia 6 lutego 1989 r., IV SA 1101/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 71). W orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. wyrok NSA z dnia 12 marca 1986 r., III SA 1398/85, OSPiKA 1988, nr 5, poz. 124) naruszenie omawianego zakazu uznawane jest za inne (niż wymienione w art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa i art. 145b) naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy. Wydaje się jednak, że naruszenie zakazu zmiany decyzji na niekorzyść odwołującej się strony stanowi wadliwość o tak poważnym ciężarze gatunkowym, że powinno zostać uznane przez sąd administracyjny za „rażące naruszenie prawa procesowego".

7. Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. (uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1).

Rozpatrzenie przez organ pierwszej lub drugiej instancji odwołania wniesionego z uchybieniem terminowi, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 (m.in. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1189/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2008 r., II OSK 1700/07, LEX nr 540068).

[233] Tamże.
[234] Tamże.

Rozpatrzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 11/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 4).

Naruszenie zasady dwuinstancyjności jest rażącym naruszeniem prawa procesowego (art. 156 § 1 pkt 2) i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności decyzji.

Nie stanowi rażącego naruszenia prawa błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną rozstrzygnięcia decyzji (m.in. wyrok NSA z dnia 28 listopada 1997 r., III SA 1134/96, ONSA 1998, Nr 3, poz. 101; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2006 r., I FSK 439/05, OSP 2007, nr 9, poz. 100).

III

1. Podstawa stwierdzenia nieważności, przewidziana w art. 156 § 1 pkt 3, jest konsekwencją i gwarancją zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1). Uzyskanie cechy ostateczności przez decyzję powoduje niemożność ponownego orzekania w tej sprawie bez usunięcia z obrotu prawnego tej decyzji ostatecznej.

Wydanie w sprawie decyzji załatwiającej sprawę, co do istoty, w sytuacji uprzedniego rozstrzygnięcia tej samej sprawy inną decyzją ostateczną narusza ustanowiony dotychczasową decyzją stan powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata)*. Równoważny sposób dla załatwienia sprawy w drodze wydania decyzji administracyjnej stanowi instytucja milczącego załatwienia sprawy. W konsekwencji również rozstrzygnięcie danej sprawy w sposób milczący przesądza o braku możliwości późniejszego wydania decyzji w tej samej sprawie.

2. Powagi rzeczy osądzonej nie narusza wydanie decyzji merytorycznej w postępowaniu w trybie nadzwyczajnym, gdyż takie rozstrzygnięcie musi zawierać orzeczenie o uchyleniu poprzedniej decyzji. Postępowanie administracyjne wszczęte w celu wzruszenia decyzji ostatecznej dotyczy nowej sprawy administracyjnej w stosunku do tej, o której rozstrzygano w ostatecznej decyzji[235]. Decyzja organu administracji

[235] P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

publicznej, rozstrzygająca ponownie sprawę wcześniej rozstrzygniętą inną decyzją ostateczną tegoż organu, a nie stanowiąca o uchyleniu tej pierwotnej decyzji na podstawie odpowiednich przepisów k.p.a., jest dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 3 (*res iudicata*)[236].

3. Warunkiem stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 jest ustalenie, że w tej samej sprawie kolejno po sobie wydane zostały dwie decyzje, z których ta pierwsza jest ostateczna (m.in. wyrok NSA z dnia 15 września 1999 r., I SA/Ka 120/98, LEX nr 43920; wyrok WSA z dnia 9 czerwca 2010 r., II SA/Wa 560/09, CBOSA).

Aby można było stwierdzić naruszenie *res iudicata*, konieczne jest ustalenie ponad wszelką wątpliwość tożsamości obu spraw administracyjnych. Chodzi tu o tożsamość przedmiotową (ta sama strona) i podmiotową (te same uprawnienia i/lub obowiązki).

„Decyzja ostateczna ma powagę rzeczy osądzonej co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, tj. podstawy prawnej, podstawy faktycznej i treści żądania strony. Ponadto *res iudicata* następuje w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna. Tożsamość ta będzie istniała, gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym tej sprawy" (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2016 r., I OSK 787/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2000 r., I SA/Ka 1458/99, LEX nr 47122)[237].

4. Przyjmuje się, że zasady *res iudicata* nie narusza decyzja administracyjna o umorzeniu postępowania wszczętego w sprawie już załatwionej decyzją ostateczną[238]. Natomiast zgodnie z poglądem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 23 stycznia 1998 r., III SA 103/97, (LEX nr 34520), decyzja rozstrzygająca co do istoty sprawę, w której decyzją ostateczną postępowanie umorzono, jest nieważna (art. 156 § 1 pkt 3). Przyjęta konstrukcja umorzenia postępowań w drodze decyzji powoduje, iż stabilność decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania korzysta z tej samej ochrony, jak każda inna decyzja. Wzruszenie jej

[236] Tamże.

[237] Tamże.

[238] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

może nastąpić jedynie w jednym z nadzwyczajnych trybów przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, a nowa decyzja w tej samej sprawie, wydana w zwyczajnym trybie, zawsze musi spotkać się ze skutecznym zarzutem nieważności (m.in. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 1998 r., I SA/Gd 1279/96, Legalis; wyrok NSA z dnia 12 lutego 1997 r., III SA 1229/95, Legalis)[239].

IV

1. Skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4) polega na rozstrzygnięciu decyzją o sytuacji prawnej podmiotu, który w świetle przepisów prawa materialnego nie dysponuje interesem prawnym w danej sprawie administracyjnej.

2. Przez pojęcie „skierowanie decyzji" należy rozumieć określenie w drodze decyzji uprawnień i/lub obowiązków określonego podmiotu prawa. Decyzja administracyjna może kształtować jedynie uprawnienia i/lub obowiązki strony postępowania administracyjnego (w tym znaczeniu jest ona skierowana do tego podmiotu). Z tego względu wadą skutkującą stwierdzeniem nieważności decyzji jest określenie uprawnień i/lub obowiązków innych niż strona uczestników postępowania (skierowanie do osoby niebędącej stroną w sprawie)[240]. Nie chodzi przy tym o omyłkę w doręczeniu decyzji, lecz o rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach osoby niebędącej stroną. Skierowanie decyzji w rozumieniu tego przepisu oznacza zatem zamiar ukształtowania nią czyjejś sytuacji prawnej, a nie samo tylko jej doręczenie[241].

3. O skierowaniu decyzji administracyjnej do osoby niebędącej stroną w sprawie nie może być natomiast mowy w sytuacji, gdy decyzja skierowana do strony postępowania została jedynie błędnie doręczona, a także wówczas, gdy określenie strony w decyzji jest niepełne (m.in. wyrok NSA z dnia 14 lutego 1986 r., III SA 1307/85, Legalis).

---

[239] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

[240] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

[241] Tamże; M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

4. Gdy organ błędnie przyznał status strony podmiotowi, który nie ma interesu prawnego opartego na prawie materialnym i uczynił go adresatem decyzji, w takim wypadku mówimy o tzw. formalnym – w odróżnieniu od materialnego – interesie prawnym[242]. Osobie tej przyznaje w przypadku decyzji ostatecznej żądanie stwierdzenia nieważności takiej decyzji uznając, że na podstawie przepisów prawa procesowego ma interes prawny w tym, by skutecznie przeciwdziałać takiej niezgodnej z prawem sytuacji, wnosząc środek prawny[243]. W związku z tym, w rozumieniu art. 28, będzie ona stroną postępowania nadzwyczajnego prowadzonego na podstawie określonej w art. 156 § 1 pkt 4. Przeprowadzenie tego postępowania bez udziału tej osoby daje podstawę do wznowienia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny wymienionej w art. 145 § 1 pkt 4 (m.in. wyrok NSA z dnia 22 maja 1987 r., IV SA 1062/86, Legalis)[244].

5. Postanowienia mogą być kierowane do różnych uczestników postępowania, a więc do stron, podmiotów na prawach stron, świadków, biegłych, a także do osób uczestniczących w rozprawie administracyjnej jako jej publiczność. Z tego względu przepis art. 156 § 1 pkt 4 znajduje odpowiednie zastosowanie: nie ogranicza się zakresu jego stosowania tylko do przypadków, w których adresatem postanowienia była osoba będąca stroną[245].

V

1. Niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 zachodzi w przypadku łącznego spełnienia dwóch przesłanek: istnienia niewykonalności decyzji w momencie jej wydania oraz trwałego charakteru tej niewykonalności (por. wyrok NSA z dnia 8 lipca 1999 r., IV SA 505/96, LEX nr 47901)[246].

---

[242] A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 201; D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2011, nr 13, s. 84.

[243] A. Toś, *Wielopodmiotowość postępowania administracyjnego*, Kraków 2003, s. 109; A. Skóra, *Współuczestnictwo*…, s. 234 i cyt. tam literatura.

[244] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

[245] Tamże.

[246] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

Nie można zatem stwierdzić nieważności decyzji na podstawie komentowanego przepisu, jeżeli okoliczności, które spowodowały niewykonalność decyzji, wystąpiły po jej wydaniu przez organ. Pojawienie się tego rodzaju przeszkód po wydaniu decyzji prowadzi do bezprzedmiotowości decyzji w ujęciu art. 162 § 1 pkt 1 (zob. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 1999 r., IV SA 505/96, LEX nr 47778). Za dzień wydania decyzji administracyjnej uznaje się dzień, w którym została ona „zaopatrzona" we wszystkie niezbędne elementy, wymagane przepisami, w szczególności elementy określone w art. 107 (m.in. wyrok NSA z dnia 16 lipca 2010 r., I OSK 216/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2008 r., I OSK 175/07, CBOSA).

2. Trwały charakter niewykonalności decyzji oznacza, że adresat decyzji jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w rozstrzygnięciu decyzji praw, jak również trwale pozbawiony możliwości wykonywania określonych tam obowiązków[247]. „Ocena niewykonalności decyzji organu administracji publicznej, powodującej nieważność takiej decyzji, nie może zatem wynikać wyłącznie ze stanu rzeczy istniejącego jedynie w dniu wydania, lecz powinna uwzględniać faktyczny brak możliwości jej wykonania również po jej wydaniu (m.in. wyrok WSA z dnia 3 grudnia 2008 r., II SA/Gd 760/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 1985 r., SA/Kr 1260/84, CBOSA).

3. Niewykonalność, o której stanowi komentowany artykuł może mieć charakter faktyczny lub prawny. W wyroku z dnia 8 lutego 1985 r., I SA 1090/84, (Legalis), NSA stwierdził, że „decyzja jest niewykonalna w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. wówczas, gdy zachodzi przeszkoda w jej wykonaniu wynikająca z określonych przepisów prawa lub jest ona faktycznie niemożliwa do wykonania, np. przy istniejącym stanie wiedzy technicznej". Niewykonalność decyzji ma charakter faktyczny, jeżeli już w chwili wydania decyzji istnieje przeszkoda, która wyłącza możliwość podjęcia działania koniecznego do wykonania decyzji, w szczególności ze względu na poziom wiedzy technicznej, rozwój technologii itd.[248] Niewykonalność prawna ma miejsce, gdy istnieją

[247] Tamże.

[248] J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

prawne zakazy lub nakazy, które stanowią nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiązków ustanowionych w decyzji[249].

„Trudności w wyegzekwowaniu wykonania decyzji, wynikające z negatywnego stanowiska jej adresatów lub innych osób zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowego stanu rzeczy, nie stanowią o niewykonalności decyzji i nie uzasadniają stwierdzenia jej nieważności z tego tytułu" (wyrok NSA z dnia 13 lutego 1986 r., III SA 1146/85, LEX nr 9869).

VI

1. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 6, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Podstawą stwierdzenia nieważności jest okoliczność, że dokonanie czynności koniecznych do wykonania decyzji stanowiłoby czyn zagrożony karą, dlatego bez znaczenia dla zaistnienia tej przesłanki jest to, czy czynność taka została już podjęta[250]. Pojęcia „czyn zagrożony karą" w rozumieniu komentowanego przepisu nie należy utożsamiać wyłącznie z przestępstwem w rozumieniu k.k. Przez pojęcie „czyn zagrożony karą" rozumie się: 1) czyny, które są zagrożone sankcją karną przewidzianą w kodeksie karnym, kodeksie karnym skarbowym, kodeksie wykonawczym oraz w innych przepisach pozakodeksowych; 2) czyny zagrożone jedynie karami administracyjnymi, wymierzanymi przez organy administracji publicznej w trybie postępowania administracyjnego w formie decyzji administracyjnej, również mieszczą się w tej grupie (np. kary pieniężne wymierzane na mocy przepisów ustawowych za zanieczyszczanie środowiska morskiego, za usuwanie drzew bez zezwolenia, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia itp.).[251]

2. W literaturze wyrażono wątpliwości, czy pojęcie czynu niedozwolonego obejmuje również delikty dyscyplinarne, w związku z szerokim pojęciem takiego deliktu[252].

---

[249] Tamże.

[250] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

[251] Tamże.

[252] Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, LEX 1996.

3. Pojęcie czynu zagrożonego karą nie obejmuje przypadków czynów niedozwolonych, stanowiących podstawę roszczeń odszkodowawczych. Będzie to natomiast przesłanka niewykonalności decyzji administracyjnej[253].

VII

Art. 156 § 1 pkt 7, zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa, stanowi odesłanie do przepisów pozakodeksowych, przewidujących odrębną podstawę dla dokonania stwierdzenia nieważności decyzji.

Wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu prawnego na podstawie tej przesłanki dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy przepis przewidujący „nieważność z mocy prawa" obowiązuje w momencie rozstrzygania sprawy o stwierdzenie nieważności.

VIII

1. Przepis art. 156 § 2 *expressis verbis* określa tzw. negatywne przesłanki stwierdzenia nieważności. Są to okoliczności, które stoją na przeszkodzie stwierdzeniu nieważności decyzji, mimo tego, że jest dotknięta ona jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 lub w przepisach szczególnych. Jeżeli organ administracji publicznej stwierdzi, że decyzja dotknięta jest wadą uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności, ale równocześnie występuje jedna z przesłanek negatywnych z art. 156 § 2, rozstrzygnięcie organu polega na stwierdzeniu, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa. Organ obowiązany jest także do wskazania przyczyn, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2).

2. Komentowany przepis określa dwie przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności decyzji: 1) w przypadku przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a. (tzn.: z powodu wydania decyzji

[253] J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

z naruszeniem przepisów o właściwości; gdy decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; gdy decyzja została skierowania do osoby niebędącej stroną w sprawie; gdy decyzja zawiera wadę powodującą nieważność z mocy prawa) – upływ 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji; 2) w przypadku przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 – wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

3. Pierwszą z przesłanek skutkujących niemożnością stwierdzenia nieważności decyzji jest upływ czasu, tj. upływ 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Przesłanka ta odnosi się do czterech podstaw nieważności wymienionych w art. 156 § 1 (pkt 1, 3, 4 i 7). Upływ tego terminu nie uniemożliwia wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, jednak, gdy w jego wyniku zostanie ustalone występowanie jednej lub więcej przesłanek do stwierdzenia nieważności określonej w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 oraz zaistnienie przesłanki negatywnej w postaci upływu ponad 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, to organ powinien wydać decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa, wskazując jednocześnie okoliczności, z powodu których nie było możliwe jej unieważnienie. Upływ wskazanego 10-letniego terminu nie stanowi natomiast przesłanki negatywnej stwierdzenia nieważności z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 2, 5 i 6.

TK w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, (LEX nr 1682732), uznał art. 156 § 2 za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w takim zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności w przypadku decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa – jeżeli od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy.

4. Negatywną przesłankę stwierdzenia nieważności stanowi także wywołanie przez decyzję administracyjną nieodwracalnych skutków prawnych. Przesłanka ta ma zastosowanie do wszystkich podstaw nieważności wskazanych w art. 156 § 1.

5. Nieodwracalność skutków prawnych zachodzi, gdy brak jest przepisów prawnych, które mogłyby stanowić dla organu podstawę prawną do podjęcia aktów lub czynności mogących cofnąć, znieść lub odwrócić skutki prawne wywołane przez decyzję administracyjną do-

tkniętą wadą nieważności. Decyzja wywoła zatem nieodwracalny skutek prawny wówczas, gdy organ administracji nie będzie uprawniony ani przez przepisy prawa materialnego, ani przez przepisy prawa procesowego do odwrócenia, cofnięcia lub zniesienia tego skutku przez wydanie decyzji (m.in. uchwała SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, LEX nr 9543; uchwała NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, LEX nr 29267; uchwała NSA z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, LEX nr 40345).

6. Nieodwracalność skutków prawnych co do zasady dotyczy sytuacji, gdy: 1) przestał istnieć przedmiot, którego uprawnienie dotyczyło (np. dokonano zniszczenia rzeczy, której nie można odtworzyć); 2) podmiot, któremu uprawnienie przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego uprawnienia (np. pozbawiono osobę uprawnień, których nie można przywrócić czy to z uwagi na utratę pewnych kwalifikacji przez tę osobę albo ze względu na zmianę stanu prawnego, m.in. wyrok NSA z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81); 3) nastąpiła zmiana stanu prawnego, np. wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa[254].

7. Za nieodwracalne skutki prawne w wyroku NSA z dnia 22 stycznia 1998 r., I SA 1226/96, (LEX nr 44529), uznano również zawarcie umowy notarialnej i przeniesienie własności nieruchomości, będące wynikiem wydania wadliwej decyzji administracyjnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości.

Art. 157. [Organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji]

§ 1. Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ.
§ 2. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.
§ 3. (uchylony).

[254] Tamże.

I

1. Przepis § 1 komentowanego artykułu określa właściwość organów administracji publicznej zobowiązanych do stwierdzenia nieważności decyzji. W świetle tego przepisu zasadą jest, że właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia nad organem, który wydał decyzję. Odmiennie uregulowana została właściwość w przypadku stwierdzania nieważności decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Właściwym do stwierdzenia nieważności takiej decyzji jest ten organ – minister lub samorządowe kolegium odwoławcze.

2. Wątpliwość, jaki podmiot będzie właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli organem odwoławczym, jest sąd powszechny rozstrzygnął SN w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 1999 r., II UKN 161/99, (LEX nr 40651), na gruncie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Sąd *expressis verbis* wypowiedział się przeciw możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, argumentując, że ponieważ sąd pracy i ubezpieczeń społecznych jest właściwy wyłącznie do rozpatrywania odwołań od decyzji, nie zaś wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji. Pogląd ten zachowuje aktualność także na gruncie obecnego stanu prawnego (zob. postanowienie SN z dnia 28 maja 2002 r., II UKN 356/01, LEX nr 55121; postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy SN z dnia 25 lutego 2003 r., III KKO 18/02, LEX nr 83694).

3. NSA w wyroku z dnia 17 maja 2013 r., II OSK 1399/12, (CBOSA), przyjął, że „jeśli w postępowaniu o stwierdzenie nieważności kwestionowana decyzja została wydana przez wojewodę, to zgodnie z art. 17 pkt 2 k.p.a. organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów są właściwi ministrowie".

II

Problem stwierdzenia nieważności wywołuje wątpliwości w przypadku współuczestnictwa. Stronami postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji będą zarówno te podmioty, które były stronami postępowania, w którym wydano decyzję, jak i inne podmioty, których

interesu prawnego lub obowiązku mogą dotyczyć skutki stwierdzenia nieważności decyzji (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r., II SA/Gd 74/96, LEX nr 44154).

Uprawnionym do wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona postępowania zakończonego wydaniem decyzji, której ma dotyczyć stwierdzenie jej nieważności, lecz także każdy podmiot, który twierdzi, że decyzja ta dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku (art. 28-29), albo którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności tej decyzji, np. następca prawny adresata tej decyzji[255].

Uprawnionym do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest również podmiot niebędący stroną w sprawie, do którego mylnie została skierowana decyzja. Podmiot taki, pomimo że nie jest stroną postępowania, w wyniku którego zapadła dana decyzja, ma interes prawny w wyeliminowaniu tej decyzji z obrotu prawnego (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 maja 1987 r., IV SA 1062/86, LEX nr 9930)[256].

III

1. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności może nastąpić z urzędu lub na żądanie strony. Z urzędu zostaje ono wszczęte, gdy organ sam poweźmie wiadomość o przyczynie nieważności, a także gdy uzyska informację dającą podstawę do wszczęcia na skutek wpływu skargi od osoby trzeciej, sprzeciwu prokuratora, gdy żądanie wpłynie od Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka lub organizacji społecznej działającej na prawach strony. Uznaje się, że organ może odmówić żądaniu organizacji społecznej wszczęcia postępowania w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 31). Organ nie może natomiast odmówić takiemu żądaniu wniesionemu przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Prawa Dziecka; w takim przypadku organ zobowiązany

[255] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

[256] Tamże.

jest wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z urzędu[257].

W wyroku z dnia 27 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1378/09, (CBOSA), WSA stwierdził, że wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności z urzędu powinno nastąpić także w sytuacji, gdy podmiot składający żądanie nie ma przymiotu strony, lecz treść wniesionego przezeń żądania uprawdopodabnia wymienioną w art. 156 § 1 podstawę stwierdzenia wadliwości decyzji administracyjnej.

2. Kodeks nie określa *expressis verbis* formy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności z urzędu. Przyjmuje się, że wszczęcie postępowania z urzędu następuje w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie (wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2010 r., II OSK 176/09, CBOSA), zaś odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie[258].

3. Za datę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności z urzędu należy uznać dzień doręczenia (ogłoszenia) stronie postanowienia o wszczęciu postępowania. Jeżeli postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zostało wszczęte na wniosek strony, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 61 § 3 (doręczenie żądania w formie pisemnej – papierowej) i art. 61 § 3a (doręczenie żądania w formie dokumentu elektronicznego wniesionego drogą elektroniczną).

4. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji składa się z dwóch stadiów. Celem pierwszego stadium jest ustalenie, czy jest ono w ogóle dopuszczalne. Chodzi tu o stwierdzenie przez organ, czy podmiot wnoszący wniosek o wszczęcie postępowania dysponuje zdolnością prawną, czy wniosek ten odpowiada wymaganiom stawianym podaniom (art. 63) oraz czy istnieje przedmiot tego postępowania, tj. ostateczna decyzja administracyjna. Nie można zatem zgłosić żądania wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji (innego aktu), do którego nie ma zastosowania tryb stwierdzenia nieważności,

[257] Tamże.

[258] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

np. umowy cywilnej, czynności materialno-technicznej, lub zaświadczenia; żądanie dotyczy aktu już uchylonego albo jeszcze niewydanego[259].

Etap ten może zakończyć się: 1) wydaniem postanowienia o wszczęciu, gdy spełnione są warunki formalnoprawne – na wspomniane postanowienie nie służy zażalenie, albo 2) decyzją o odmowie wszczęcia, gdy warunki te nie są spełnione; na decyzję odmowną służy odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy[260].

5. Przedmiotem drugiego stadium postępowania jest wyjaśnienie, czy w sprawie wystąpiły przesłanki pozytywne i/lub negatywne dla stwierdzenia nieważności, w tym podstawy stwierdzenia nieważności określone w art. 156 § 1 lub w przepisach szczególnych.

Decyzja będąca przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności podlega ocenie według stanu prawnego i stanu faktycznego istniejących w dacie wydawania tej decyzji, a nie w dacie oceny jej prawidłowości (m.in. wyrok NSA z dnia 19 maja 1998 r., I SA 450/98, LEX nr 44509)[261].

Art. 158. [Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji]

§ 1. Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. Przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.
§ 2. Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

I

1. Rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji organ podejmuje w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 w zw. z art. 107 k.p.a. Decyzja stwierdzająca wydanie decyzji z naruszeniem prawa powinna dodatkowo wskazywać okoliczności,

[259] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.
[260] Tamże.
[261] Tamże.

z powodu których organ nie stwierdził nieważności decyzji[262]. Natomiast gdy przedmiotem postępowania jest weryfikacja postanowienia, na które przysługuje zażalenie, albo postanowienia określonego w art. 134, organ wydaje postanowienie.

2. W postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji organy nie rozpatrują sprawy merytorycznie lecz badają decyzję ostateczną pod kątem zaistnienia przesłanek z art. 156 § 1 i 2.

II

1. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji kończy wydanie jednej z trzech następujących decyzji: 1) stwierdzającej nieważność decyzji (art. 158 § 1); 2) o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 158 § 1); 3) stwierdzającej wydanie decyzji z naruszeniem prawa wraz ze wskazaniem przesłanek, które uniemożliwiły stwierdzenie nieważności decyzji (art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2).

Decyzja stwierdzająca nieważność decyzji administracyjnej wydawana jest, jeżeli decyzja ma przymiot ostatecznej, zachodzi co najmniej jedna z podstaw stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1) i jednocześnie brak jest przesłanek negatywnych, określonych w art. 156 § 2.

Nawet jeżeli postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji uruchomione zostało na wniosek, organ jest *ex officio* zobowiązany do ustalenia, czy decyzja dotknięta jest jedną z podstaw stwierdzenia nieważności wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. (lub w przepisach szczególnych). Nie jest zatem związany *petitum* wniosku strony w tym zakresie (m.in. wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1999 r., IV SA 1889/97, LEX nr 47887).

2. Decyzja wydana w postępowaniu o stwierdzenie nieważności jest decyzją wydaną w I instancji. Przedmiotem tego postępowania jest kwestia nieważności weryfikowanej decyzji. Z tego względu służy od niej prawo wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (m.in. wyrok NSA z dnia 12 marca 1981 r., SA 472/81, LEX nr 9608).

3. „Stwierdzenie nieważności decyzji jest aktem deklaratoryjnym, obowiązującym *ex tunc* (z mocą wsteczną), a więc zawsze nawiązuje do

[262] Tamże.

stanu prawnego z dnia wydania wadliwej decyzji" (m.in. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1998 r., I SA 1722/96, LEX 446550; wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r. II GSK 528/10, CBOSA).

Skutkiem prawnym stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest utrata przez tę decyzję bytu prawnego (wyrok NSA z dnia 31 marca 2006 r., I FSK 734/05, CBOSA). Skutkiem jest także powrót sprawy do stanu sprzed wydania decyzji, której nieważność stwierdzono. W wyniku stwierdzenia nieważności decyzji może nastąpić zatem zarówno otwarcie postępowania I instancji, jak i postępowania odwoławczego. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ odwoławczy sprawa wraca do ponownego rozpoznania w trybie odwoławczym przez organ II instancji, a nie do organu pierwszoinstancyjnego[263].

4. Art. 158 § 1 zd. 2 *expressis verbis* wyłącza stosowanie w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Nie jest zatem dopuszczalne załatwienie milcząco sprawy stwierdzenia nieważności decyzji[264].

III

1. Decyzja o stwierdzeniu wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa jest wydawana w przypadku, gdy weryfikowana decyzja ma przymiot ostatecznej, jest dotknięta wadą nieważności i jednocześnie występuje przynajmniej jedna negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności, wymieniona w art. 156 § 2 (decyzja, której prawidłowość jest weryfikowana, wywołała nieodwracalne skutki prawne, lub nastąpił upływ 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji, w odniesieniu do przyczyn wymienionych w treści art. 156 § 2), (por. m.in. wyrok NSA z dnia 28 października 1999 r., IV SA 1335/97, LEX nr 48733).

3. Wskutek decyzji stwierdzającej, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa, decyzja zaskarżona pozostaje w obrocie prawnym, stronie przysługuje zaś prawo do odszkodowania na podstawie art. 417^1 § 2 k.c.

[263] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.
[264] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

Art. 159. [Wstrzymanie wykonania decyzji]

§ 1. Organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1.
§ 2. Na postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji służy stronie zażalenie.

I

1. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności automatycznie nie powoduje wstrzymania wykonania decyzji. Na podstawie § 1 komentowanego przepisu organ właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności jest zobowiązany do wstrzymania jej wykonania, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że decyzja taka jest dotknięta jedną z wadliwości wymienionych w art. 156 § 1, ewentualnie w przepisach szczególnych. Przesłanką wstrzymania wykonania decyzji jest zatem uprawdopodobnienie istnienia wad powodujących nieważność decyzji i to bez względu na stopień tego prawdopodobieństwa (wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., IV SA 1784/97, LEX nr 43142; wyrok NSA z dnia 11 marca 2010 r., I OSK 725/09, CBOSA). Potrzebne jest zatem wskazanie jednej z wad wymienionych w art. 156 § 1, ewentualnie w przepisach szczególnych oraz przytoczenie okoliczności, które uprawdopodabniają wystąpienie jednej (lub kilku) tych wad w ramach danej sprawy weryfikacyjnej (m.in. wyrok WSA z dnia 7 lipca 2004 r., IV SA 2634/03, CBOSA; wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., I OSK 797/06, CBOSA; wyrok WSA z dnia 9 września 2009 r., VII SA/Wa 737/09, CBOSA).

„Komentowany przepis nie przewiduje uprawdopodobnienia istnienia przyczyny nieważności w przypadku wystąpienia przez stronę z żądaniem wstrzymania wykonania decyzji, a zatem obowiązek ustalenia prawdopodobieństwa takiej przyczyny spoczywa na organie”[265].

Organ powinien dokonać oceny zaistnienia prawdopodobieństwa *ex officio*.

[265] Tamże.

2. Wstrzymanie wykonania decyzji może nastąpić przez organ z urzędu. Z wnioskiem o wstrzymanie może także wystąpić strona. Organem uprawnionym do wstrzymania wykonania decyzji jest organ właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności, tj. organ wyższego stopnia. W sytuacji, gdy kwestionowana decyzja ostateczna wydana została przez ministra (art. 5 § 2 pkt 4) lub samorządowe kolegium odwoławcze, organem właściwym do wstrzymania wykonania decyzji jest ten organ.

II

1. Rozstrzygnięcie w spawie wstrzymania wykonania decyzji na podstawie komentowanego przepisu następuje w drodze postanowienia organu właściwego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Na postanowienie to stronie służy zażalenie (art. 159 § 2) tylko, gdy organ orzeka o wstrzymaniu wykonania decyzji. *A contrario* z treści art. 159 § 2 można wyprowadzić wniosek, że postanowienie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji jest więc niezaskarżalne w drodze zażalenia (m.in. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., II OSK 1794/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., II OSK 82/09, CBOSA).

2. Wstrzymanie wykonania może dotyczyć także do postanowienia, jeżeli jego weryfikacja stanowi przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 126 w zw. z art. 159)[266].

Art. 160. [**Uchylony**]

Art. 161. [**Uchylenie, zmiana decyzji przez ministra lub wojewodę; roszczenie o odszkodowanie**]

§ 1. Minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.

§ 2. Uprawnienia określone w § 1 w stosunku do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należą-

[266] Tamże.

cych do zadań z zakresu administracji rządowej przysługują również wojewodzie.

§ 3. Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję; organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu.

§ 4. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję.

§ 5. (uchylony).

I

1. Instytucja uregulowana w art. 161 określana jest przez doktrynę jako „wywłaszczenie prawa". Jest trybem szczególnym, wyjątkowym, in. ekscepcjonalnym (m.in. wyrok NSA z dnia 16 października 2013 r., II SA/Gd 21/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA)[267]. Jej zastosowanie prowadzi z reguły do pozbawienia określonego podmiotu prawidłowo nabytego w drodze decyzji uprawnienia. Wyjątkowy charakter tego trybu wyraża się m.in. w tym, że przyczynę uchylenia lub zmiany decyzji może stanowić jedynie zagrożenie dla szczególnych dóbr wymienionych w art. 161 § 1 oraz ranga dóbr, do których nawiązuje, subsydiarny charakter wynikającej z niego kompetencji, a także przypisanie tej kompetencji do organów najwyższego stopnia w strukturze administracji publicznej[268] (m.in. wyrok NSA z dnia 16 października 2013 r., II SA/Gd 21/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA).

Regulacja przewidziana w komentowanym artykule stanowi odstępstwo od podstawowej zasady trwałości decyzji ostatecznych (m.in. wyrok NSA z dnia 21 września 1998 r., II SA 750/98, LEX nr 41792; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA). „Wobec powyższego, organ decydujący o uchyleniu innej decyzji osta-

[267] A. Skóra, *Przepis art. 161 k.p.a. jako statuujący szczególny rodzaj sankcji w prawie administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, nr 1 i cyt. tam literatura.

[268] Tamże i cyt. tam literatura.

tecznej z powołaniem się na ten przepis ma obowiązek ustalić, że istotnie zachodziła w sprawie sytuacja (stan zagrożenia) w nim określona" (wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA).

2. Przepis art. 161 może być stosowany jedynie w przypadkach mających cechy „stanu wyższej konieczności". Jego celem nie jest wyeliminowanie z obrotu decyzji wadliwej, lecz ochrona wartości ogólnych, ponadjednostkowych i szczególnie ważnych dla interesu publicznego. Za ekscepcjonalnym charakterem art. 161 przemawia jego językowa wykładnia, odwołująca się do konieczności ochrony określonych dóbr i wartości, nie zaś do potrzeby usunięcia decyzji wadliwej. Także odwołanie się do reguł wykładni systemowej, tj. usytuowania art. 161 w Rozdziale 13 k.p.a., zdaje się sugerować, że jego podstawowym celem miała być eliminacja z obrotu prawnego decyzji ostatecznej w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia określonych dóbr i wartości, nie zaś ze względu na wadliwość tej decyzji (gdyż eliminacji takiej decyzji służą przepisy art. 145, 145a, 145b i 156-159)[269].

II

1. Zastosowanie „wywłaszczenia prawa" uzależnione jest od zaistnienia trzech przesłanek, które muszą zostać spełnione kumulatywnie. Są to: 1) istnienie decyzji ostatecznej; 2) pojawienie się po wydaniu ostatecznej decyzji takich nowych okoliczności w stanie faktycznym sprawy, które w konfrontacji z treścią decyzji prowadzą do wniosku, że dalsze utrzymanie decyzji prowadzi do stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, poważnym interesom gospodarki narodowej lub ważnym interesom państwa; 3) w inny sposób niż poprzez uchylenie (lub zmianę) decyzji nie można usunąć stanu wyższej konieczności (por. m.in. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2464/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 maja 2009 r., VII SA/Wa 27/09, CBOSA).

Zaistnienie przesłanek powodujących pozytywne rozstrzygnięcie w trybie art. 161 musi być oczywiste (m.in. wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2081/18, CBOSA).

[269] Tamże i cyt. tam literatura.

2. Weryfikacja dokonywana w trybie art. 161 dotyczy wyłącznie decyzji ostatecznych. Decyzje ostateczne to decyzje wydane przez organ pierwszej instancji, od których strona nie wniosła odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) w przewidzianym przez przepisy prawa terminie (art. 16 § 1 zd. 1). Chodzi tu o przypadki, w których strona w ogóle nie wniosła odwołania, mimo iż prawidłowo została poinformowana o trybie i terminie do jego wniesienia. Mogą tu także mieć zastosowanie decyzje, w których strona uchybiła terminowi do wniesienia odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) i termin ten nie został przywrócony. Ostatecznymi są także decyzje wydane przez organ drugiej instancji. Dodatkowo przepisy szczególne mogą stanowić o ostateczności decyzji administracyjnych.

3. Ustawodawca posługuje się ogólnym sformułowaniem „każda decyzja ostateczna", co oznacza, że przepis ma zastosowanie zarówno do decyzji niewadliwych, jak i wadliwych[270]. Określenie „każda decyzja ostateczna" oznacza zatem decyzję ostateczną, która nie może być uchylona lub zmieniona w przypadkach przewidzianych w przepisach k.p.a. lub przepisach szczególnych. Zatem decyzje ostateczne dotknięte wadą określoną w przepisie art. 145 § 1 i art. 156 § 1 lub w przepisach szczególnych, do których odsyła art. 163, a także decyzje ostateczne, na mocy których strona nie nabyła prawa (art. 154), nie mogą być uchylane lub zmieniane na podstawie art. 161 § 1 i § 2 (m.in. wyrok SN z dnia 10 stycznia 1997 r., III RN 52/96, LEX nr 29996; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2081/18, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2464/14, CBOSA). „Inny sposób" oznacza tu zarówno wzruszenie decyzji ostatecznej w którymś z pozostałych trybów nadzwyczajnych (uchylenia, zmiany, wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności), jak i podjęcie działań organizacyjnych lub technicznych.

„Organ powinien szukać wszelkich możliwych w danej sytuacji rozwiązań, zanim zdecyduje się na konieczną ewentualność w postaci

[270] A. Matan, *Wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 161 kodeksu postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne*, „Rocznik Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka" 2009, nr IX, s. 12.

uchylenia decyzji w trybie, o którym stanowi art. 161 k.p.a." (wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA).

4. Podstawowym celem przepisu art. 161 § 1 jest usunięcie z obrotu prawnego decyzji przede wszystkim w celu ochrony określonych dóbr i wartości, nie zaś eliminacja decyzji wadliwych. „Inne sposoby" powinny być rozumiane przede wszystkim (jakkolwiek nie wyłącznie) jako zastosowanie innego trybu wzruszania decyzji[271].

Komentowany artykuł znajduje zastosowanie, gdy przez wykorzystanie innych przewidzianych w Kodeksie instytucji prawnych nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu (m.in. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2464/14, CBOSA). Zatem warunkiem dopuszczalności uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej na podstawie komentowanego przepisu jest wykazanie, że organ bezskutecznie usiłował uchylić lub zmienić decyzję, jak również nie zdołał doprowadzić do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1) lub do uchylenia jej wskutek wznowienia postępowania (art. 145 § 1). Przed zastosowaniem trybu przewidzianego w komentowanym przepisie organ ma obowiązek zbadać na gruncie konkretnego przypadku, czy w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa (m.in. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3197/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2464/14, CBOSA).

Pojęcie „poważne szkody w gospodarce narodowej" należy do pojęć niedookreślonych (nieostrych), jest kategorią prawną i podlega w pełnym zakresie kontroli sądów administracyjnych (m.in. wyrok NSA z dnia 26 marca 1987 r., II SA 1553/86, OSP 1988, nr 9, poz. 199; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2464/14, CBOSA).

5. Analizowany artykuł może być zastosowany w sytuacji odmowy wyrażenia zgody przez stronę na uchylenie lub zmianę decyzji w trybie

[271] A. Skóra, *Przepis art. 161 k.p.a. jako statuujący szczególny rodzaj sankcji w prawie administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, nr 1 i cyt. tam literatura.

art. 155, tj. na uchylenie lub zmianę decyzji, na mocy której strona nabyła prawo. Można również odstąpić od zastosowania w sprawie trybu określonego w art. 155 i uchylić lub zmienić decyzję na podstawie art. 161, jeżeli wskutek oczekiwania na zgodę strony stałoby się niemożliwe uniknięcie zagrożenia dla wartości wskazanych w omawianym przepisie[272].

6. Zakres zastosowania trybu postępowania przewidzianego w art. 161 ograniczony jest do sytuacji, w której ma miejsce stan zagrożenia dla dóbr szczególnie cennych, takich jak życie lub zdrowie ludzkie, gospodarka narodowa lub ważne interesy państwa. Zagrożenie tych dóbr musi być realne, obiektywnie udowodnione (wykazane) i powinno wynikać przede wszystkim z treści samej decyzji ostatecznej lub całokształtu okoliczności jej wydania, a tylko wyjątkowo z jej wykonywania (m.in. wyrok WSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 654/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2081/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2011 r., II OSK 997/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 marca 1987 r., II SA 1553/86, LEX nr 10735A; wyrok WSA z dnia 13 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2464/14, CBOSA). Tym samym postępowanie nadzwyczajne, prowadzone w trybie art. 161, wypełnia znamiona działania organu w sytuacji tzw. stanu wyższej konieczności administracyjnej (m.in. wyrok WSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 654/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2081/18, CBOSA), czyli ustawowo oznaczonych sytuacji, które uzasadniają odstępstwo od normalnego działania organu lub powodujących zmianę uprzednio ustanowionego stosunku administracyjnoprawnego. Jest to zatem stan uzasadniający poświęcenie określonej wartości (gwarancji) procesowej dla ochrony innego zagrożonego dobra chronionego prawem (m.in. wyrok WSA z dnia 19 lutego 2014 r., II SA/Wr 851/13, CBOSA).

7. Właściwy organ prowadzący postępowanie w trybie art. 161 nie podejmuje rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego, mimo że komentowany przepis zawiera zwrot „może uchylić lub zmienić". W sytuacji stanu zagrożenia dla wartości wskazanych w art. 161 i po spełnieniu pozostałych warunków zastosowania tego przepisu,

[272] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

organ administracji publicznej ma obowiązek uchylić lub zmienić decyzję w niezbędnym zakresie. Termin „może", użyty w treści komentowanego przepisu, należy interpretować jako „jest właściwy"[273].

III

W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 161 organ nie ustala i nie ocenia ponownie stanu faktycznego, odnoszącego się do istoty sprawy zakończonej ostateczną decyzją. Jest on związany tą decyzją i bada sprawę tylko w aspekcie określonych tym przepisem przesłanek uchylenia lub zmiany decyzji, w związku z tzw. stanem nagłej konieczności administracyjnej. Ocenia on wyłącznie, czy w związku z wystąpieniem realnego zagrożenia wartości (dóbr), o których mowa w tym przepisie art. 161 § 1, istnieje konieczność eliminacji niewadliwej w stopniu kwalifikowanym decyzji z obrotu prawnego (m.in. wyrok WSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 654/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2081/18, CBOSA).

IV

1. Komentowany tryb zmiany decyzji ostatecznej może zostać zastosowany na wniosek strony lub z urzędu. Przepisy art. 161 § 1 i § 2 wskazują właściwe do prowadzenia postępowania organy. Pierwszym z nich jest minister (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4), który może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną. Uprawnienia ministra nie są ograniczone do decyzji ostatecznych, wydanych przez organy administracji publicznej, dla których minister jest organem wyższego stopnia, jednakże powinien to być minister rzeczowo właściwy.

Pod pojęciem „minister" należy rozumieć „Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzoro-

[273] Tamże.

wanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych, załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4" (art. 5 § 2 pkt 4).

2. W świetle art. 161 § 2, kompetencje do zmiany lub uchylenia decyzji przysługują także wojewodzie. Jest on jednak właściwy do zmiany lub uchylenia decyzji wydawanych jedynie przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej. Termin „również", jakim posługuje się przepis art. 161 § 2, wskazuje na subsydiarną właściwość wojewody w tym zakresie, co nie wyłącza właściwości ministra do uchylania lub zmiany takich decyzji[274]. Minister może uchylić lub zmienić każdą decyzję ostateczną, a zatem również decyzję wydaną przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej. Kompetencja wojewody nie ogranicza ani nie narusza kompetencji ministra[275].

Organy jednostek samorządu terytorialnego to „organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze" (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.).

3. Organ nazwany „ministrem" swoją właściwością miejscową obejmuje cały kraj, a jego zakres właściwości rzeczowej obejmuje decyzje wydawane w sprawach danego resortu (jednego lub kilku działów administracji) albo *quasi*-resortu, przez wszystkie należące do jego struktury organy administracji publicznej.

Zakres właściwości miejscowej wojewody jest ograniczony. Wynika on z podziału terytorialnego kraju. Natomiast zakres właściwości rzeczowej wojewody jest szeroki, gdyż jest to *sui generis* właściwość zbiorcza, obejmująca sprawy przynależne do różnych działów administracji, jeżeli są one rozstrzygane przez organy jednostek samorządu terytorialnego jako sprawy z zakresu administracji rządowej[276].

---

[274] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

[275] A. Skóra, *Przepis*…, i cyt. tam literatura.

[276] J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

V

1. Przepis art. 161 § 3 stanowi samodzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie jest pewnym typem odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych. Nie chodzi tu bowiem ani o naprawienie szkody powstałej wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, ani o odpowiedzialność za szkodę wywołaną czynem niedozwolonym (m.in. wyrok WSA z dnia 23 lutego 2010 r., SA/Wa 1563/09, CBOSA)[277].

Zgodnie z § 3 komentowanego przepisu strona, która poniosła szkodę w wyniku uchylenia lub zmiany decyzji, może żądać odszkodowania od organu administracji, który uchylił lub zmienił decyzję. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu administracji została ograniczona do wysokości tzw. rzeczywistej szkody (*damnum emergens*), tj. straty poniesionej przez poszkodowanego. Nie obejmuje ona utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Art. 161 § 3 wprowadza tym samym wyjątek od ogólnej reguły zawartej w art. 361 § 2 k.c. (wyrok SN z dnia 31 marca 1987 r., I CR 287/86, LEX nr 936454).

Straty i utracone korzyści rozgraniczane są w oparciu o kryterium czasowe ich wystąpienia. Strata to zmniejszenie wartości majątku poszkodowanego, które nastąpiło do chwili zakończenia oddziaływania czynnika szkodzącego. Utracone korzyści to zyski, jakie poszkodowany mógłby osiągnąć w przyszłości, gdyby oddziaływanie czynnika szkodzącego nie miało miejsca.

2. W świetle art. 161 § 3 podstawą do podjęcia postępowania administracyjnego w sprawie odszkodowania jest istnienie ostatecznej decyzji, wydanej przez ministra lub wojewodę na podstawie art. 161 § 1 lub 2. Roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do organu administracji publicznej, który uchylił lub zmienił decyzję. Należy jednak przyjąć, że zobowiązanym jest Skarb Państwa, zaś organ administracji publicznej, który uchylił lub zmienił decyzję ostateczną, jest organem właściwym do ustalenia odszkodowania w drodze decyzji.

[277] A. Skóra, *Przepis art. 161 k.p.a. jako statuujący szczególny rodzaj sankcji w prawie administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, nr 1 i cyt. tam literatura.

3. O odszkodowaniu orzeka, w drodze decyzji, organ, który uchylił lub zmienił decyzję ostateczną. Ten sam organ orzeka – w drodze decyzji – o wysokości odszkodowania.

4. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję (art. 161 § 4). Bieg 3-letniego terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja zmieniająca lub uchylająca decyzję dotychczasową, nie zaś od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja ustalająca odszkodowanie lub odmawiająca przyznania odszkodowania.

5. Nie ma obecnie przepisu, który *expressis verbis* regulowałby wnoszenie środka prawnego od decyzji odszkodowawczej[278] oraz przesądzałby, czy właściwym w tej sprawie jest organ administracji publicznej wyższej instancji, czy sąd powszechny. Za właściwością sądu przemawiałby fakt, że mamy tu *de facto* do czynienia ze sprawą cywilną. Słusznie zauważa zatem P. Przybysz, że za dopuszczalnością wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) od decyzji przyznającej odszkodowanie, a następnie dopuszczalnością wniesienia skargi do sądu administracyjnego przymawia przyjęcie decyzji administracyjnej jako formy rozstrzygnięcia o odszkodowaniu[279].

Art. 162. [Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji; uchylenie decyzji]

§ 1. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja:
1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony;
2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.
§ 2. Organ administracji publicznej, o którym mowa w § 1, uchyli decyzję, jeżeli została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie.
§ 3. Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2 w drodze decyzji.

---

[278] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.
[279] Tamże.

I

1. Przepis art. 162 to jeden z przepisów zamykających rozdział 13 – działu II k.p.a. i nawiązujący do regulacji spoza k.p.a. Przepis ten określa zakres kompetencji organu administracyjnego, związanych z oceną wykonania decyzji przez stronę.

2. Analizowany art. 162 stanowi instrument kontroli organu administracji publicznej prawidłowości (poprawności) wykonywania przez strony decyzji administracyjnych, jak również korzystania z uprawnień z nich płynących.

3. Wygaśniecie decyzji administracyjnej stanowi element szeroko pojętego systemu weryfikacji decyzji administracyjnej, obejmującego instytucje prawne (procesowe) o różnym charakterze prawnym. Instytucja wygaśnięcia decyzji może być rozumiana nie tylko jako środek kontroli wykonania decyzji, ale również jako wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej[280].

4. Dopuszczalność stwierdzenia wygaśnięcia decyzji oparta jest na trzech przesłankach. W art. 162 pkt 1 i 2 są zawarte uregulowania ustanawiające trzy normy prawne, ponieważ w punkcie pierwszym zamieszczono postanowienia odnoszące się do dwóch alternatywnych względem siebie sytuacji.

5. Bezprzedmiotowość decyzji daje podstawę do stwierdzenia jej wygaśnięcia albo z mocy odrębnego przepisu prawa, albo też po ustaleniu przez organ administracyjny, że leży to w interesie społecznym lub w interesie strony[281]. Trzecią normę ustanawia art. 162 § 1 pkt 2 i odnosi się ona do kontroli działań zmierzających do zastosowania warunku dodanego do decyzji[282].

6. Art. 162 jest przepisem ogólnym, a przesłanki wygaśnięcia decyzji, zawarte w przepisach pozakodeksowych, mają charakter szcze-

[280] Zob. szerzej: P. Sołtysiak, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, „Prace Komisji Naukowych Polskiej Akademii Nauk oddział w Katowicach" 2012, nr 37, s. 178-180.

[281] P. Sołtysiak, *Relacja między interesem publicznym a indywidualnym w procedurze administracyjnej,* (w:) E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej,* t. II, Częstochowa 2013, s. 61-71.

[282] P. Sołtysiak, *Problematyka warunku w akcie administracyjnym*, „Jurysta" 2007, nr 6, s. 14-18.

gólny. I to właśnie tym ostatnim, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generalis,* należy dać pierwszeństwo, co oznacza, że normy prawne szczególne należy stosować przed przepisami ogólnymi. Te ostatnie zaś znajdują zastosowanie wówczas, gdy przepis szczególny nie reguluje danej kwestii[283]. Decyzja administracyjna traktowana jest jako akt stosowania normy prawa materialnego i prawa procesowego w sferze zewnętrznej. Decyzja administracyjna w świetle k.p.a. to akt stosowania większości przepisów prawa materialnego[284].

II

1. Przyczyny wygaśnięcia decyzji administracyjnej mogą być różne i z reguły wynikają one z materialnego prawa administracyjnego lub z samej decyzji.

2. Zasadniczą przesłanką stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej na podstawie art. 162 § 1 jest bezprzedmiotowość decyzji, która powstała już po jej wydaniu[285]. Jednak sama bezprzedmiotowość decyzji nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Konieczny jest również wyraźny przepis prawny, nakazujący stwierdzenie jej wygaśnięcia. Jeżeli przepisy szczególne określają okoliczności faktyczne, od spełnienia których uzależnione jest wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji, organ administracji publicznej zobowiązany jest w pierwszej kolejności do zbadania, czy okoliczności te zaistniały[286].

3. Instytucja wygaśnięcia decyzji administracyjnej w przepisach szczególnych może mieć dwojaką postać: polega na utracie mocy obowiązującej decyzji ostatecznej *ex lege* po spełnieniu warunków przewidzianych ustawą (z mocy samego prawa); stanowi pewną sankcję za określone w przepisach prawa zachowania czy też zaniechania pod-

[283] Zob. P. Sołtysiak, *Materialnoprawne wygaśnięcie decyzji i proceduralne stwierdzenie wygaśnięcia jej mocy obowiązującej,* „Roczniki Administracji i Prawa" 2016, nr 1, s. 240.

[284] M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 39 i 45.

[285] Zob. szerzej na temat bezprzedmiotowości: P. Sołtysiak, *Bezprzedmiotowość decyzji a bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego,* „Gubernaculum et Administratio. Historia-Prawo-Administracja" 2006, nr 4, s. 91-106.

[286] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* t. II, LEX 2010.

miotu. Normy materialne wyznaczają treść decyzji, natomiast normy formalne określają reguły podejmowania decyzji[287]. Kodeks postępowania administracyjnego stanowi „klamrę spinającą" różne przepisy zawarte w prawie materialnym.

Funkcja art. 162 k.p.a. (jako przepisu uogólniającego) łączy się z charakterem całego Kodeksu jako aktu normatywnego, regulującego postępowanie. Jego celem jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego – w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata, w sprawie indywidualnej (podwójna konkretność) – przez organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej.

III

Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji bezprzedmiotowej ma charakter deklaratoryjny. Wywołuje skutki prawne *ex tunc,* to znaczy od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji, czyli od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa.

IV

Postępowanie w sprawie wygaśnięcia decyzji jest „nowym" postępowaniem w „nowej sprawie" administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 162 § 3 stwierdzenie wygaśnięcia decyzji następuje w formie decyzji. Jest to rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji w „nowej sprawie", dotyczy bowiem bezprzedmiotowości innej decyzji. Służy od niego odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz skarga do sądu administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 7 lipca 1988 r., II SA1676/87, ONSA 1989, nr 2, poz. 60; wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1989 r., SA/Wr 335/89, ONSA 1990, nr 1, poz. 11).

[287] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne,* Warszawa 2010, s. 120.

Art. 163. [Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie przepisów szczególnych]

Organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w niniejszym rozdziale, o ile przewidują to przepisy szczególne.

I

1. Decyzja, na mocy której strona nabyła prawo, może być uchylona lub zmieniona nie tylko na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w przypadkach, gdy przewidują to przepisy szczególne. Komentowany przepis nie stanowi samodzielnej podstawy do zmiany lub uchylenia decyzji. Podstawę prawną decyzji wydanej w omawianym trybie stanowić będą przepisy ustaw odrębnych, które – jako przepisy prawa materialnego – powinny wskazywać przesłanki, jakie powinny być wypełnione celem zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej. Artykuł 163 posiada wyłącznie charakter normy odsyłającej do tych przepisów (por. m.in. wyrok NSA z dnia 16 października 2008 r., II GSK 377/08, CBOSA).

2. Przepisami szczególnymi, w rozumieniu art. 163 k.p.a., są tylko przepisy rangi ustawowej oraz przepisy aktów prawnych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (wyrok NSA z dnia 28 maja 1991 r., II SA 369/91, LEX nr 10219). Przykładami takich przepisów są: art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 1998 r., IV SA 485/98, LEX nr 39205), art. 86 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

3. Podobnie jak i inne decyzje wydawane w trybach nadzwyczajnych, również decyzje wydawane na podstawie przepisów szczególnych, o których mowa w art. 163, są traktowane jako decyzje wydane w pierwszej instancji. Przysługuje więc od nich odwołanie.

II

Z brzmienia art. 163 k.p.a. nie wynika jednoznacznie, czy zmiana lub uchylenie mogą nastąpić tylko w stosunku do decyzji ostatecznych,

czy również w stosunku do decyzji nieostatecznych. Skorzystanie z tego trybu w stosunku do decyzji nieostatecznych, także tych, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, byłoby konkurencyjne w stosunku do postępowania odwoławczego i naruszałoby zasadę dwuinstancyjności[288].

Art. 163a. [Wyłączenie stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy do uchylenia, zmiany oraz wygaśnięcia decyzji]

W sprawach, o których mowa w art. 161-163, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.

Przepis art. 163a k.p.a. wyłącza możliwość milczącego załatwienia sprawy w postępowaniu w sprawie uchylenia, zmiany lub stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej, prowadzonym w trybie art. 161 lub 162 albo na podstawie przepisów szczególnych, do których odsyła 163 k.p.a. Rozstrzygnięcie tej kategorii spraw może nastąpić wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu administracji publicznej.

[288] R. Stankiewicz, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

Rozdział 14
Postępowanie uproszczone

Art. 163b. [Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym]

§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.
§ 2. Postępowanie uproszczone może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Przepisu art. 62 nie stosuje się.
§ 3. W sprawie rozpoznawanej w postępowaniu uproszczonym stosuje się przepisy o milczącym załatwieniu sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

I

1. Niniejszy rozdział wprowadzony został nowelizacją k.p.a. z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 935). Szczególny tryb postępowania o charakterze uproszczonym miał za zadanie poprawić sprawność działania organów administracji publicznej i szybkość postępowania administracyjnego, prowadzonego w określonych kategoriach spraw.

2. Istotą tego trybu miało być zapewnienie jego sprawnego i szybkiego przebiegu przez ograniczenie formalizmu czynności postępowania zarówno podejmowanych przez stronę (m.in. wykorzystanie urzędowych formularzy, ograniczenia dowodowe, możliwość zaskarżania tylko niektórych postanowień), jak i organ administracji publicznej (odformalizowanie uzasadnienia decyzji, ograniczenie stosowania art. 81). Ma ono służyć urzeczywistnieniu zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania (art. 12)[289] oraz ograniczonego formalizmu

[289] P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020, s. 133.

czynności, podejmowanych przez organ administracji publicznej[290]. Załatwienie sprawy administracyjnej w tym trybie możliwe jest jednak tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi.

II

Jak wynika z komentowanego artykułu, przepisy o rozpoznawaniu spraw w postępowaniu uproszczonym, podobnie jak przepisy o milczącym załatwieniu sprawy mogą być stosowane tylko wówczas, gdy przepisy odpowiedniej regulacji materialnoprawnej przewidują tego rodzaju tryb procedowania (wyrok WSA z dnia 18 listopada 2019 r., II SA/Op 401/19, CBOSA).

III

Postępowanie uproszczone może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Wyjątki muszą być przewidziane przepisem prawa materialnego, co oznacza dopuszczenie w określonych przypadkach współuczestnictwa materialnego[291]. Nie stosuje się natomiast art. 62, który stanowi, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie, dotyczące więcej niż jednej strony. Wyraźne wyłączenie stosowania przepisu art. 62 k.p.a. – statuującego współuczestnictwo formalne – przesądza o niemożliwości łączenia dwu lub więcej spraw administracyjnych w jednym postępowaniu w celu ich wspólnego rozpoznania i/lub rozstrzygnięcia[292]. Takie postępowania nie mogą być zatem prowadzone w trybie uproszczonym.

---

[290] Szerzej na temat odformalizowania postępowania administracyjnego m.in.: M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL" 2012, nr 3, s. 254; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 1*, „Radca Prawny" 2020, nr 1, s. 120.

[291] P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe*…, s. 133.

[292] Tamże.

Art. 163c. [Urzędowy formularz w postępowaniu uproszczonym]

§ 1. W postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania.
§ 2. Urzędowy formularz zawiera pouczenie o treści § 4.
§ 3. W przypadku wniesienia podania z wykorzystaniem formularza elektronicznego stosuje się przepis art. 63 § 3a.
§ 4. W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań.

I

Zgodnie z komentowanym przepisem, podanie wnoszone przez stronę w postępowaniu uproszczonym winno być wniesione na urzędowym formularzu, w którym wskazane zostaną okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawione dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania. Zgodnie z przepisem § 4, w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza w postępowaniu uproszczonym, nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań. Pouczenie o tym jest zawarte w tymże formularzu.

II

Jeżeli powyższe podanie zostanie wniesione z wykorzystaniem formularza elektronicznego, stosuje się przepis art. 63 § 3a, zgodnie z którym podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wno-

szenie podań według określonego wzoru; 3) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie.

Art. 163d. [Uwzględnienie nowych okoliczności w postępowaniu uproszczonym]

Jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji publicznej w dalszym ciągu prowadzi postępowanie z pominięciem przepisów niniejszego rozdziału, o czym niezwłocznie informuje stronę.

Komentowany przepis obliguje organ administracji publicznej do rezygnacji z trybu postępowania uproszczonego, jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla jego wyniku, a ich uwzględnienie doprowadziłoby do przedłużenia postępowania.

Jest to racjonalna konstrukcja. Powołanie przez stronę postępowania uproszczonego nowych okoliczności, które są istotne dla sprawy i wymagają przedłużenia tegoż postępowania musi prowadzić do rezygnacji z tego trybu, gdyż kontynuowanie postępowania w trybie uproszczonym zaprzeczyłoby jego istocie. Podstawowy cel postępowania uproszczonego, jakim jest zapewnienie szybkości postępowania i sprawności działania prowadzącego go organu administracji publicznej, nie mógłby zostać zrealizowany, podczas gdy inne przepisy niniejszego rozdziału nadal miałyby zastosowanie do sprawy, ograniczając prawa strony postępowania. Dlatego słusznie ustawodawca nakazał odejście od trybu postępowania uproszczonego, jeżeli zajdą okoliczności wskazane w komentowanym przepisie.

Art. 163e. [Postępowanie dowodowe w postępowaniu uproszczonym]

§ 1. Postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.

§ 2. W sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym nie stosuje się przepisu art. 81.

I

1. Powyższy artykuł stanowi, że postępowanie dowodowe w trybie uproszczonym w każdym przypadku – a zatem zarówno w sytuacji wniesienia przez stronę podania na urzędowym formularzu (konieczne spełnienie wymogu wskazania okoliczności mających znaczenie dla sprawy oraz przedstawienia dowodów wraz z żądaniem wszczęcia postępowania), jak również w przypadku wniesienia przez stronę podania w formie tradycyjnej – jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.

2. Dowody, które w postępowaniu uproszczonym nie zostały przytoczone przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania oraz których nie można ustalić na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie, powinny zostać pominięte przez organ przy rozstrzyganiu sprawy.

II

Powyższa uwaga nie może jednak dotyczyć nowych dowodów, które nie istniały w momencie składania przez stronę żądania wszczęcia postępowania, a zatem powstały dopiero w trakcie trwania postępowania uproszczonego, bądź też w okresie pomiędzy złożeniem przez stronę żądania wszczęcia postępowania uproszczonego a jego wszczęciem przez organ administracji publicznej. Takie dowody muszą zostać dopuszczone przez organ.

III

1. Dopuszczalne są również dowody istniejące w dacie wszczęcia postępowania i wskazane w toku postępowanie przez stronę na poparcie nowych okoliczności istotnych dla sprawy, których uwzględnienie

nie spowoduje jednak przedłużenia postępowania, a w ślad za tym zastosowania art. 163d.

2. W pozostałych przypadkach, a zatem w sytuacji przewidzianej wspomnianym artykułem 163d, organ administracji publicznej także zobligowany jest aby dopuścić dowody wskazane przez stronę, jednak już nie w ramach postępowania uproszczonego.

IV

Art. 163e § 2 wyłącza zastosowanie przepisu art. 81, który stanowi, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możność wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 (odstąpienie od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, przewidzianej w art. 10 § 1 w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną). Charakter postępowania uproszczonego powoduje zatem powstanie kolejnego wyjątku w tym zakresie.

V

Ograniczenia przepisów o postępowaniu dowodowym wynikają z założenia, że w tym trybie rozstrzygane są sprawy nieskomplikowane pod względem dowodowym[293].

Art. 163f. [Uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym]

Uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji.

[293] Tamże, s. 134.

I

1. Komentowany przepis pozwala na odejście w postępowaniu uproszczonym od licznych wymogów dotyczących uzasadnienia decyzji administracyjnej, wynikających z przepisów takich jak art. 107 oraz z zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 107 § 3, uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

2. Komentowany art. 163f nakazuje organowi administracji publicznej wskazać w uzasadnieniu decyzji fakty, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione oraz przytoczyć przepisy prawa, stanowiące podstawę prawną decyzji. Odpada zatem obowiązek wskazania dowodów, na których oparł się organ; przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej oraz wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji. Warto zauważyć, że odczytując art. 107 k.p.a. w powiązaniu z innymi przepisami Kodeksu, przede wszystkim zawierającymi zasady ogólne postępowania administracyjnego, doktryna i orzecznictwo sformułowały na przestrzeni lat obowiązywania k.p.a. szereg szczegółowych wymagań, którym winno sprostać uzasadnienie decyzji administracyjnej, w zależności od kontekstu jej wydania[294]. Tenże dorobek nie będzie miał w większości tutaj zastosowania, bowiem wymogi, jakie ustawodawca postawił przed organem administracyjnym w postępowaniu uproszczonym, zostały sprowadzone do niezbędnego minimum.

[294] Zob. m.in. A. Skóra, *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2016, nr 22, s. 117 i cyt. tam literatura.

Art. 163g. [Zaskarżanie postanowień, które zostały wydane w postępowaniu uproszczonym]

Postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji, z wyjątkiem postanowień wydanych po wydaniu decyzji, postanowień o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszonego postępowania oraz postanowień, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy szczególne.

I

1. Zgodnie z powyższym przepisem postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. Od tej reguły ustawodawca ustanowił trzy wyjątki: 1) postanowienia wydane po wydaniu decyzji; 2) postanowienia o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszonego postępowania; 3) postanowienia, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy szczególne.

2. Postanowienia wydane po wydaniu decyzji w postępowaniu uproszczonym to np. postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2), postanowienia w sprawie uzupełnienia lub o odmowie uzupełnienia decyzji (art. 111), postanowienia w sprawie sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w decyzji (art. 113), postanowienia w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (art. 113), a także postanowienia wydane w drugiej instancji postępowania uproszczonego.

II

1. Ustawodawca nie uwzględnił w powyższym katalogu samodzielnie zaskarżalnych tych postanowień, które wydawane są na podstawie art. 88 k.p.a., a więc dotyczących ukarania grzywną osób, które będąc obowiązane do osobistego stawienia się, na podstawie art. 51 k.p.a., mimo prawidłowego wezwania nie stawiły się bez uzasadnionej przyczyny jako świadkowie lub biegli albo bezzasadnie odmówili złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej.

2. Problem polega na tym, że adresatami takich postanowień mogą być świadkowie, biegli lub inne osoby trzecie, które – nie będąc stronami postępowania uproszczonego – nie mają możliwości zaskarżenia decyzji wydanej w takim postępowaniu, a tym samym więc zostały pozbawione prawa do zaskarżenia tych postanowień nie tylko na drodze kontroli instancyjnej, ale i sądowej. To zaś może rodzić uzasadnione wątpliwości w kwestii konstytucyjności komentowanego przepisu.

DZIAŁ III

Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych

Art. 164-179. [Uchylone]

Art. 180. [Stosowanie przepisów ustawy do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych]

§ 1. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.
§ 2. Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszów przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne.

I

1. Art. 180 § 1 należy do przepisów określających przedmiotowy zakres stosowania ustawy procesowej. Stanowi, że jego przepisy znajdują zastosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczenia ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

2. Postępowania, jakie toczą się w powyższych sprawach, odnoszą się do wyraźnie określonego przedmiotowo katalogu spraw administracyjnych i cechują się znacznymi odrębnościami w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, uregulowanego w k.p.a. Odrębności proceduralne, jak podnosi się w doktrynie, są wynikiem odrębności i specyfiki wymienionych materialnoprawnych spraw administracyjnych.

3. Postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych kwalifikowane są jako postępowania administracyjne szczególne, czy-

li zmierzające do wydania decyzji administracyjnej, ale unormowane w całości lub w znacznej części poza k.p.a.[295] Przepisy k.p.a. mają subsydiarne zastosowanie do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Komentowany przepis pozwala na rozwiązanie kolizji, będącej konsekwencją uregulowania tych samych spraw przepisami różnych aktów normatywnych, którą wyraża reguła interpretacyjna *lex specialis derogat legi generali*. Przepis art. 180 § 1 jest przykładem metody prawodawczej towarzyszącej kodyfikacji, która polega na przyznaniu przepisom kodeksowym przymiotu przepisów ogólnych; z pewnych przyczyn uzasadnione jest odmienne od kodeksowego modelu uregulowanie pewnych spraw[296].

II

1. Zgodnie z art. 180 § 2 przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach, wypłacanych z funduszów przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Przywołany przepis pozwala na wyodrębnienie 4 rodzajów spraw, które mieszczą się w znaczeniu „sprawy wynikającej z przepisów o ubezpieczeniach społecznych", o których stanowi art. 180 § 2. Należą do nich: 1) sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych; 2) sprawy wynikając z przepisów o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych; 3) sprawy w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego; 4) sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach; wypłacanych z funduszów przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne.

2. Sposób zdefiniowania „spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego" z art. 180 § 2 wykracza poza sposób rozumienia ubezpieczeń społecznych w doktrynie prawa, gdzie przyjmuje się, że ubezpieczenie społeczne jest jedną z technik zabezpieczenia społecznego[297].

[295] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 3.

[296] Tamże.

[297] I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, s. 26 i n.

To stwierdzenie znajduje oparcie w zaliczeniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych również tych, które wynikają z przepisów o zaopatrzeniach emerytalno-rentowych. W konsekwencji należy przyjąć, że przepisy k.p.a., na zasadach określonych w art. 180 § 1, będą miały zastosowanie do spraw, które doktryna kwalifikuje jako sprawy o świadczenia z ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego.

III

1. Sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego regulowane są m.in. przez: ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. 2020 r., poz. 266 ze zm.); ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.) – warto zauważyć, że w art. 123 tej ustawy została określona formuła tożsama znaczeniowo z określoną w art. 180 § 1 k.p.a.; ustawę z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 870 ze zm.); ustawę z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1205); ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 926).

2. Względy wykładni językowej nakazują zaliczyć do przepisów o ubezpieczeniach społecznych również ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 266 ze zm.).

IV

1. Sprawy z zakresu zaopatrzenia emerytalnego i rentowego w ujęciu art. 180 § 1 to przede wszystkim sprawy regulowane ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 586 ze zm.) oraz ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego,

Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 723), ustawą z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 984).

2. Użyty w art. 180 § 2 zwrot „o (…) zaopatrzeniach emerytalnych rentowych" nie oznacza, że przy załatwianiu spraw innych niż o świadczenia emerytalno-rentowe nie mogą mieć zastosowania, na zasadach określonych w art. 180 § 1, przepisy kodeksu. Należy przyjąć, że wolą ustawodawcy jest rozciągnięcie gwarancji procesowych na osoby objęte zarówno ubezpieczeniową, jak i zaopatrzeniową techniką zabezpieczenia społecznego, bez zawężania tej ochrony do niektórych świadczeń czy spraw z zakresu administracji publicznej.

V

Do spraw wynikających z przepisów o funduszu alimentacyjnym należą te, które regulowane są przez przepisy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 808 ze zm.). Przepis art. 25 tej ustawy stanowi, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.

Art. 181. [Właściwość organów odwoławczych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych]

Organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1.

I

1. Przepis art. 181 określa – pośrednio – właściwość organów odwoławczych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Treść tego przepisu oznacza w pierwszym rzędzie przyznanie pierwszeństwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisom szcze-

gólnym. Ustawodawca przewidział zatem sytuację, w której przepisy szczególne mogą wyłączać stosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych art. 127 i n. Należy jednak odróżniać sytuacje, w których od decyzji organu administracji publicznej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych służy odwołanie w rozumieniu art. 127 i n., od sytuacji, w których takie odwołanie nie przysługuje[298].

2. Z analizy przepisów określających sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 180 wynika, że regułą jest zaskarżanie decyzji w tych sprawach do sądów powszechnych, na zasadach określonych w przepisach k.p.c. (np. art. 83 ust. 2 u.s.u.s., art. 36 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

3. W orzecznictwie przyjmuje się, że powierzenie rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych sądom powszechnym skutkuje tym, że od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według reguł postępowania cywilnego, a odwołanie pełni rolę pozwu (zob. wyrok SN z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999, nr 16, poz. 529; postanowienie SN z dnia 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007, nr 11-12, poz. 173).

II

Z uwagi na doniosłość społeczną, w konsekwencji objęcia większości osób aktywnych zarobkowo ubezpieczeniową techniką zabezpieczenia społecznego, największe znaczenie praktyczne mają sprawy, które zostały przykładowo wskazane w art. 83 ust. 1 u.s.u.s., to jest sprawy dotyczące w szczególności: 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych; 2) ustalania płatnika składek; 3) przebiegu ubezpieczeń; 4) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek; 5) ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek; 6) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych; 7) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

[298] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* LEX 2019.

III

W sprawach określonych w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. nie ma zastosowania reguła, w świetle której odwołania od decyzji w tych sprawach należą do kognicji sądów powszechnych. Zgodnie z art. 83 ust. 4 u.s.u.s., od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także od decyzji w sprawie wykreślenia zastawu skarbowego z rejestru nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Środkiem zaskarżania takich decyzji jest wniosek do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w k.p.a.

IV

NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2010 r., II GSK 1052/09, (LEX nr 746047), uznał, że zawarte w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. sformułowanie dotyczące adresata wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy o umorzenie należności z tytułu składek, jakim jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ma charakter przepisu technicznego, regulującego organizacyjną kwestię, na czyje ręce kierowany jest wniosek. Przepis ten nie jest natomiast źródłem kompetencji Prezesa Zakładu, jako organu administracji publicznej właściwego do rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, a decyzje wydaje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w imieniu którego może działać tak jego Prezes, jak i prawidłowo umocowani dyrektorzy poszczególnych oddziałów (m.in. wyrok WSA z dnia 24 czerwca 2016 r., I SA/Gl 1493/15, LEX nr 2077623; wyrok NSA z dnia 25 października 2018 r., I GSK 1998/18, LEX nr 257929; wyrok WSA z dnia 11 października 2019 r., I SA/Ke 319/19, LEX nr 2729722).

V

W art. 83a ust. 1 u.s.u.s. wprowadzono dopuszczalność weryfikacji ostatecznych decyzji, rozstrzygających o istnieniu prawa lub zobowiązania. Rozwiązanie wprowadzone w art. 83a ust. 1 u.s.u.s tworzy wyłom w zasadzie trwałości decyzji ostatecznych i jest instytucją o charakterze szczególnym, a w rezultacie okoliczności umożliwiające jej zastosowanie nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający[299]. Ten szczególny tryb, przewidziany w komentowanym artykule jest właściwy w postępowaniu przed organem ubezpieczeń społecznych, jako szczególny i odrębny od wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 k.p.a. (wyrok SN z dnia 15 lipca 2014 r., II UK 492/13, OSNP 2015, nr 11, poz. 152).

VI

W orzecznictwie przyjmuje się, że nowe okoliczności faktyczne, o których mowa w art. 83a ust. 1 u.s.u.s, dotyczą tylko tych nowo odkrytych dowodów czy też okoliczności, które po raz pierwszy zostały zgłoszone w postępowaniu, a więc takich, o których organ nie wiedział bez względu na przyczyny braku tej wiedzy. Nowej okoliczności nie stanowi odmienna – niż w pierwotnym postępowaniu – ocena znanych wówczas temu organowi okoliczności. O istotności nowych okoliczności faktycznych i nowych dowodów można mówić tylko wtedy, jeżeli dotyczą one przedmiotu sprawy i mają wpływ na zmianę treści decyzji w kwestiach zasadniczych, co oznacza, że w sprawie mogłaby zapaść decyzja, co do istoty, odmienna od dotychczasowej (wyrok SA w Gdańsku z dnia 31 marca 2016 r., III AUa 332/16, LEX nr 2031174)

VII

Zgodnie z art. 83a ust. 2 u.s.u.s., decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą

[299] T. Brzezicki, (w:) J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX 2015.

być z urzędu przez ZUS uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach k.p.a. SN w uchwale z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, (OSNP 2011, nr 17-18, poz. 233), stwierdził, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego), wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. w przedmiocie nieważności decyzji, przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Odchodząc od wcześniejszej linii orzeczniczej SN uznał, że analiza językowo-logiczna i funkcjonalna systemu prawnego postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie uzasadnia tezy, że postępowanie odwoławcze od decyzji Zakładu, wydawanych na podstawie art. 83a ust 2 u.s.u.s. jest tak istotowo odmienne od zwykłego postępowania odwoławczego w tych sprawach, że zachodzi potrzeba wyłączenia drogi sądowej przed sądami ubezpieczeń społecznych. SN przyjął, że ochrona prawna gwarantowana w postępowaniu przed sądem powszechnym realizuje konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sądu.

DZIAŁ IV
Udział prokuratora

Art. 182. [Prawo prokuratora do zwrócenia się do organu o wszczęcia postępowania]

Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem.

I

1. Komentowany przepis reguluje prawo zwrócenia się prokuratora do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania. Możliwość udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym (w tym możliwość żądania wszczęcia takiego postępowania) wynika z roli, jaką pełni prokurator. Podmiot ten, jako funkcjonariusz publiczny reprezentujący w swym działaniu prokuraturę, jest jednym z organów usytuowanych w strukturze państwa, którego głównym zadaniem jest ściganie przestępstw i ochrona praworządności[300].

2. W świetle art. 1 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66 ze zm.), prokuraturę stanowią Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Wśród szczegółowego wyliczenia zadań prokuratorów wskazać można także podejmowanie innych czynności określonych w ustawach, co stanowi odesłanie m.in. do k.p.a.

[300] Zob. m.in. A. Skóra, *Skutki…*, s. 10-12.

II

1. Prawo do udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym wywodzi się z instytucji nadzoru ogólnego, jaka pojawiła się wśród zadań prokuratury już w 1950 r. i potwierdzone zostało przez Konstytucję PRL z 1952 r. (art. 54 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. nr 22, poz. 232). Nadzór ogólny nawiązywał do koncepcji istniejącego w radzieckiej teorii prawa tzw. „nadzoru wyższego"[301].

2. W początkowym okresie PRL prokurator, który nie musiał posiadać specjalistycznego wykształcenia w zakresie wykonywania swoich obowiązków, był przede wszystkim organem politycznym, który podejmował głównie działania o takim charakterze (np. w zakresie wykonywania tak wówczas popularnych planów, zbiorów itp.) i dopiero mniej więcej po 1960 r. na plan pierwszy wysuwały się zagadnienia dotyczące badania aktów i czynności terenowych organów władzy i administracji państwowej pod kątem zgodności z prawem czy sprawy orzecznictwa karnoadministracyjnego[302]. Zasadniczo można uznać, że dopiero uchwalenie k.p.a. uregulowało i „ucywilizowało" rolę prokuratora w ramach nie tylko wykonywanych zadań, ale też jako rolę organu niepolitycznego, ale wyspecjalizowanego, który ma za zadanie stać na straży praworządności (wówczas jeszcze socjalistycznej), w tym także w ramach problematyki administracyjno-prawnej.

3. Charakteryzując okres od momentu wejścia w życie przepisów k.p.a., aż do okresu obecnego, w zakresie roli prokuratora w postępowaniu administracyjnym, z jednej strony należy wykazać, że mieliśmy do czynienia z ciągłym dostosowywanie roli prokuratury do zadań, które przed nią były stawiane, jak i zmian ustrojowych (np. wprowadzenie sądownictwa administracyjnego, uchwalenie aktualnej Konstytucji RP), ale też ewolucja zadań i działania wiązała się z profesjonalizacją roli, zadań oraz działania prokuratora w zmieniającej się rzeczywistości społecznej i prawnej. Obecnie, z racji połączenia

[301] J. Smoleński, *Rodowód leninowskiej koncepcji prokuratury i jej ustawowa realizacja*, „Problemy Praworządności" 1970, nr 7-8, s. 21.

[302] W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009, s. 56.

urzędu Prokuratora Generalnego z urzędem ministra właściwego do spraw sprawiedliwości, kontrola prokuratorska będzie miała charakter kontroli wewnątrzadministracyjnej, z zastrzeżeniem jednak, że prokuratura należy, co prawda, do organów wymiaru sprawiedliwości, ale funkcjonalnie pozostaje poza strukturami administracji i dla organów administracji publicznej stanowi strukturę zewnętrzną.

III

1. Charakteryzowany przepis dotyczy indywidualnego prawa prokuratora. Stwierdzenie to należy rozumieć w ten sposób, że prokurator, działający w ramach swej samodzielności decyduje, czy wystąpi o wszczęcie postępowania, czy też takiego działania nie podejmie. To oznacza, że w pierwszej kolejności prokurator winien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające aktualny stan faktyczny sprawy, a następnie z przeprowadzonego badania winien wyciągnąć odpowiednie wnioski, determinujące działanie czy brak działania w tym zakresie. Takie *quasi*-postępowanie sprawdzające nie jest w żaden sposób sformalizowane, gdyż wedle regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (§ 367 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1206), jedynym kryterium będzie ochrona praworządności, determinująca naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej lub interesu społecznego, która uzasadniać będzie takie działanie lub nie.

2. Wzmiankowane postępowanie wyjaśniające ma charakter oceny i całkowicie odformalizowany. Oprócz takiego postępowania bez żadnych wątpliwości na prokuratorze ciążyć będzie obowiązek zbadania swojej właściwości miejscowej, determinującej możliwość wystąpienia z takim żądaniem.

3. Żądanie wszczęcia postępowania może dotyczyć zarówno postępowania ogólnego (i wydania decyzji indywidualnej w tym zakresie), jak i wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym. Należy jednak zauważyć, że samo żądanie nie będzie skutkować pożądanym rozstrzygnięciem takiego postępowania, ponieważ to rozstrzygnięcie będzie uzależnione

od faktów konkretnej sprawy administracyjnej, jak i obowiązujących przepisów prawa, w szczególności przepisów prawa materialnego.

4. Celem tego postępowania będzie usunięcie niezgodnego z prawem stanu faktycznego. Podstawowym ograniczeniem proceduralnym w tym zakresie są same przepisy k.p.a. Organ administracji publicznej jest związany wnioskiem prokuratora, co skutkuje tym, że wniosek nie może być pozostawiony bez rozpoznania już w momencie jego złożenia, chyba że z przepisów prawa wynikać będzie zakaz wszczęcia czy prowadzenia danego typu postępowania. W innym przypadku organ winien wszcząć postępowanie, a dopiero w wydanym rozstrzygnięciu może dojść do zakwestionowania argumentacji prokuratora w tej konkretnej sprawie administracyjnoprawnej, np. poprzez jednoznaczną ocenę tego, czy żądanie było uzasadnione, czy też nie[303].

5. W doktrynie dyskusje wywołuje ustalenie momentu wszczęcia postępowania na wniosek prokuratora. Pogląd o wszczęciu postępowania w momencie doręczenia wniosku prokuratora jest bardziej zasadny (czyli w taki sposób, jak wszczyna się postępowanie na wniosek), gdyż powiązane będzie to z istotą i celem takiego postępowania. Prawo to jest bowiem niezależne od tego, czy ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki w drodze decyzji administracyjnej może być dokonane z urzędu czy na wniosek, co skutkować winno uznaniem, że korzystniejsze będzie szybsze zainicjowanie postępowania w celu ochrony praworządności. W takim przypadku bowiem szybsze może być usunięcie różnicy między istniejącym stanem faktycznym a stanem pożądanym. Jedynym ograniczeniem jest sytuacja, w której to organ administracji publicznej podjął się prowadzenia postępowania administracyjnego na żądanie prokuratora, a samo żądanie wymaga wniosku strony; warunkiem prowadzenia takiego postępowania będzie uzyskanie zgody podmiotu posiadającego interes prawny w sprawie będącej przedmiotem postępowania. W przypadku braku takiej zgody postępowanie winno być umorzone, gdyż mamy do czynienia z indywidualnym i niezbywalnym (poza ustawowymi wyjątkami) prawem do rozporządzania postępowaniem administracyjnym (por. wyrok WSA z dnia 21 stycznia 2016 r., III SA/Po 743/15, CBOSA).

[303] Zob. m.in. A. Skóra, *Skutki*…, s. 7 i n.

Art. 183. [Udział w postępowaniu]

§ 1. Prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem.
§ 2. Organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny.

I

1. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym wpisuje się w zasadę przestrzegania zasady praworządności. Dbanie o przestrzeganie tej zasady wynika zarówno z art. 6 i 7 k.p.a. i jest zadaniem organu prowadzącego postępowanie, czyli organu administracji publicznej, jak i jest to zadanie prokuratora[304]. Dlatego też komentowany przepis tworzy możliwość współdziałania tychże organów na rzecz realizacji tej zasady. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z proceduralną gwarancją wzmacniającą tę zasadę w ramach toczących się postępowań administracyjnych. Wydaje się, że przystąpienie prokuratora do toczącego się postępowania administracyjnego będzie powiązane z okolicznościami, wątpliwościami w zakresie zapewnienia praworządności, tj. organ administracji publicznej prowadzący postępowanie może tak prowadzić postępowanie, że dojdzie do naruszenia tej zasady. Wówczas prokurator może być swoistym „przewodnikiem" dla organu prowadzącego postępowanie, a jego głównym zadaniem będzie takie wpływanie przez podejmowane czynności na toczące się postępowanie, aby zarówno samo postępowanie, jak i zapadłe rozstrzygnięcie czyniło zadość zasadzie praworządności.

2. Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym można powiązać z różnymi stanami faktycznymi. Jako najczęściej przywoływany przykład można wskazać sytuację, gdy istnieją przesłanki popełnienia lub podejrzenia popełnienia przestępstwa w toku trwającego postępowania lub w zakresie wydania decyzji administracyjnej. Oprócz powyższego przypadku zasadnym wydaje się też wskazanie

[304] Tamże, s. 10.

takich przesłanek udziału prokuratora, jak: zawiłość sprawy, zarówno faktyczna, jak i prawna, konflikt społeczny, masowy charakter sprawy, unikanie nierównego traktowania (z jakiegokolwiek powodu) oraz konieczność zapewnienia jednolitości orzecznictwa administracyjnego.

3. Przepis art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze stanowi, że „prokurator może uczestniczyć w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej". Zgodnie natomiast z treścią art. 67 p.p. udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym określają ustawy. W rozumieniu wspomnianego artykułu są to postanowienia działu IV k.p.a., art. 182-189[305].

4. Jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, prokurator może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchiwać świadków i zasięgać opinii biegłych, a także przeprowadzać oględziny w celu wyjaśnienia sprawy (art. 69 § 1 p.p.). Z powyższych przepisów wynika *expressis verbis*, że uprawnienie prokuratora do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym stanowi pochodną funkcji prokuratury, tj. strzeżenia porządku prawnego[306].

II

1. Zasadą jest brak domniemywania udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym[307]. Ma on możliwość udziału w każdym stadium postępowania i w każdym rodzaju postępowania. Na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek powiadomienia prokuratora o wszczętym postępowaniu w sytuacji, gdy organ prowadzący uzna, że taki udział jest konieczny. Podkreślić należy, że brak takiego zawiadomienia nie jest obarczony sankcją w k.p.a., co pozostawia spore wątpliwości w zakresie skuteczności istniejącego rozwiązania.

2. W sytuacji, gdy prokurator zgłosi swój udział w postępowaniu, jest to jednoznaczne z przystąpieniem do całego postępowania. Mamy

[305] Tamże.

[306] Tamże; R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 714; A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2016.

[307] Zob. m.in. A. Skóra, *Skutki*…, s. 11.

w tym przypadku do czynienia z autonomicznym uprawnieniem, któremu organ prowadzący postępowanie nie może się sprzeciwić. Takie zgłoszenie winno być wyraźne i oczywiste, najlepiej poprzez złożenie niepozostawiającego żadnych wątpliwości oświadczenia.

3. W toku prowadzonego postępowania na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek każdorazowego powiadamiania o wszelkich podejmowanych czynnościach proceduralnych. Prokurator może wnieść odwołanie bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu, czy też nie (por. m.in. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., I OSK 324/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 grudnia 2007 r., II SA/Bk 612/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK 34/05, CBOSA), choć możliwe jest też zacytowanie poglądów odmiennych (zob. wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 431/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 18 listopada 2010 r., IV SA/Po 312/10, CBOSA)[308].

Prokurator nie będzie brał udziału w postępowaniu w sytuacji, gdy oświadczy ten fakt wprost, np. poprzez złożenie stosownego oświadczenia lub też w taki sposób, że nie będzie podejmował żadnych form aktywności w toczącym się postępowaniu. Nie ma żadnych ograniczeń w zakresie momentu odwołania udziału w postępowaniu, czyli może to być zrobione w każdej chwili.

4. Wśród praw procesowych strony istotne znaczenie dla dalszych rozważań posiada uprawnienie prokuratora do posługiwania się zwykłymi środkami prawnymi, w tym składania odwołań od decyzji organu pierwszej instancji, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zażaleń na takie postanowienia, od których środek ten przysługuje. Jak trafnie przyjął WSA w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., IV SA/Po 312/10, (CBOSA), „ustawodawca przyznaje prokuratorowi kompetencje do wszczęcia oraz do przystąpienia do postępowania administracyjnego na każdym jego etapie, także postępowania odwoławczego. Konsekwencją udziału prokuratora w postępowaniu są przysługujące prokuratorowi prawa strony, także do wniesienia odwołania”[309].

5. W doktrynie i w orzecznictwie sądowym istnieją rozbieżne poglądy co to tego, czy prawo do wniesienia odwołania uzależnione jest

[308] Tamże, s. 11 i n.
[309] Tamże, s. 11.

od udziału prokuratora w postępowaniu przed organem pierwszej instancji[310].

Zwolennicy stanowiska ograniczającego legitymację prokuratora do wniesienia odwołania do przypadków, gdy brał udział w postępowaniu w pierwszej instancji przyjmują, że uprawnienia tego nie można wyprowadzać z treści art. 182[311]. Przepis ten przyznaje prokuratorowi „prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem". Zdaniem części doktryny, nie oznacza to jednak legitymacji do wniesienia odwołania, gdyż postępowanie odwoławcze nie może być wszczęte z urzędu[312]. Uprawnienie prokuratora do wniesienia odwołania, gdy nie brał udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, nie wynika również z treści art. 183 § 1. Z użytego w tym przepisie określenia „stadium postępowania" można wywnioskować, że ustawodawca ma na myśli włączenie się do już toczącego się postępowania. Zwrot „udział w każdym stadium postępowania" nie jest zatem równoważny z legitymacją prokuratora do wniesienia odwołania bez względu na to, czy czynnie uczestniczył w postępowaniu pierwszoinstancyjnym[313]. Legitymacja prokuratora powinna mu przysługiwać tylko wtedy, gdy rzeczywiście brał udział w postępowaniu pierwoszoinstancyjnym. Podobny pogląd wyrażany jest niekiedy także w orzecznictwie (por. wyrok WSA z dnia 18 listopada 2010 r., IV SA/Po 312/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 431/10, CBOSA).

W doktrynie i w judykaturze prezentowany jest także pogląd odmienny, w świetle którego prokurator może wnieść odwołanie bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu pierwszoinstancyjnym[314]. Wskazuje się, że skoro strona, która nie brała udziału w postępowaniu pierwszej instancji może wnieść odwołanie, to prokuratorowi, któremu przysługują prawa procesowe strony, również

310 Tamże, s. 12.

311 B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Legalis 2019.

312 Tamże. Por. też A. Skóra, *Skutki*…, s. 12.

313 A. Skóra, *Skutki*…, s. 12 i cyt. tam literatura.

314 W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001, s. 235; A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius* w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Poznań 2017, s. 84 i n.; A. Skóra, *Skutki*…, s. 13-14.

nie powinno się odmawiać tego prawa. Taka ewentualna odmowa jest ponadto niezgodna z ideą jego uczestniczenia w tej roli w postępowaniu[315]. Prokurator ma więc prawo wnieść odwołanie oraz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także zażalenie na postanowienie, gdy przepis procesowy dopuszcza jego zaskarżenie, nawet gdy nie uczestniczył w postępowaniu w pierwszej instancji. Niemożliwość wniesienia odwołania z powodu braku udziału w postępowaniu w pierwszej instancji powodowałaby, że prokurator – by realizować swoje ustawowe zadania – musiałby oczekiwać na uostatecznienie się decyzji organu administracji i wadliwą w jego ocenie decyzję zaskarżyć w drodze sprzeciwu (art. 184 k.p.a.)[316]. Stanowisko powyższe zdaje się przeważać w orzecznictwie sądowym (m.in. wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2007 r., II SA/Bk 612/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 września 2005 r., II OSK/05, CBOSA; wyrok WSA z dnia 2 grudnia 2009 r., II SA/Łd 618/09, CBOSA)[317].

6. Co do zasady, prokurator nie może brać udziału w postępowaniach w sprawach skarg i wniosków (dział VIII k.p.a.) oraz w przypadku postępowań o wydanie zaświadczenia. Wynika to z istoty tego typu postępowań, ponieważ mają one charakter indywidualnego interesu wnioskodawcy.

Art. 184. [Prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej]

§ 1. Prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę.
§ 2. Prokurator wnosi sprzeciw do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany.
§ 3. Sprzeciw od decyzji wydanej przez ministra wnosi Prokurator Generalny.
§ 4. Jeżeli podstawą sprzeciwu jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4, wniesienie sprzeciwu wymaga zgody strony.

[315] W. Czerwiński, *Postępowanie*…, s. 235.
[316] A. Skóra, *Skutki*…, s. 13; A. Skóra, *Zakaz*…, s. 84-87.
[317] Tamże.

I

1. Sprzeciw jest środkiem prawnym, który przysługuje prokuratorowi od ostatecznych decyzji administracyjnych. Mamy w tym przypadku do czynienia ze zbiorowym określeniem różnych środków prawnych o nadzwyczajnym charakterze, przysługujących wyłącznie od decyzji administracyjnych ostatecznych. Możliwe jest wskazanie przesłanek wniesienia sprzeciwu. Będą to okoliczności: uzasadniające wznowienie postępowania (art. 145, 145a, art. 145aa), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156) albo jej uchylenie lub zmianę (154, 155, 161, 162 § 2 oraz 163). W zdecydowanej większości przypadków prokurator żąda stwierdzenia nieważności decyzji lub też żąda wznowienia postępowania, z innych środków w praktyce prawie nie korzysta[318].

Możliwe jest zaistnienie sytuacji, gdy w przypadku takiej samej sprawy administracyjnej strona zakończonego postępowania administracyjnego wniesie skargę na decyzję do sądu administracyjnego w momencie, gdy uprzednio prokurator wniósł sprzeciw na ostateczną decyzję administracyjną. W tej sytuacji postępowanie prowadzone przez sąd administracyjny powinno być zawieszone.

2. Termin na wniesienie sprzeciwu wskazuje § 1 komentowanego przepisu. Nie będzie możliwe wniesienie go m.in. gdy dowody będące podstawą wydania decyzji okazały się fałszywe, decyzja wydana została w wyniku przestępstwa lub też upłynęło 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Prokurator może skorzystać z możliwości wniesienia sprzeciwu, bądź też może złożyć skargę do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego wyklucza możliwość wniesienia sprzeciwu z tych samych przyczyn.

3. W przypadku, gdy prokurator wniesie sprzeciw od decyzji nieostatecznej, nie będziemy mieć do czynienia ze sprzeciwem lecz odwołaniem. Kwalifikacja środka prawnego odbywa się bowiem nie wedle jego nazwy, a czasu wniesienia i istoty wniosku (zob. art. 63, art. 128).

4. Prokurator nie może wnieść sprzeciwu od decyzji: 1) ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa i która w każdym czasie może zostać uchylona lub zmieniona przez organ, który

[318] W. Czerwiński, *Udział…*, s. 247.

ją wydał; 2) decyzji, na mocy której strona nabyła prawo i która może być za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, oraz 3) decyzji ostatecznej, która może być zmieniona lub uchylona przez ministra lub wojewodę. W sytuacji, gdy strona nie brała udziału w toczącym się postępowaniu bez własnej winy w tym zakresie, przed wniesieniem sprzeciwu przez prokuratora konieczne powinno być uzyskanie zgody na takie działanie przed zastosowaniem wskazanego środka prawnego (por. m.in. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2602/15, CBOSA).

5. Sprzeciw prokuratorski jest podaniem w rozumieniu art. 63 k.p.a.[319]

II

W doktrynie, jak i w orzecznictwie (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 2133/15, CBOSA; wyrok WSA z dnia 15 kwietnia 2015 r., II SA/Go 46/15, CBOSA) spotkać można pogląd, wedle którego prokurator nie może wnieść sprzeciwu od postanowienia w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Takie rozumowanie wynika z literalnej wykładni komentowanego przepisu. Niemniej przyjmując wykładnię systemową i celowość działania prokuratora na rzecz zapewnienia praworządności wydaje się, że taka ingerencja w sposób znaczący ogranicza możliwość wpływania prokuratora na toczące się postępowanie, a co za tym idzie może stanowić zagrożenie dla praworządności w toczącym się postępowaniu administracyjnym.

III

Należy zauważyć także, że wraz z nowelizacją k.p.a. w 2017 r. pojawił się nowy środek, tj. sprzeciw od decyzji kasacyjnej. Wydaje się, że nazwanie takiego środka tożsamo ze środkiem, który przysługuje prokuratorowi jest niewłaściwe i może powodować sprzeczność pojęciową w ramach postępowania administracyjnego.

[319] A. Skóra, *Zakaz…*, s. 81 i n.; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część I,* „Radca Prawny" 2020, nr 1, s. 209 i n.

Art. 185. [Termin rozpatrzenia sprzeciwu]

§ 1. Sprzeciw prokuratora powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie trzydziestu dni od daty jego wniesienia.
§ 2. W razie niezałatwienia sprzeciwu w terminie określonym w § 1 mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 36-38.

I

1. Komentowany przepis należy interpretować łącznie z art. 186. Wskazany termin biegnie od momentu wniesienia sprzeciwu. Jego przekroczenie powoduje: 1) prawo strony do poznania przyczyn niezałatwienia sprawy w terminie – powiadomienie o tym zarówno strony postępowania, jak i prokuratora; 2) obowiązek wskazania nowego terminu na załatwienie tej sprawy; 3) prawo strony do wniesienia ponaglenia; 4) powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej pracownika organu za przekroczenie terminu. Ponadto należy zauważyć, że także prokuratorowi będzie przysługiwało ponaglenie do organu prowadzącego postępowanie, a w przypadku wyczerpania tego środka, skarga do sądu administracyjnego (w zakresie bezczynności czy przewlekłości prowadzonego postępowania).

2. Wniesienie sprzeciwu zawsze winno skutkować jego merytorycznym załatwieniem. Aby spełnić powyższy warunek, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, aby zweryfikować i ustalić, czy istnieją podstawy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylenia lub zmiany. Rozpatrzenie sprzeciwu powinno nastąpić nie tylko na podstawie dowodów przedstawionych przez prokuratora (winny one być zweryfikowane); na organie ciąży obowiązek przeprowadzenia własnego postępowania dowodowego w tym zakresie.

3. Ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. z 2019, poz. 730), dokonano zmiany

k.p.a. w celu umożliwienia stosowania pod względem technicznym niektórych obowiązków z związku z przetwarzaniem danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Chodzi o ustanowione w RODO obowiązki (zob. art. 2a), stanowiące korelat niektórych wybranych uprawnień osób, których dane dotyczą, określonych w rozdziale III RODO („Prawa osób, których dane dotyczą"), tj. praw, o których mowa w: art. 13 ust. 12 (bierne uprawnienie informacyjne), art. 15 (prawo żądania uzyskania informacji o przetwarzaniu swoich danych osobowych oraz kopii danych osobowych) i w art. 18 RODO (prawo żądania ograniczenia przechowywania)[320]. W świetle ustaleń doktryny, obowiązek informacyjny organu z art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO nie obejmuje prokuratora. Prokurator występuje bowiem w postępowaniu administracyjnym w charakterze organu władzy publicznej. Przepisy RODO stosuje się zaś wyłącznie wobec osób fizycznych. Organ nie musi więc informować go o przetwarzaniu danych[321].

Art. 186. [Wszczęcie postępowania w związku z wniesieniem sprzeciwu przez prokuratora]

W przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony.

I

1. Pierwszą czynnością w sprawie, podjętą przez organ administracji publicznej, będzie przyjęcie sprzeciwu złożonego przez prokuratora. Organ administracji publicznej, co do zasady – nie ma możliwości odmowy przyjęcia sprzeciwu lub odmowy wszczęcia postępowania. Należy stwierdzić, że mamy w tym przypadku do czynienia z bezwzględnym obowiązkiem (kategorycznym nakazem) takiego działania organu administracji publicznej. Inne działanie byłoby rażącym naru-

[320] G. Sibiga, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 11, s. 1-2; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona*…, s. 209 i n.

[321] A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona*…, s. 209 i n.

szeniem prawa. Odmowa rozpatrzenia sprzeciwu jest możliwa tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy przepisy wykluczają taką możliwość.

2. Ewentualne wycofanie sprzeciwu przez prokuratora nie kończy sprawy; nie prowadzi do jej umorzenia (por. wyrok NSA z dnia 25 marca 1997 r., I SA 932/95, LEX nr 30946). Organ administracji publicznej nie bada przesłanek formalnych, tak jak w przypadku podania o wznowienie (termin, status prawny podmiotu, wskazanie przesłanek wznowienia), ale ma obowiązek, co do zasady, wszcząć postępowanie z urzędu (wyrok WSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., II SA/Op 77/18, CBOSA). Dopiero po wszczęciu postępowania i zweryfikowaniu żądania prokuratora można stwierdzić nieważność decyzji lub odmówić takiego stwierdzenia.

II

1. Mimo że w komentowanym przepisie wskazuje się, że mamy do czynienia z wszczęciem postępowania z urzędu, za datę wszczęcia postępowania należy przyjąć datę doręczenia żądania prokuratora organowi administracji publicznej. O podjęciu czynności przez organ lub odmowie wszczęcia postępowania należy powiadomić prokuratora i strony postępowania.

2. Organ administracji publicznej powinien rozważyć celowość powiadomienia organizacji społecznej, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, jeśli brali udział w toczącym się postępowaniu.

3. Kodeks od dnia 4 maja 2019 r. wprowadza ochronę prawną danych osobowych poprzez nałożenie na organ obowiązku wyczerpującego informowania strony lub innego uczestnika postępowania o treści art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie osób, od których dane te są bezpośrednio zbierane i których dane te dotyczą. Jest zatem zasadniczo wyłączony w przypadku pozyskiwania przez organ danych osobowych z innych źródeł, niż bezpośrednio od osób, które te dane dotyczą (art. 14 RODO oraz art. 4 u.o.d.o.), realizowany wyłącznie wobec osób fizycznych (z urzędu). Organ zobowiązany jest umieścić taką klauzulę informacyjną (zob. art. 2a) w zawiadomieniu strony (stron) o wniesieniu sprzeciwu[322].

[322] A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona*…, s. 210.

Art. 187. [Wstrzymanie wykonania decyzji w przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora]

W przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu organ administracji publicznej, do którego sprzeciw wniesiono, obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu.

I

1. Ostateczna decyzja administracyjna, której treść jest kwestionowana poprzez wniesienie sprzeciwu, podlega wykonaniu, chyba że wydano postanowienie o wstrzymaniu jej wykonania. Obowiązek rozważenia wstrzymania wykonania decyzji przez organ administracji publicznej powstaje z mocy prawa. Organ administracji publicznej winien niezwłocznie (od ręki) rozpatrzyć potrzebę wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji (przykładowe uzasadnienie takiego działania można znaleźć m.in. w wyroku WSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 232/19, CBOSA). Szczegółowo kwestie te regulują przepisy dotyczące wznowienia postępowania (zob. art. 152), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156) oraz uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznych (art. 154, art. 155, art. 161).

2. Wydanie postanowienia wstrzymującego wykonanie decyzji powinno nastąpić w sytuacji, gdy istnieje prawdopodobieństwo jej uchylenia (art. 152 § 1) lub też w sytuacji, gdy zachodzi prawdopodobieństwo, że decyzja dotknięta jest jedną z wad wskazanych w art. 156 § 1. Wstrzymanie wykonania decyzji powinno nastąpić do momentu załatwienia sprzeciwu i ma charakter prowizoryczny (jest to ochrona tymczasowa). Mamy w tym przypadku do czynienia z przesłanką działania na rzecz praworządności.

Art. 188. [Korzystanie przez prokuratora z praw strony w postępowaniu administracyjnym]

Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182-184, służą prawa strony.

I

1. Prokuratorowi przysługują wyłącznie prawa *stricte* procesowe strony. Prokurator (którego udziału w postępowaniu nie należy domniemywać) nigdy nie staje się stroną tego postępowania. Powyższe oznacza, że prokurator nie zyskuje prawa „dysponowania losem" postępowania administracyjnego, co oznacza m.in. brak możliwości zawarcia ugody, prowadzenia czy uczestniczenia w mediacji. Nigdy nie staje się bowiem tzw. dysponentem interesów toczącego się postępowania administracyjnego i nie stanie się on podmiotem praw czy obowiązków, wskazanych w konkretnej decyzji administracyjnej, która została mu doręczona[323].

2. Prokurator – działając na prawach strony – jest w pełni samodzielny, działa we własnym imieniu i na rzecz celu, do którego realizacji jest powołany, tj. działa na rzecz praworządności (m.in. wyrok WSA z dnia 26 października 2011 r., III SA/Łd 952/11, CBOSA).

3. Prawa procesowe prokuratora to m.in.: 1) prawo do inicjowania postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy może ono być wszczęte przez organ z urzędu; 2) prawo do kształtowania postępowania wyjaśniającego; 3) prawo do otrzymywania odpisów decyzji, postanowień i innych pism; 4) prawo do uczestniczenia w rozprawie administracyjnej; 5) prawo do żądania uzupełnienia decyzji i sprostowania oczywistych omyłek; 6) prawo do zaznajomienia się z aktami sprawy; 7) prawo od zaskarżania decyzji i postanowień oraz 8) prawo do reagowania na bezczynność i przewlekłość w działaniu organu.

II

W niektórych obszarach prokurator ma uprawnienia szersze niż strona. Dotyczy to możliwości: żądania skierowanego do organu prowadzącego postępowanie nadesłania lub przedstawienia akt i dokumentów toczącego się postępowania, żądania pisemnych wyjaśnień w sprawie, przesłuchania świadków, zasięgania opinii biegłych czy przeprowadzania oględzin. Wskazane uprawnienia oznaczają, że przy-

[323] Zob. A. Skóra, *Zakaz*…, s. 82 i n.

sługują mu uprawnienia dowodowe, porównywalne do uprawnień organu prowadzącego postępowanie administracyjne.

Art. 189. [Możliwość wniesienia sprzeciwu a możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego]

Prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu.

I

1. Z komentowanego przepisu wynika, że prokurator nie może jednocześnie wnieść sprzeciwu od decyzji administracyjnej i skargi na taką decyzję do sądu administracyjnego. Podstawy normatywne wniesienia skargi do sądu administracyjnego określają przepisy p.p.s.a. Takie rozwiązanie wydaje się być jak najbardziej zasadne, gdyż gdyby równolegle trwały takie postępowania, rezultat końcowy (zapadłe rozstrzygnięcia), mogłyby się różnić między sobą. Obligatoryjne będzie w takim przypadku zawieszenie toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego do czasu zakończenia postępowania administracyjnego. Jednocześnie należy zauważyć, że między komentowanym artykułem a art. 56 p.p.s.a. brak wyraźnej synchronizacji. Oznacza to, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego blokuje (znosi) możliwość wniesienia sprzeciwu.

2. W komentowanym przepisie mamy odzwierciedlenie możliwości, jakie stoją przed prokuratorem, czyli skorzystania z alternatywnych w stosunku do k.p.a. środków prawnych. To prokurator dysponuje prawem wyboru środka, z którego korzysta. Decydując się on na wybór środka w pierwszej kolejności powinien brać pod uwagę szybkość załatwienia sprawy, czyli przywrócenie stanu zgodnego z prawem i zapewnienia praworządności.

II

1. W sytuacji, gdy sąd administracyjny rozpatrzył sprawę co do *meritum* i wydał orzeczenie w zakresie wniesionej skargi, zapadłe pra-

womocne orzeczenie wiąże prokuratora (powaga rzeczy osądzonej). Prokurator, jak i inne organy, w tym organy administracji publicznej związane są wydanym orzeczeniem.

2. Ewentualne późniejsze wniesienie sprzeciwu jest dopuszczalne, ale tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy podniesione będą w nim okoliczności, które nie były dotychczas rozpatrywane przez sąd administracyjny lub też nie występowały w chwili, gdy zapadało to orzeczenie. Wniesienie sprzeciwu będzie więc dopuszczalne w przypadku zaistnienia dwóch ewentualności; pierwszej, gdy sąd odrzucił skargę i nie badał jej przesłanek merytorycznych, oraz drugiej, gdy sprzeciw będzie ograniczony do przyczyn, które nie zostały wskazane w skardze lub nie istniały w momencie orzekania przez sąd.

3. Jeżeli strona wniosła skargę do sądu administracyjnego, prokurator nie może wnieść sprzeciwu od takiej decyzji. Powinien przystąpić do toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego.

DZIAŁ IVA
Administracyjne kary pieniężne

Art. 189a. [Zakres stosowania przepisów działu IVa ustawy]

§ 1. W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu.
§ 2. W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:
1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej
- przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się.
§ 3. W sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przepisów niniejszego działu nie stosuje się.

I

1. Dział IVa został wprowadzony do k.p.a. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935). Przepisy tego działu (art.189a-189k) mają charakter norm materialnoprawnych, podlegających konkretyzacji w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym[324]. Komentowany dział reguluje zagadnienia związane z nakładaniem i wymierzaniem kary pieniężnej, w tym z przesłankami

[324] B. Majchrzak, *Administracyjne kary pieniężne*, (w:) W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 313.

wymiaru kary, możliwością odstąpienia od jej wymierzania, terminami przedawnienia nakładania i egzekwowania kary, odsetkami od zaległej kary oraz ulgami w jej wymierzaniu. Przepisy dotyczą postępowań wszczętych po dniu 30 maja 2017 r.

2. Ustawodawca wprowadzając dział IVa do k.p.a. chciał stworzyć coś w rodzaju „części ogólnej" prawa o administracyjnych karach pieniężnych. Celem ustanowienia nowych przepisów było przede wszystkim uporządkowanie i ujednolicenie zasad dotyczących nakładania i wymierzania kar. Od dawna dostrzegano bowiem nagromadzenie odmiennych regulacji w tym zakresie na gruncie ustaw prawa materialnego. Dział IVa k.p.a. tego rodzaju rozbieżności eliminuje jedynie w ograniczony sposób. Przepisy 189a-189k k.p.a. mają charakter komplementarny. Z treści art. 189a § 2 k.p.a. wynika pierwszeństwo przepisów szczególnych zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*[325]. Zatem dla ustalenia, czy dział ten ma zastosowanie w odniesieniu do konkretnej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest stwierdzenie, czy dane rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1-6 zostało uregulowane w przepisach odrębnych (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20, LEX nr 3028530).

3. Wraz z coraz powszechniejszym stosowaniem administracyjnych kar pieniężnych konieczna stała się subiektywizacja odpowiedzialności administracyjnej poprzez uwzględnienie przy wymierzaniu kar elementów podmiotowo istotnych. W związku z powyższym, w nowym dziale IVa k.p.a. odstąpiono od dotychczas przeważającej koncepcji obiektywnego charakteru administracyjnych kar pieniężnych na rzecz ustanowienia szeregu przesłanek, indywidualizujących ich wymierzanie (wyrok WSA z dnia 9 stycznia 2020 r., III SA/Wr 390/19, LEX nr 2772446).

II

1. Zgodnie z treścią art. 189a § 1 k.p.a., w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wy-

[325] M. Kopacz, *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 46, s. 131-132.

konaniu stosuje się przepisy działu IVa. W rozumieniu art. 189a §1 k.p.a. pojęcia „nakładania kar" oraz „wymierzania kar" nie są identyfikowane jednakowo. Za kryterium rozróżniające oba określenia przyjąć należy kwotowy sposób oznaczenia przez ustawodawcę wysokości kary w normie sankcjonującej. Nałożenie kary administracyjnej jest faktem ukarania strony i odnosi się do kar administracyjnych w wysokości określonej sztywno lub widełkowo („od" „do"). Natomiast wymierzenie kary oznacza określenie (miarkowanie) jej wysokości. Jest to czynność mająca na celu wskazanie konkretnej kwoty pieniężnej, jaką strona będzie zobowiązana zapłacić w konsekwencji naruszenia prawa, którego się dopuściła[326].

2. Bezpośrednie stosowanie przepisów działu IVa k.p.a. zostało ograniczone poprzez normę kolizyjną ustanowioną w art. 189a § 2. Zawężono tym samym zakres stosowania niniejszego działu do obszarów prawa, które nie regulują w sposób autonomiczny przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (wyrok WSA z dnia 5 marca 2020 r., VI SA/Wa 2153/19, LEX nr 3007227). Jeżeli więc w przepisach odrębnych uregulowano zakres objęty w punktach 1-6 § 2 k.p.a., w tej części stosowanie przepisów działu IVa k.p.a. zostało wyłączone. Z kolei, w przypadku braku jakiejkolwiek regulacji, dotyczącej wymierzania administracyjnej kary pieniężnej w przepisach odrębnych, bądź też w przypadku jedynie częściowego uregulowania, nieuwzględniającego wszystkich kwestii wymienionych w pkt. 1-6 art. 189a § 2 k.p.a., konieczne jest odwołanie do uregulowań działu IVa k.p.a. (wyrok WSA z dnia 2 października 2019 r., III SA/Łd 115/19, LEX nr 2727616).

3. W § 3 art. 189a k.p.a. wskazano *expressis verbis* rodzaje postępowań w sprawach niemających charakteru administracyjnego, jakkolwiek postępowania te, są prowadzone przez organy administracji lub przez pracowników administracji. Zgodnie z brzmieniem §3, gdy przedmiotem postępowania są sprawy nakładania lub wymierzania kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych – przepisów działu IVa nie stosuje się. Zważywszy jednak, że kary wymierzane na podstawie wyżej wymienionych przepi-

[326] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, nr druku 1183, s. 70.

sów w ogóle nie mieszczą się w zakresie definicji administracyjnej kary pieniężnej, uzupełnienie art. 189a o tę jednostkę redakcyjną wydaje się zbędne, na co uwagę zwraca P. Przybysz[327].

Art. 189b. [Administracyjna kara pieniężna – pojęcie]

Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

I

Istotną częścią działu IVa k.p.a. jest art. 189b, ustanawiający legalną definicję administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z ustawą, administracyjna kara pieniężna stanowi: 1) sankcję; 2) o charakterze pieniężnym; 3) określoną w ustawie; 4) nakładaną przez organ administracji publicznej; 5) w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu, ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Zaś zgodnie z drukiem, uzasadniającym projekt nowelizacji k.p.a., administracyjną karę pieniężną należy rozumieć jako „określone w ustawie ujemne skutki prawne, które następują, gdy adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu"[328].

II

1. Administracyjna kara pieniężna jest jednym z rodzajów sankcji administracyjnoprawnej. Powszechnie przyjmuje się, że sankcje przewidziane w prawie administracyjnym są zapowiedzią konsekwencji naruszenia norm prawa administracyjnego[329]. Wspomniane konse-

[327] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* LEX 2019.

[328] Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r…, s.70.

[329] M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze" 2003, nr 4, s. 124.

kwencje, w zależności od rodzaju sankcji administracyjnoprawnej, są zróżnicowane. Następstwem nałożenia administracyjnej kary pieniężnej będzie zapłata określonej sumy. Z kolei, w przypadku sankcji niepieniężnych, konsekwencje polegają bądź na nałożeniu obowiązku albo pozbawieniu lub ograniczeniu uprawnienia administracyjnoprawnego, bądź wyegzekwowaniu wykonania określonego obowiązku ciążącego na jednostce (sankcje egzekucyjne)[330].

2. Administracyjne kary pieniężne stanowią przykład kar o charakterze finansowym. Są nakładane po przeprowadzeniu przewidzianego przez prawo procesowe postępowania, zaś rozstrzygnięcie zapada za pośrednictwem wydania konkretno-indywidualnego aktu administracyjnego, zwanego decyzją administracyjną. Sankcja jest stosowana wyłącznie przez upoważnione do tego organy administracji publicznej, którym przepisy prawa przyznają kompetencje do stosowania określonych środków realizacji odpowiedzialności administracyjnoprawnej[331].

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06, LEX nr 232287; wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, LEX nr 1393835) oraz Sądu Najwyższego (m.in. wyrok SN z dnia 14 lutego 2012 r., III SK 24/11, LEX nr 1129351; wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., III SK 29/16, LEX nr 2310101) istnieje zgodność co do przypisywania karom pieniężnym funkcji prewencyjnej, jak i represyjnej. W kontekście funkcji prewencyjnej kary pieniężne działają zapobiegawczo, zarówno w wymiarze indywidualnym (na sprawcę), jak i generalnym (na społeczeństwo). Funkcja represyjna, wynika natomiast z charakteru kary samej w sobie. Istotne jest jednak, aby wymierzona kara stanowiła represję wprost proporcjonalną do wagi naruszenia. Administracyjna kara pieniężna realizuje również funkcję kompensacyjną, stanowiąc ekwiwalent za szkodę wyrządzoną niewykonaniem nałożonego przez prawo obowiązku lub naruszeniem zakazu, wyrażającego się w nakazie uiszczenia konkretnej sumy pieniężnej[332].

---

[330] E. Bojanowski, K Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 217.

[331] E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 185.

[332] W. Kręcisz, *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2014, nr 2, s. 30; M. Kopacz, *Zastosowanie*…, s. 139.

4. Zalety tego sposobu sankcjonowania naruszania zakazów i niewykonywania obowiązków dostrzegł TK w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, (LEX nr 1480663): „Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki, jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą wymierzenia kary administracyjnej jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej (…). Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki tym wykazanym właściwościom, kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne" (podobnie TK w wyroku z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, LEX nr 1816714 oraz w wyroku z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, LEX nr 1393835).

5. Nie ma wątpliwości co do faktu że „(…) tam, gdzie przepisy nakładają obowiązki na osoby fizyczne lub prawne, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne" (wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, LEX nr 40021). Ustanowienie sankcji należy traktować zatem jako wyraz poszanowania i urzeczywistnienia norm wynikających z prawa administracyjnego.

Art. 189c. [Zastosowanie ustawy względniejszej dla strony]

Jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

I

Zastosowanie ustawy względniejszej dla strony gwarantuje przepis art. 189c k.p.a. Względniejsza oznacza tę ustawę, która jest „korzystniejsza" lub „mniej surowa" dla sprawcy naruszenia. Należy zatem uwzględ-

nić sytuację sprawcy naruszenia, wynikającą z nowej ustawy i ustawy poprzednio obowiązującej[333]. Znaczenie ma nie tylko wysokość kary, ale również pozostałe kwestie związane z jej wymiarem, np. korzystniejsze kryteria miarkowania kary. Zbadanie względności administracyjnej kary pieniężnej nie może odbywać się *in abstracto,* lecz powinno uwzględniać specyficzną sytuację podmiotu w konkretnym stanie faktycznym[334].

II

1. W celu określenia względności kary należy przeprowadzić test, polegający na wykonaniu dwóch działań: „Przy uwzględnieniu całego konkretu sprawy i całego stanu prawnego ocenić stan faktyczny według nowej ustawy, następnie według ustawy dawnej". Wtedy ujawni się, czy dawna ustawa jest korzystniejsza dla podmiotu administrowanego, czy też nie"[335]. „Porównanie aktów prawnych musi mieć charakter kompleksowy i uwzględniać wszystkie ujemne konsekwencje zastosowania aktu prawnego w danej sprawie. Ocenie powinny podlegać przepisy starego i nowego aktu prawnego, określające rodzaj i wysokość sankcji administracyjnej, przesłanki podmiotowe popełnienia deliktu, takie jak ustalenie zasad odpowiedzialności" (uchwała NSA z dnia 19 października 2015 r., II OPS 1/15, LEX nr 1814286).

2. Analogiczna zasada stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy obowiązuje na gruncie prawa karnego (art. 4 § 1 k.k.). Na dopuszczalność stosowania zasad prawa karnego w postępowaniu administracyjnym zwrócił uwagę WSA w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r., VI SA/Wa 2364/12, (LEX nr 1514065), sygnalizując, aby: „na gruncie prawa administracyjnego, w drodze ostrożnej analogii, stosować zasady obowiązujące w prawie karnym, albowiem – pomimo, że regulacje administracyjno-karne uznaje się za odrębne (autonomiczne) wobec

[333] A. Zoll, W. Wróbel (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–52*, t. I, cz. I, Warszawa 2016, s. 105-115.

[334] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 162; R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny" 2017, nr 2, s. 21.

[335] W. Wolter, *Glosa do uchwały SN z dnia 25 sierpnia 1960 r., VI KO 21/60*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" 1961, z. 4.

regulacji prawa karnego – niemniej pewne podstawowe zasady intertemporalne dotyczące m.in. zasad karalności danych zachowań (czynów) winno się stosować również na gruncie szeroko rozumianego prawa publicznego (administracyjnego)" (podobnie WSA w wyroku z dnia 11 marca 2014 r., VI SA/Wa 2492/13, LEX nr 1468346).

Art. 189d. [Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej]

Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:
1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

I

1. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej mają charakter okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Art. 189d k.p.a. zawiera zamknięty katalog przesłanek, które organ administracji publicznej bierze pod uwagę ustalając wysokość kary. Dyrektywy w tym artykule wymienione – co do zasady – nie mają wpływu na powstanie odpowiedzialności administracyjnej, określają jedynie rozmiar naruszenia, czyli odnoszą się do ustalenia wysokości danej kary, nie kwestionując jej zasadności.

2. Art. 189d k.p.a. ma wpływ na wymiar kar względnie oznaczonych – zazwyczaj ustanowionych wedle dolnego i górnego pułapu kary albo tylko górnego lub dolnego, bądź jako wielokrotność wartości korzyści, jakie uzyskuje podmiot wskutek popełnienia deliktu administracyjnego[336]. „Dyrektywy wymiaru kar administracyjnych przewidziane w k.p.a. nie znajdują natomiast zastosowania w przypadku kar administracyjnych nakładanych decyzjami związanymi, czyli takimi, w stosunku do których ustawodawca nakazuje stosować pewien jednoznaczny mechanizm – sankcji pieniężnej" (wyrok WSA z dnia 11 lipca 2018 r., VIII SA/Wa 205/18, LEX nr 2531534).

3. Art. 189d k.p.a. dotyczy jedynie kar administracyjnych, rozumianych jako sankcje, przy wymierzaniu których, organ działa w ramach uznania administracyjnego – czyli przypisanej organowi administracji publicznej kompetencji o dyskrecjonalnym charakterze, gwarantującej swobodę w wyborze pomiędzy rozstrzygnięciami[337]. Korzystanie z tego uprawnienia nie może jednak przekraczać pewnych granic dowolności. Organ administracji publicznej, wymierzając karę pieniężną, jest zobowiązany uzasadnić w decyzji, dlaczego wymierzył karę w takiej, a nie innej wysokości. Z uzasadnienia takiej decyzji powinno także wynikać, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Niedopuszczalne jest uchylanie się od oceny zarzutów podnoszonych przez stronę, zaś w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego dla strony, organ powinien wykazać, że nie mógł inaczej orzec, z uwagi na konkretne okoliczności prawne lub faktyczne" (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., I OSK 2006/10, LEX nr 1082689).

II

1. Na wymiar administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie z pkt 1 art. 189d k.p.a., wpływa waga i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzeba ochrony życia lub zdrowia, ochrona mienia

[336] L. Staniszewska, *Kodyfikacja administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu prawnego na styku z odpowiedzialnością karną*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 205.

[337] M. Jabłoński, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

w znacznych rozmiarach lub ochrona ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony, a także czas trwania tego naruszenia. Ustawodawca, precyzując, które z czynników – według niego – mają decydujący wpływ na wagę i okoliczności naruszenia prawa, wymienił wartości powszechnie uznawane za obiektywnie ważne: tj. życie, zdrowie i mienie. Szczególnie trudna do ustalenia dla organu prowadzącego sprawę może być ocena zasadności „ważnego interesu publicznego" oraz „wyjątkowo ważnego interesu strony". Są to pojęcia nieostre, co oznacza, że ich treść musi być ustalona indywidualnie w konkretnej sprawie (wyrok WSA z dnia 7 lutego 2017 r., I SA/Po 952/16, LEX nr 2237148).

2. Organ administracji publicznej, wymierzając administracyjną karę pieniężną bierze pod uwagę częstotliwość i regularność naruszenia prawa i wymierza surowszą karę, niż w przypadku, gdy do naruszenia doszło jednorazowo (art. 189d pkt 2 k.p.a.). Aby ustalić, czy powyższa przesłanka ma wpływ na wymiar kary, organ administracji publicznej powinien zweryfikować, czy niedopełnianie w przeszłości obowiązku albo naruszanie zakazu w stosunku do niedopełnienia obowiązku albo naruszenia zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara są tego samego rodzaju. Dokonując oceny w tym zakresie, organ uwzględnia rodzaj dobra prawnego chronionego obowiązkiem (zakazem)[338], a następnie porównuje, czy jest to naruszenie takiej samej kategorii co poprzednio, przy czym rozstrzygnięcia prawne, które zapadły co do określonego podmiotu w przeszłości są dla niego wiążące. Analogiczny przypadek zachodzi na gruncie prawa karnego, w art. 64 k.k. normującym tzw. recydywę, czyli powrót do przestępstwa. Jest to jedna z tradycyjnie wskazywanych podstaw nadzwyczajnego obostrzenia kary[339]. W przypadku gdy podmiot dopuści się naruszenia o podobnym charakterze co poprzednio, organ ustalając wymiar administracyjnej kary pieniężnej także powinien skłaniać się do jej obostrzenia. W kontekście omawianej dyrektywy niepewność może powodować ocena tego, jaki okres kwalifikuje się do uznania, iż doszło do tzw. „recydywy administracyjnej". Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje takiego termi-

[338] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany,* LEX 2020.

[339] T. Kaczmarek, *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. System Prawa Karnego*, t. 5, Warszawa 2017, s. 467-471.

nu, zaś według A. Krawczyk okres ten nie powinien przekraczać okresu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej[340].

3. Uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, wypełnia charakter przesłanki określonej w art. 189d pkt 3 k.p.a. To samo zachowanie oznacza pełną tożsamość podstawy faktycznej odpowiedzialności na gruncie administracyjnym i wcześniejszej odpowiedzialności karnej, wykroczeniowej, karnoskarbowej lub administracyjnej[341]. Uprzednie ukaranie za to samo zachowanie, penalizowane na gruncie prawa karnego, prawa karnego skarbowego lub prawa wykroczeń stanowi przesłankę obniżenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej. Chodzi jednak wyłącznie o nieprawomocne ukaranie. W przypadku gdy strona zostanie już prawomocnie ukarana, wtedy organ administracji publicznej jest obligatoryjnie związany odstąpieniem od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f pkt 2 k.p.a.).

4. Na wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej wpływa stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa (art. 189d pkt 4 k.p.a.). W celu ustalenia stopnia przyczynienia się, należy dokonać oceny związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem sprawcy (działaniem bądź zaniechaniem) a skutkiem jego czynu. Celem komentowanego przepisu jest rozgraniczenie sytuacji, w której fakt naruszenia prawa jest w całości determinowany działaniem strony, od sytuacji, gdy fakt ten stanowi konsekwencję działania nie tylko strony, lecz także innych podmiotów, a nawet zjawisk. Jeżeli więc naruszenie prawa jest współdeterminowane działaniem innych osób lub zjawisk, których strona nie mogła przewidzieć, ma to wpływ na obniżenie wymiaru kary. Sugerując „zaistnienie innych zjawisk" należy podkreślić, że chodzi o okoliczności niewyczerpujące przypadku działania „siły wyższej", zaistnienie której jest regulowane przez odrębną jednostkę redakcyjną, określoną w art. 189e k.p.a."[342].

---

[340] Z. Kmieciak, W. Chrościelewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 993-994.

[341] S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa k.p.a.*, Legalis 2017.

[342] M. Jabłoński, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

5. Działania podjęte przez stronę dobrowolnie, w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, to piąta determinanta wymiaru administracyjnej kary pieniężnej (art. 189d pkt 5 k.p.a.). Do złagodzenia kary nie jest konieczne usunięcie naruszenia, lecz jedynie podjęcie działań w tym celu. Nie chodzi jednak o działania pozorne[343], ale o dobrowolne działania strony, zmierzające do uniknięcia skutków naruszenia prawa. Dyrektywa określona w pkt. 5 jest odwzorowaniem prawnokarnej konstrukcji „czynnego żalu". Pojęciem tym, określa się zachowanie sprawcy przestępstwa po jego popełnieniu, które ma zapobiec jego dalszym konsekwencjom. Skutkiem zastosowania tej instytucji jest między innymi niepodleganie karze, nadzwyczajne złagodzenie kary oraz odstąpienie od jej wymierzenia[344]. Do podobnych następstw dochodzi na gruncie postępowania administracyjnego. Działania podjęte w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa prowadzą do obniżenia wymiaru administracyjnej kary pieniężnej". Ważne, aby działania, o których mowa, zostały podjęte, co do zasady, przed wszczęciem postępowania, w którym ma zostać nałożona administracyjna kara pieniężna.

6. Art. 189d pkt 6 k.p.a. uzależnia wymiar administracyjnej kary pieniężnej od wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła w następstwie naruszenia prawa. Korzyść określa jakiekolwiek dobro zdolne do zaspokajania potrzeb człowieka (wyrok SA w Lublinie z dnia 17 kwietnia 2017 r., II AKa 81/07, LEX nr 314605). Pojęcie korzyści można interpretować w dwojaki sposób – jako korzyść majątkową lub osobistą. Czynnikiem determinującym rodzaj korzyści może być charakter zaspokojonej potrzeby. Korzyść osobista zaspokaja potrzebę niemajątkową, natomiast głównym celem korzyści majątkowej jest zaspokojenie ekonomiczne (por. uchwała SN z dnia 24 czerwca 2015 r., I KZP 5/15, LEX nr 1746371). Wątpliwości nie ma co do faktu, że art. 189d pkt 6 k.p.a. mówi o korzyści majątkowej, na co wskazuje sformułowanie „wysokość korzyści".

W orzecznictwie Sądu Najwyższego za korzyść majątkową uznaje się zarówno zwiększenie aktywów, jak i zmniejszenie pasywów lub

[343] Tamże.

[344] B.J. Stefańska, *Czynny żal w prawie karnym. Zagadnienia podstawowe*, „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 9, s. 158-174.

uniknięcie strat, a także inne polepszenie sytuacji majątkowej. Dotyczy to zatem tych korzyści, które strona realnie osiągnęła lub straty, których realnie uniknęła przez to, że dopuściła do naruszenia prawa (m.in. wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2002 r., III KK 230/02, LEX nr 55202; wyrok SN z dnia 30 sierpnia 2000 r., V KKN 267/00, LEX nr 43441).

7. Dyrektywa zawarta w punkcie 7 art. 189d k.p.a. uwzględnia przy wymiarze kary warunki osobiste strony, przy czym dotyczy to wyłącznie osób fizycznych oraz osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą. Pod uwagę brane są przede wszystkim warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, stan zatrudnienia, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z nią obowiązki[345]. Uzależnienie wysokości kary od powyższych okoliczności ma być wyrazem proporcjonalności i adekwatności kary nie tylko względem samego naruszenia prawa, lecz także względem podmiotu, „który konsekwencje finansowe tego naruszenia prawa będzie finalnie ponosił"[346]. Wysokość administracyjnej kary pieniężnej powinna być bowiem zróżnicowana w zależności od cech podmiotu podlegającego ukaraniu, „szczególnie w kontekście sytuacji ekonomicznej, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego" (wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, LEX nr 1480663).

Art. 189e. [Siła wyższa]

W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu.

I

Zaistnienie siły wyższej, zgodnie z art. 189e k.p.a. wyłącza dopuszczalność ukarania strony administracyjną karą pieniężną. Stwierdzenie tej okoliczności przez organ administracji publicznej w toku postępowania skutkuje jego umorzeniem na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

[345] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego…, s. 72.

[346] L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 239-240.

Druk zawierający uzasadnienie do projektu nowelizacji k.p.a. określa siłę wyższą jako: „zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przezwyciężyć”[347].

II

1. NSA w wyroku z dnia 30 września 2014 r., II GSK 299/13, (LEX nr 572663), przywołał utrwalone w doktrynie i judykaturze rozumienie pojęcia siły wyższej jako: „zdarzenie: a) zewnętrzne, b) niemożliwe lub prawie niemożliwe do przewidzenia, c) którego skutkom nie można zapobiec, przy czym muszą to być przeszkody o charakterze bezpośrednim. Najczęściej podawanymi przykładami siły wyższej są zdarzenia związane z działaniem sił przyrody, np. powodzie, pożary o dużych rozmiarach, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów czy epidemie. Drugą grupą są przypadki związane z niecodziennymi zachowaniami zbiorowości – zamieszki, strajki generalne czy działania zbrojne. Trzecia kategoria to działania władzy państwowej – np. zakazy importu i eksportu, blokady granic i portów”. W tym samym wyroku NSA podkreślił także, że „jest to zdarzenie o charakterze przypadkowym lub naturalnym (żywiołowym), nie do uniknięcia, takim, nad którym człowiek nie panuje”.

2. Obiektywny charakter zdarzenia w kontekście zaistnienia siły wyższej SN zaakcentował w wyroku z dnia 16 stycznia 2002 r., IV CKN 629/00, (LEX nr 54333), zwracając uwagę, że: „siła wyższa musi być zdarzeniem zewnętrznym w stosunku do powołującego się na nią podmiotu. Stan określany w ten sposób powinien istnieć obiektywnie, a więc musi być widoczny i sprawdzalny dla nieuprzedzonego obserwatora, nie może być np. wytworem wyobraźni”.

[347] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw…, s. 73.

Art. 189f. [Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej]

§ 1. Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:
1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna.
§ 2. W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:
1) usunięcie naruszenia prawa lub
2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.
§ 3. Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

I

1. Organ administracji publicznej na podstawie art. 189f k.p.a. odstępuje lub może odstąpić od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestać na pouczeniu. Istotą odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest bowiem nienakładanie tej kary, mimo że doszło do naruszenia prawa przez obowiązanego (adresata zakazu) (wyrok WSA z dnia 8 sierpnia 2019 r., III SA/Łd 464/19, LEX nr 2712454).

2. Jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbo-

we, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej obligatoryjnie odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, co zgodnie z zasadą proporcjonalności stanowi działanie adekwatne do okoliczności sprawy (wyrok WSA z dnia 4 października 2019 r., II SA/Kr 878/19, LEX nr 2730822).

3. Znikome naruszenie prawa to naruszenie nieistotne, takie, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie. Rozstrzygając, czy naruszenie obowiązku ciążącego na stronie można na podstawie okoliczności faktycznych sprawy uznać za czyn stanowiący naruszenie prawa w stopniu znikomym, należy odwołać się do sposobu weryfikacji tego stopnia, wypracowanego w prawie karnym (m.in. wyrok SOKiK z dnia 17 października 2018 r., XVII AmE 230/18, LEX nr 2615049). Wyznacznikiem dla dokonania oceny znikomego naruszenia prawa będą zatem okoliczności wynikające z art. 115 § 2 k.k., uwzględniające: rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

4. Drugim warunkiem odstąpienia od karalności jest zaprzestanie przez stronę naruszania prawa. Ważne jednak, aby do zaprzestania naruszania doszło najpóźniej w toku postępowania w sprawie, przed wydaniem decyzji[348]. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest możliwe tylko, gdy oba warunki (tj. znikome naruszenie prawa i zaprzestanie naruszania) wystąpią łącznie.

II

1. Obligatoryjne odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej zachodzi w przypadku zbiegu odpowiedzialności. W praktyce oznacza to, że jeżeli strona, która za to samo zachowanie została w prze-

[348] M. Jabłoński, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

szłości prawomocnie ukarana administracyjną karą pieniężną lub innymi karami przewidzianymi w ramach odpowiedzialności karnej, wykroczeniowej lub karnoskarbowej – o ile uprzednio nałożona kara spełniła cele, dla których miałaby być nałożona – odstępuje się od ukarania.

2. Nakaz odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku zbiegu odpowiedzialności podyktowany jest zasadą *ne bis in idem*. W jednym z orzeczeń TK podkreślił, że „zakaz podwójnego karania musi być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności" (wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, LEX nr 2306392).

III

1. Organ administracji publicznej może fakultatywnie odstąpić od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, gdy biorąc pod uwagę całokształt zaistniałych na gruncie danej sprawy okoliczności uzna, że cel, dla którego kara miałaby być nałożona, został spełniony. Organ, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa. Należy jednocześnie podkreślić, że przez usunięcie naruszenia prawa rozumie się nie tylko przerwanie dalszego naruszania, ale także usunięcie skutków takiego stanu rzeczy. Alternatywnym sposobem, przewidzianym w art. 189f § 2 pkt 2 k.p.a., jest zgłoszenie tego faktu podmiotom, których prawa zostały naruszone w wyniku zachowania naruszającego przepisy prawa. Zakres podmiotów, co do których nałożono obowiązek powiadomienia, wynika z konkretnej regulacji prawa administracyjnego materialnego, będącej podstawą nałożenia administracyjnej kary pieniężnej[349]. Przykładowo, organem właściwym do zgłaszania naruszeń ochrony danych osobowych jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (Prezes UODO).

[349] B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

2. W kompetencji organu pozostaje określenie terminu i sposobu powiadomienia. Spełnienie przez stronę warunków, określonych w postanowieniu, skutkuje odstąpieniem od nałożenia kary i stanowi merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy – w formie decyzji.

Art. 189g. [Przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej]

§ 1. Administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa.
§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna.
§ 3. Administracyjna kara pieniężna nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana.

I

1. W doktrynie prawa administracyjnego przedawnienie definiowane jest jako „instytucja prawna, która z upływem wyznaczonego w przepisach prawa administracyjnego czasu oraz przy bierności uprawnionego do podjęcia określonego działania podmiotu, będącego organem administracji publicznej albo podmiotem znajdującym się poza strukturą władzy publicznej, łączy skutek w postaci wygaśnięcia prawa albo nałożenia na jednostkę obowiązku bądź jego wykonania albo prawa do uzyskania bądź realizacji przyznanego jednostce uprawnienia”[350].

2. W art. 189g k.p.a. określono terminy przedawnienia zarówno nałożenia, jak i egzekucji kar pieniężnych. Zgodnie z ustawą, przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz przedawnienie egzekucji administracyjnej kary pieniężnej następuje po upływie 5 lat.

[350] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych*, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 311; W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 1008-1019.

3. Początkiem biegu terminu przedawnienia, jeżeli chodzi o niedopuszczalność nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, będzie dzień, w którym doszło do naruszenia prawa albo dzień wystąpienia skutków naruszenia prawa, przy czym – jeżeli naruszenie prawa trwało przez pewien okres – to pięcioletni termin biegnie od dnia ustania naruszenia prawa, natomiast termin będzie liczony od początkowego dnia wystąpienia skutków naruszenia[351]. W przypadku, gdy przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzić naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna, przepisów działu IVa k.p.a. w tym zakresie nie stosuje się. Odrębny termin został ustalony m.in. w art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 805). Zgodnie z przepisami tej ustawy, kary pieniężnej nie można nałożyć, jeżeli od dnia naruszenia określonego w ustawie obowiązku upłynął rok.

II

Niedopuszczalność egzekucji nałożonej administracyjnej kary pieniężnej jest następstwem upływu 5 lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana. Będzie to zatem dzień, w którym decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej stanie się ostateczna. Termin przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189g § 1 k.p.a.) i termin przedawnienia egzekucji (art. 189g § 3 k.p.a.) są terminami materialnymi. Są to terminy bezwzględnie wiążące, niepodlegające skróceniu ani też przedłużeniu[352].

Art. 189h. [Przerwanie i zawieszenie biegu terminu przedawnienia]

§ 1. Bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przerywa ogłoszenie upadłości strony.

[351] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* LEX 2019.
[352] B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

§ 2. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.
§ 3. Jeżeli ogłoszenie upadłości strony nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.
§ 4. Bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem:
1)wniesienia środka zaskarżenia od decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej do sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, albo skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej;
2)wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
3)doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia.
§ 5. Termin przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po zawieszeniu biegnie dalej, od dnia następującego po dniu:
1) uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej, albo odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, oddalenia skargi kasacyjnej, albo uchylenia przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy;
2) uprawomocnienia się orzeczenia lub ogłoszenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
3) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

I

1. W art. 189h k.p.a. uregulowano przesłanki przerwania i zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

2. Przerwanie biegu terminu przedawnienia zobowiązania oznacza, że czas, jaki upłynął od początku biegu terminu przedawnienia do zaistnienia przyczyny powodującej jego przerwanie, uważa się za

niebyły, a przedawnienie rozpoczyna swój bieg na nowo[353]. Natomiast w przypadku zawieszenia, termin biegnie dalej po wystąpieniu określonej okoliczności.

II

1. Na podstawie art. 189h k.p.a. przerwanie biegu terminu przedawnienia powoduje tylko jedna okoliczność – ogłoszenie upadłości przez stronę. Datą ogłoszenia upadłości strony w rozumieniu prawa upadłościowego jest data wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości (data upadłości). W przypadku wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości, po ponownym rozpoznaniu sprawy w następstwie uchylenia postanowienia przez sąd drugiej instancji, za datę upadłości uważa się datę wydania pierwszego postanowienia o ogłoszeniu upadłości. Por. art. 52 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1228 ze zm.).

2. Bieg na nowo terminu przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej następuje po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego. Z kolei, wniesienie do sądu administracyjnego bądź sądu powszechnego środka zaskarżenia na decyzję dotyczącą nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a także wniesienia z tego samego tytułu skargi kasacyjnej do SN, wniesienie żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa albo też doręczenie zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia) powoduje, że rozpoczęty termin przedawnienia ulega zawieszeniu albo w ogóle się nie rozpoczyna. Natomiast rozpoczęty termin przedawnienia, który uległ następnie zawieszeniu, po tym zawieszeniu będzie biegł dalej, od dnia następującego po dniu, o którym mowa w § 5 art. 189h k.p.a.

[353] A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany,* LEX 2020.

Art. 189i. [Zaległa kara administracyjna]

§ 1. Zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie.
§ 2. Od zaległej administracyjnej kary pieniężnej nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

I

Z realizacją obowiązku zapłaty kary związany jest także termin zaległej administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z art. 189i § 1 k.p.a. jest to kara niezapłacona w terminie. Jeżeli termin zapłacenia kary nie został określony w przepisach odrębnych, to kara będzie podlegać wykonaniu w terminie, uwzględniającym przepis art. 130 § 1 k.p.a. (po upływie terminu do wniesienia odwołania)[354]. Kara podlega ściągnięciu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.). Od zaległej kary naliczane są odsetki za zwłokę, jak dla zaległości podatkowej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

II

Zgodnie z art. 56 § 1 o.p. stawka odsetek za zwłokę dla zaległości podatkowych jest równa sumie 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalanej zgodnie z przepisami o Narodowym Banku Polskim, i 2%, z tym, że stawka ta nie może być niższa, niż 8%. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" stawki odsetek za zwłokę, o których mowa w art. 56 o.p. – art. 56d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)

[354] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego…, s. 75.

Art. 189j. [Przedawnienie egzekucji administracyjnej kary pieniężnej]

§ 1. Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej przerywa ogłoszenie upadłości strony.
§ 2. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.
§ 3. Jeżeli ogłoszenie upadłości strony nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.
§ 4. Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega przerwaniu z dniem:
1) zastosowania środka egzekucyjnego, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
2) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
§ 5. Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po przerwaniu biegnie na nowo, od dnia następującego po dniu, w którym:
1) zastosowano środek egzekucyjny, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
2) doręczono zarządzenie zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z przepisem art. 189j k.p.a., bieg terminu przedawnienia egzekucji kary przerywa ogłoszenie upadłości strony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia będzie biegł on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu lub zakończeniu postępowania upadłościowego. Termin nie rozpocznie się, a rozpoczęty ulega przerwaniu z dniem zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podmiot został zawiadomiony oraz doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postepowaniu egzekucyjnym w administracji. Z kolei, po każdym przerwaniu terminu przedawnienia będzie on biegł na nowo, od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny, o którym podmiot został zawiadomiony.

Art. 189k. [Ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej]

§ 1. Organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:
1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty;
3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;
4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.
§ 2. W przypadku umorzenia zaległej administracyjnej kary pieniężnej umorzeniu podlegają także odsetki za zwłokę w całości lub takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna.
§ 3. Właściwy organ, na wniosek strony prowadzącej działalność gospodarczą, może udzielać określonych w § 1 ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, które:
1) nie stanowią pomocy publicznej;
2) stanowią pomoc de minimis albo pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie - w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis;
3) stanowią pomoc publiczną:
a) mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,
b) mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce,
c) zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej, udzielaną na przeznaczenie inne niż wymienione w lit. a i b.
§ 4. W przypadku pomocy publicznej określonej w § 3 pkt 3 lit. a i b ulgi, o których mowa w § 3 pkt 2, mogą być udzielane, jeżeli w przepisach odrębnych zostały określone szczegółowe warunki udzielania tej pomocy, zapewniające jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.
§ 4a. Do pomocy publicznej, o której mowa w § 3 pkt 3 lit. c, przeznaczonej na restrukturyzację, stosuje się:
1) w zakresie warunków udzielania tej pomocy:
a) w przypadku przedsiębiorcy, wobec którego jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne - przepisy ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 243, z późn. zm.),

b) w przypadku przedsiębiorcy, wobec którego nie jest prowadzone postępowanie restrukturyzacyjne – przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz. U. poz. 1298);
2) w zakresie trybu udzielania tej pomocy – przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców."
§ 5. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, inne niż restrukturyzacja przeznaczenie pomocy, o której mowa w § 3 pkt 3 lit. c, udzielanej w formie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej oraz warunki i tryb udzielania tych ulg, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej.

I

1. Formę incydentalnej pomocy w stabilizacji sytuacji finansowej strony przewiduje art. 189k k.p.a., który dopuszcza możliwość udzielenia ulgi w zakresie wykonania administracyjnej kary pieniężnej. Przyznanie ulgi może nastąpić tylko na wniosek strony i tylko gdy sankcja jest już wykonalna[355].

2. Analogiczny przepis do art. 189k k.p.a. jest zawarty w o.p. (art. 67a). Słuszna wydaje się zatem uwaga P. Przybysza, zgodnie z którą „dorobek orzecznictwa i piśmiennictwa dotyczący przepisów Ordynacji podatkowej powinien być wykorzystany przy wykładni art. 189k k.p.a."[356].

3. Postępowanie w trybie art. 189k § 1 k.p.a. jest postępowaniem szczególnym, w którym to głównie na stronie spoczywa obowiązek wykazania przesłanek, o których mowa w tym artykule. Stąd też zarzut naruszenia art. 7 k.p.a. przez niepodjęcie przez organ wszelkich czynności, niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, będzie w tym przypadku bezzasadny (wyrok WSA z dnia 14 lutego 2019 r., II SA/Bk 698/18, LEX nr 2633572).

[355] M. Durczyńska, *Zakres ulg w polskim systemie podatkowym*, (w:) H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2016, s. 436 i n.; M. Jabłoński, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

[356] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* LEX 2019.

4. Warunkiem *sine qua non* wniosku strony o przyznanie ulgi jest odpowiednie uzasadnienie, wskazujące na ważny interes publiczny lub ważny interes strony. Spełnienie przesłanki ważnego interesu strony wiąże się z istnieniem szczególnych okoliczności, powodujących, że żądanie pełnej i terminowej zapłaty może zachwiać podstawami egzystencji strony lub osób od niej zależnych. Pojęcie ważnego interesu strony nie może ograniczać się tylko i wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych czy też zdarzeń losowych, albowiem pojęcie to funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym również normalną sytuację ekonomiczną, wysokość uzyskiwanych dochodów oraz wydatków, a w tym względzie również wydatków ponoszonych w związku z ochroną zdrowia własnego lub członków najbliższej rodziny (wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., II FSK 2579/14, LEX nr 2168460; wyrok WSA z dnia 5 października 2016 r., I SA/Gd 468/16, LEX nr 2153742).

Ustawodawca w art. 189k § 1 k.p.a. podkreślił wyjątkowość interesu strony jako przesłanki udzielenia ulgi, określając go przymiotnikiem „ważny". Stąd subiektywne przeświadczenie strony, że taki właśnie jest jej interes w uzyskaniu ulgi, nie jest wystarczające dla uznania tej przesłanki za spełnioną, jeżeli obiektywnie istniejące okoliczności faktyczne tego nie potwierdzają (wyrok WSA z dnia 14 lutego 2019 r., II SA/Bk 698/18, LEX nr 2633572).

5. Z kolei, ważny interes publiczny powinien uwzględniać respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak równość, bezpieczeństwo i zaufanie obywateli do organów (wyrok NSA z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1351/11, LEX nr 1311143). W ocenie NSA organy administracji publicznej powinny rozważyć, w ramach istnienia interesu publicznego, czy zapłata (ściągnięcie) zaległości nie spowoduje konieczności zapewnienia podatnikowi środków pomocy ze strony państwa (zasiłki, zapomogi, a także inna pomoc o charakterze socjalnym), gdyż strona nie będzie w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych lub znajdzie się w sytuacji zagrożenia zdrowia bądź życia (wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2008 r., II FSK 778/07, LEX nr 485133). Chodzi bowiem o to, by wskutek dochodzenia administracyjnych kar pieniężnych państwo nie poniosło w efekcie kosztów większych, niż w wypadku zaniechania korzystania z tego

uprawnienia (wyrok WSA z dnia 26 września 2014 r., I SA/Kr 842/14, LEX nr 1512473).

6. Należy jednocześnie podkreślić, że wymienione w art. 67a § 1 o.p. przesłanki interesu publicznego i ważnego interesu podatnika, nie są wobec siebie konkurencyjne, ani też żaden z nich nie może w państwie prawnym być uznany z definicji za ważniejszy (wyrok NSA z dnia 27 lutego 2013 r., II FSK 1351/11, LEX nr 1311143).

7. Decyzja w przedmiocie przyznania ulgi podlega dyskrecjonalnej ocenie organu administracji publicznej, upoważnionego do rozpatrzenia wniosku. WSA w wyroku z dnia 12 grudnia 2018 r., III SA/Wr 366/18, (CBOSA), podkreślił, że: „organ administracji publicznej pozostaje nieskrępowany co do rozstrzygnięcia w razie stwierdzenia przesłanek ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Ogólną dyrektywą interpretacyjną w stosunku do analizowanego przepisu jest uznanie wyjątkowości przyznawania wszelkich ulg podatkowych jako odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania. Taka konstrukcja uznania administracyjnego oznacza, że nawet w razie wystąpienia wymienionych wyżej przesłanek, do organu podatkowego należy wybór sposobu rozstrzygnięcia wniosku. Nie oznacza to po jego stronie dowolności, ale zobowiązuje do wnikliwego rozważenia wszelkich okoliczności".

II

1. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje następujące ulgi w zakresie wykonania administracyjnej kary pieniężnej: 1) odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty; 2) odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożenie jej na raty; 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części; 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.

2. Odroczenie przesuwa w czasie moment wykonania kary. Ustawodawca przewidział odroczenie terminu wykonania administracyjnej kary pieniężnej oraz odroczenie terminu wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej. Dodatkowym obciążeniem w przypadku odroczenia zaległej kary pieniężnej będzie zapłata odsetek za zwłokę. W komentowanym przepisie nie wskazano, na jaki termin kara może

zostać maksymalnie odroczona. Wnioskodawca może zatem sam zaproponować taki termin. Ostateczną decyzję w tym przedmiocie podejmuje organ administracji publicznej, który nałożył karę. Przepisy k.p.a. stosuje się analogicznie w przypadku rozłożenia na raty administracyjnej kary pieniężnej. Oba z przewidzianych rozwiązań należy uznać za relatywnie korzystne, gwarantują bowiem organowi administracji publicznej spłatę sankcji w całości, natomiast strona obciążona karą w mniejszym stopniu odczuje jej dolegliwość.

3. Przyznanie ulgi polegającej na umorzeniu administracyjnej kary pieniężnej w całości lub w części przewiduje art. 189k § 1 pkt 3 k.p.a. Umorzenie stanowi nieefektywny sposób wygaśnięcia kary. W związku z tym powinno być stosowane tylko przy całkowitym przekonaniu o braku możliwości wykonania kary, a także założeniu, że jej egzekucja nie przyniesie oczekiwanego rezultatu. Powodem umorzenia nie może być na przykład „trudna sytuacja finansowa podmiotu obciążonego karą" (wyrok NSA z dnia 27 października 1999 r., I SA/Gd 1838/97, LEX nr 39010). Przesłanką do umorzenia nie będą także „niepowodzenia finansowe związane z prowadzoną działalnością gospodarczą" (wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1999 r., I SA/Gd 1849/97, LEX nr 37888; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., III SA 7567/98, LEX nr 39765).

Umorzenie będzie natomiast uzasadnione, „jeżeli niezawinione pogorszenie sytuacji podatnika (np. wskutek kradzieży) miałoby doprowadzić do korzystania z pomocy opieki społecznej, a tym samym przerzucenia ciężaru jego utrzymania na Skarb Państwa" (wyrok NSA z dnia 23 maja 1995 r., SA/Wr 2233/94, LEX nr 26913). Umorzenie (w całości lub w części) jest możliwe także w stosunku do odsetek od zaległej kary administracyjnej, o czym stanowi art. 189k § 1 pkt 4 k.p.a.

4. Inne kryteria udzielenia pomocy w postaci przyznania ulgi przepisy ustawy nakładają na stronę, prowadzącą działalność gospodarczą. Właściwy organ może udzielić ulgi, która: 1) nie stanowi pomocy publicznej (oznacza to, że udzielenie ulgi nie naruszy zasad równego traktowania przedsiębiorców poprzez wspieranie ukaranego podmiotu); 2) stanowi pomoc *de minimis*[357]; 3) stanowi pomoc publiczną

[357] Pomocą *de minimis* określa się wsparcie publiczne dla przedsiębiorców. Całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu

mającą, na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi stanami nadzwyczajnymi albo mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce oraz zgodną z zasadami rynku wewnętrznego UE, określoną jako dopuszczalna przez właściwe organy UE. Szczegółowe warunki przyznania ulg stronie prowadzącej działalność gospodarczą wynikają z art. 189k § 3-5 k.p.a. Ulgi, które stanowią pomoc de minimis udzielane są na zasadach i w zakresie określonym w rozporządzeniu Komisji Europejskiej 1407/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz.UE L 352 z 2013 r.).

5. Wniosek o odroczenie terminu płatności, o rozłożenie na raty lub o umorzenie można składać wielokrotnie. Konieczna jest jednak zmiana jednego z elementów stanu faktycznego, który był poprzednio przedmiotem oceny organu (wyrok WSA z dnia 23 października 2018 r., II SA/Kr 911/18, LEX nr 2576795).

DZIAŁ V. [**Uchylony**]
DZIAŁ VI. [**Uchylony**]

przedsiębiorcy nie może przekroczyć 200.000 €, a w stosunku do przedsiębiorstw z zakresu drogowego transportu towarów nie może przekroczyć 100.000 €, zob. A. Dmochowska, (w:) A. Dmochowska, A. Piotrowska, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Legalis 2018.

DZIAŁ VII
Wydawanie zaświadczeń

Art. 217. [Tryb wydawania zaświadczeń]

§ 1. Organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie.
§ 2. Zaświadczenie wydaje się, jeżeli:
1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa;
2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.
§ 3. Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni.
§ 4. Zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, jeżeli zażąda tego osoba ubiegająca się o zaświadczenie.

I

1. Przepisy omawianego działu dotyczą postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, będącego procedurą administracyjną o charakterze uproszczonym i odformalizowanym. Problematyka wydawania zaświadczeń stała się przedmiotem regulacji prawnej dosyć późno, w porównaniu z innymi procedurami administracyjnymi. Pierwszą wzmiankę na temat zaświadczenia w prawodawstwie II Rzeczypospolitej odnajdujemy w okólniku Ministra Skarbu (M.P. z 1926 r., nr 130, poz. 373). Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36, poz. 341 ze zm.), stanowiące pierwszą polską kodyfikację postępowania administracyjnego w ścisłym znaczeniu, nie uwzględniało tego zagadnienia. Również inne funkcjonujące w okresie międzywojennym akty prawne, dotyczące procedury administracyjnej, nie podejmowały kwestii wydawania

zaświadczeń. W omawianym czasie można zaobserwować co najwyżej kilka dokumentów o charakterze wewnętrznym, które dotyczyły regulacji materialnoprawnych. Okólniki i zarządzenia wydawane przez ówczesnego ministra skarbu czy ministra przemysłu i handlu nie regulowały jednak zasad wydawania przez administrację aktów poświadczających.

2. Jedną z pierwszych regulacji prawnych, określających charakter prawny zaświadczenia jako tytułu prawnego, będącego podstawą do wywoływania konkretnych skutków prawnych, był dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. nr 3, poz. 13 ze zm.), który w art. 2 ust. 1 lit. e określał skutki prawne zaświadczeń o przeznaczeniu nieruchomości na cele reformy rolnej, wydawanych przez wojewódzkie urzędy ziemskie[358].

3. Problematyka postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń została pominięta w uchwalaniu pierwotnej wersji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (w pierwotnym dzienniku promulgacyjnym – Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168). Pierwsze kompleksowe regulacje prawne, dotyczące zasad wydawania zaświadczeń, zostały wprowadzone do k.p.a. przy jego nowelizacji ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8 ze zm.), poprzez wprowadzenie do tej ustawy działu VII zatytułowanego „Wydawanie zaświadczeń".

4. Przepisy działu VII k.p.a. od 1980 r. ulegały licznym nowelizacjom. Najistotniejsze zmiany miały miejsce na skutek noweli k.p.a. z 1987 r.[359] W wyniku nowelizacji usunięto z przepisu art. 217 § 2 pkt 2 pierwotnie istniejące wymaganie uprawdopodobnienia swego interesu prawnego w uzyskaniu zaświadczenia przez osobę ubiegającą się o jego wystawienie, a także skrócono ustalony w § 3 maksymalny termin postępowania w tych sprawach z czternastu do siedmiu dniu. Kolejną istotną zmianą w komentowanych przepisach było wprowadzenie na mocy noweliza-

[358] Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Wydawanie zaświadczeń w polskim prawie administracyjnym*, Olsztyn 2009, s. 12.

[359] Zob. zmiany wprowadzone nowelizacjami k.p.a.: z 1987 r. (Dz.U. z 1987 r., nr. 33, poz. 186); z 1999 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126); z 2000 r. (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071).

cji z 12 września 2002 r. do Ordynacji podatkowej działu VIIIa, gdzie unormowano wydawanie zaświadczeń przez organy podatkowe (ustawa z 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2002 r. nr 169, poz. 1387). Do momentu wejścia w życie wspomnianej nowelizacji organy podatkowe wydawały zaświadczenia na podstawie art. 217-220 k.p.a. Na skutek nowelizacji z 2010 r., poprzez dodanie § 4 do art. 217, umożliwiono wydawanie zaświadczenia w formie dokumentu elektronicznego.

II

1. Wydawanie zaświadczeń zostało uregulowane w dziale VII k.p.a. jako uproszczona i w znacznym stopniu odformalizowana procedura o charakterze administracyjnym, obowiązująca organy administracyjne przy podejmowaniu czynności materialno-technicznych, polegających na urzędowym potwierdzaniu stanu faktycznego lub prawnego. Z uwagi na lakoniczność regulacji prawnych, w doktrynie prawa administracyjnego pojawiają się wątpliwości dotyczące określenia charakteru prawnego postępowania unormowanego w dziale VII k.p.a.. Powodem rozbieżności w ocenie charakteru prawnego tego postępowania jest fakt, że przepisy od art. 217 do 220 nie zawierają żadnego odesłania do części ogólnej k.p.a., regulującej zasady stosowania ogólnego postępowania jurysdykcyjnego. Aktualnie przyjmuje się, że nie jest trafny pogląd, że skoro przepisy działu VII nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym, to już z tej tylko przyczyny należy odmówić postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń cech postępowania administracyjnego. Przyjmuje się, że postępowanie to nie jest jednak postępowaniem administracyjnym, jakiego dotyczy art. 1 pkt 1, a jedynie ma charakter administracyjny z uwagi na stosujące je organy i na jedną z prawnych form działania, do których się ono odnosi[360].

2. Obserwacja praktyki stosowania prawa prowadzi do wniosku, że zaświadczenia mogą w obrocie prawnym funkcjonować pod różnymi pojęciami, np. świadectwo, poświadczenie, potwierdzenie, certyfikat,

[360] Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie*…, s. 27.

pokwitowanie itp. W obrocie prawnym można też spotkać się z różnymi dokumentami nazywanymi „zaświadczeniami", które jednak nie zawsze są zaświadczeniami w rozumieniu k.p.a. Także potoczne rozumienie zaświadczenia, jako dokumentu „stwierdzającego coś, dającego dowód czegoś, będącego świadectwem czegoś"[361], znacznie odbiega od znaczenia tego pojęcia w języku prawnym[362]. Co więcej, w praktyce mogą też istnieć przypadki, w których zaświadczenia wydawane w oparciu o przepisy działu VII k.p.a. będą funkcjonować równolegle obok innych dokumentów poświadczających – również noszących nazwę „zaświadczenia" – ale niewydawanych w oparciu o procedurę administracyjną[363]. Przykładem może być procedura ustalania prawa do zasiłku macierzyńskiego. Niektórzy autorzy uznają, że pomiędzy „standardowym" zaświadczeniem a „zaświadczeniem pozakodeksowym" można wyodrębnić trzecią grupę tzw. aktów „zbliżonych do zaświadczeń". Po raz pierwszy terminu aktów „zbliżonych do zaświadczeń" użyli w 1998 r. G. Łaszczyca i A. Matan[364]. Wspomniani autorzy nadmienili, że w trakcie postępowania organ administracji publicznej podejmuje akty zwane wprost „zaświadczeniami" oraz akty, które – co prawda – noszą inną nazwę, jednak w istocie za takie można je uznać. Do tej grupy zaliczono m.in. wypis z rejestru zastawów, sporządzony przez organ prowadzący rejestr zastawów skarbowych na wniosek zainteresowanego (m.in. ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2017). Podstawowym kryterium odróżniającym zaświadczenie w rozumieniu k.p.a. od innych dokumentów o charakterze potwierdzającym, spełniających podobne funkcje i często noszących też nazwę „zaświadczenie" jest kryterium przedmiotu regulacji. Przepisy działu VII k.p.a. będziemy stosowali do aktu, który spełnia następujące warunki: jest aktem wydanym przez organ administracji publicznej; jest aktem wydanym na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie; ma na celu potwierdze-

[361] *Słownik języka polskiego*, PWN, http://sjp.pwn.pl

[362] Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie…*, s. 13.

[363] Zob. D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, Warszawa 2007.

[364] Por. G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.

nie określonych faktów lub stanu prawnego; ma znaczenie dla adresata przy ustalaniu jego praw lub obowiązków[365].

3. Prawodawca nie reguluje zakresu związania danego podmiotu, stosującego prawo, treścią zaświadczenia. Przepisy k.p.a. charakteryzując skutki prawne zaświadczenia jako dokumentu urzędowego, wskazują, że są to dokumenty o zwiększonej mocy dowodowej, która wynika z domniemania prawidłowości. Zaświadczeniom, jako dokumentom urzędowym, przyznaje się większą moc dowodową niż innym dokumentom, jeżeli zostały one sporządzone we właściwej formie przez upoważnione do tego podmioty. Zatem zakłada się, że dokument pochodzi od organu, który go wystawił, a także zakłada się domniemanie zgodności z prawdą oświadczenia organu, od jakiego dokument pochodzi (zob. wyrok NSA z dnia 18 marca 2011 r., I OSK 1898/10, CBOSA).

4. Zaświadczenia mogą mieć różny wpływ na zakres wydawanego rozstrzygnięcia przez organy administracji publicznej. W niektórych sytuacjach ustawodawca wskazuje, że zaświadczenie jest obligatoryjnym elementem określonego stanu faktycznego, w oparciu o który może być dokonana określona czynność prawna. Przykładowo notariusz, sporządzający akt notarialny obejmujący czynność prawną ustanawiającą własność lokalu, musi w powyższym zakresie oprzeć się na treści zaświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1910), które niewątpliwie jest zaświadczeniem w rozumieniu art. 217 k.p.a. Analogicznie odmowa sporządzenia aktu małżeństwa może pojawić się w rezultacie braku zaświadczenia kierownika Urzędu Stanu Cywilnego stwierdzającego, że nie ma okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa lub zaświadczenia duchownego o złożeniu w jego obecności oświadczenia woli co do jednoczesnego zawarcia małżeństwa świeckiego[366].

5. Choć w wielu przypadkach zaświadczenie jest obligatoryjnym elementem stanu faktycznego w sprawie administracyjnej – to jednak moc dowodowa tego dokumentu nie jest absolutna. Podzielić należy stanowisko J.P. Tarno, że: „w postępowaniu administracyjnym, w którym posłużono się zaświadczeniem jako dowodem w sprawie, strona

[365] Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie*…, s. 37.
[366] Tamże, s. 39.

zainteresowana może zażądać przeprowadzenia dowodu przeciwko treści przedstawionego zaświadczenia, na podstawie art. 76 § 3 k.p.a. Samo z siebie zaświadczenie nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a jedynie potwierdza ich istnienie"[367].

6. Zaświadczenia ze swojej natury prawnej mają charakter dokumentów urzędowych poświadczających, a nie kształtujących w sposób władczy prawa i obowiązki jednostki. Zaświadczenie jako dokument urzędowy może być przedmiotem przestępstwa fałszerstwa materialnego oraz intelektualnego. Kodeks karny nie czyni w tym zakresie różnicy między dokumentami urzędowymi a prywatnymi. Warunkiem jednakże jest to, by ich treść stwierdzała okoliczności mające znaczenie prawne. Wydanie przez pracownika organu administracji publicznej zaświadczenia, sprzecznego z ewidencjami, zbiorami danych i rejestrami prowadzonymi przez organ, wypełnia znamiona czynu zabronionego fałszerstwa intelektualnego dokumentu. Przedłożenie sądowi lub innemu organowi zaświadczenia podrobionego, przerobionego albo zawierającego poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne, może doprowadzić do wydania wadliwych orzeczeń lub decyzji. Zarówno k.p.a., k.p.c., k.p.k., jak i inne procedury obowiązujące w polskim systemie prawa przewidują możliwość wznowienia zakończonego postępowania w sytuacji gdy, dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe. Przy czym, jak podnosi się w literaturze, fałsz ten może przybierać formę fałszu materialnego, a więc co do formy dokumentu, jak i intelektualnego – co do jego treści[368].

III

1. Zgodnie z art. 217 § 1, organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby, która się o nie ubiega. Jest to więc postępowanie prowadzone tylko na wniosek, a nigdy z urzędu. Przepisy k.p.a. nie dają podstaw do wystawienia zaświadczenia z urzędu (wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1998 r., I SA 645/98, CBOSA).

[367] J.P. Tarno, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 11 marca 2008 r., II OSK 1816/07*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2008, nr 5, s. 175.

[368] Zob. G. Kawiec, *Fałszywość dowodów jako podstawa wznowienia postępowania,* „Finanse Komunalne" 2008, nr 10, s. 26.

2. Ustawodawca różnicuje przesłanki wydawania zaświadczeń. W sytuacji przewidzianej w art. 217 § 2 pkt 1, gdy urzędowego potwierdzenia pewnych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa, organ ma obowiązek wydać zaświadczenie bez wnikania w prawny interes osoby ubiegającej się o zaświadczenie. Przykładami przepisów prawa obligujących organ do wydania zaświadczenia są m.in.: art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 111 ze zm.); art. 17 ust. 5 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1863); art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 450 z późn. zm.); art. 62 ust. 3 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 443 ze zm.).

3. W przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego, doręczenie właściwemu organowi żądania powoduje wszczęcie postępowania uregulowanego w dziale VII k.p.a. z mocy prawa. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że organ administracji publicznej nie powinien w momencie złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia poddawać ocenie faktu istnienia interesu prawnego osoby ubiegającej się o zaświadczenie, gdyż wystarczy subiektywne przekonanie tej osoby o jej interesie prawnym. Tę okoliczność organ właściwy do wydania zaświadczenia powinien z urzędu zweryfikować i – w zależności od ustaleń – wydać zaświadczenie lub odmówić jego wydania. W związku z tym przed wszczęciem postępowania organ powinien tylko sprawdzić, czy zainteresowany w ogóle powołał się na jakiś przepis prawa bądź interes prawny, a więc, czy jego podanie spełnia wymogi formalne określone dla tego rodzaju podań[369].

4. Określając charakter prawny przepisów stanowiących podstawę ustaleń interesu prawnego, należy uznać, że chodzi o przepis prawa powszechnie obowiązującego. Nie można poszukiwać źródeł prawa dla tego interesu w normach prawa wewnętrznego czy orzecznictwie sądowym. Trudno też uznać, aby interes prawny wnioskodawcy o wydanie zaświadczenia bezpośrednio go dotyczącego można było wywnioskować z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP bez potrzeby żądania wskazania innych przepisów prawa. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem

[369] Zob. Z.R. Kmiecik, *Instytucja wydawania zaświadczeń*, Lublin 2002, s. 79.

ustawy zasadniczej, danej osobie służy prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych jej dotyczących. Prawo to nie obejmuje wszystkich dokumentów związanych z tą osobą w jakikolwiek sposób, ale wyłącznie te, których osoba zainteresowana jest obiektem.

5. W judykaturze przyjmuje się, że interes prawny, aby mógł być zaspokojony przez administrację, musi być osobisty, własny, indywidualny oraz konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny i znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenie w okolicznościach faktycznych (por. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 1997 r., II SA 940/97, CBOSA).

6. Biorąc pod uwagę uproszczony i odformalizowany charakter postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń, należy przyjąć, że jeżeli wnioskodawca nie wskaże konkretnego przepisu aktu normatywnego jako podstawy jego interesu prawnego, lecz z całokształtu okoliczności wniosku, a zwłaszcza z jego uzasadnienia, będzie wynikało, że taka podstawa prawna istnieje, wniosek taki powinien być rozpatrzony. W sytuacji, gdy interes prawny wnioskodawcy będzie stanowił podstawę do wszczęcia postępowania ogólnego, niewątpliwie ten tryb będzie miał pierwszeństwo przed trybem postępowania uproszczonego w sprawie wydawania zaświadczeń. W praktyce mogą zaistnieć sytuacje, gdy wnioskodawca będzie żądał urzędowego poświadczenia określonych faktów, które są przedmiotem oceny w już wszczętym wobec wnioskodawcy ogólnym postępowaniu administracyjnym. Innymi słowy, wnioskodawca będzie legitymował się interesem prawnym do wydania zaświadczenia, jak również do wydania decyzji. W takiej sytuacji konsekwentnie należy uznać priorytet postępowania ogólnego nad postępowaniem uproszczonym[370].

7. Ustawodawca, określając podmiot uprawniony do żądania wydania zaświadczenia, w art. 217 § 1 nie nazywa go stroną, lecz „osobą ubiegającą się o zaświadczenie" . Podmiotem ubiegającym się o wydanie zaświadczenia może być w zasadzie każdy, kto ma i wykaże interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonego stanu faktycznego i prawnego. Należy jednak pamiętać o ograniczeniach, które wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, np. z ochrony prawnej danych osobowych oraz z tajemnicy skarbowej.

[370] Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie*…, s. 97.

8. Kodeks nie określa formy, w jakiej powinno być zgłoszone żądanie wydania zaświadczenia. Wydaje się, że żądanie to powinno spełniać przynajmniej minimalne wymogi dla każdego podania, określone w art. 63. Oznacza to, że żądanie to winno zawierać co najmniej: dane identyfikacyjne zainteresowanego (imię i nazwisko albo nazwę oraz adres) – art. 63 § 2; podanie przepisu prawa, który wymaga potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w formie zaświadczenia, albo wskazanie na interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonego stanu rzeczy – art. 218 § 2; własnoręczny podpis wnoszącego podanie – art. 63 § 3 (w przypadku podania wniesionego pisemnie albo ustnie do protokołu); bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu (w przypadku podania wniesionego drogą elektroniczną) – art. 63 § 3 k.p.a.

9. Organy administracji publicznej – w celu uproszczenia postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń – udostępniają wnioskodawcom gotowe wzory wniosków o wydanie zaświadczenia. Istnienie lub nieistnienie „wzoru" zaświadczenia nie jest przesłanką dopuszczalności wydania zaświadczenia, nie stanowi też podstawy do odmowy jego wydania. Często spotykaną praktyką jest także wydawanie odrębnych przepisów wewnętrznych, regulujących zasady wydawania zaświadczeń w oparciu o przepisy k.p.a.

10. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń toczy się przed organami administracji publicznej. Ustalanie właściwości organu uprawnionego do wydawania zaświadczenia należy rozumieć analogicznie, jak w przypadku organu uprawnionego do wydawania decyzji administracyjnej. W literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości teza, że wyłącznym i jedynym źródłem norm kompetencyjnych, a co za tym idzie – również i kompetencji administracyjnych w zakresie wydawania zaświadczeń – mogą być akty rangi ustawowej. Podkreśla się między innymi, że zakaz subdelegacji, tj. zakaz przekazywania sobie kompetencji przez same organy administracyjne bez specjalnego upoważnienia ustawowego wynika właśnie stąd, że kompetencja organów administracyjnych jest z zasady wyznaczana ustawowo i należy do tzw. materii ustawowej, czyli do obszaru, który nie może być regulowany aktami niższego rzędu. Wynika to z podstaw demokratycznego państwa prawa determinujących cele, istotę i role administracji publicznej, w tym z zasady wyłączności ustawy[371].

[371] Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie*…, s. 58 i cyt. tam literatura.

11. Analizując przepisy k.p.a. dotyczące skutków wniesienia podania do organu niewłaściwego należy przyjąć, że samo doręczenie żądania wydania zaświadczenia organowi administracji publicznej, nawet niewłaściwemu w sprawie, jeżeli spełnia kryteria podania określone w przepisach prawa, wywoła automatyczny skutek w postaci wszczęcia tego postępowania. Co prawda, k.p.a. nie określa wprost, czy można w postępowaniu uregulowanym w dziale VII stosować odpowiednio instytucje właściwe dla ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, jednak w doktrynie oraz sądowej nauce prawa przyjmuje się, że jest to dopuszczalne. Gdyby bowiem ustawodawca w odniesieniu do postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń inaczej widział kwestię wniesienia podania do organu niewłaściwego, niż to wynika z przepisów o postępowaniu administracyjnym *sensu stricto*, to w dziale VII k.p.a. zawarłby przepisy regulujące tę kwestię odmiennie, podobnie jak to uczynił w odniesieniu do postępowania w sprawach skarg i wniosków. W związku z powyższym można przyjąć, że w odniesieniu do postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń ustawodawca unormował tylko te zagadnienia, które stanowią swoistość tego postępowania, a także te, które w tym postępowaniu kształtują się odmiennie niż w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, pominął natomiast te instytucje, wspólne dla obu postępowań.

12. Delegowanie uprawnień do wydawania zaświadczeń na rzecz wskazanych pracowników jest dopuszczalne – a z prakseologicznego punktu widzenia – nawet pożądane. Trzeba jednak pamiętać, że udzielenie pełnomocnictwa przez osobę pełniącą funkcję organu wymaga formy pisemnej i określenia zakresu udzielonego upoważnienia. W zakresie tym musi być wyraźnie wskazane, że pracownik taki jest uprawniony również do wydawania zaświadczeń. W lokalu urzędu, również na witrynie internetowej BIP organu, zgodnie z zasadą udzielania informacji prawnej stronom, powinna być umieszczona w widocznym miejscu informacja, gdzie i do kogo należy się zwracać o wydanie zaświadczenia.

13. Zgodnie z treścią art. 217 § 3, zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Za datę wszczęcia postępowania należy uznać, tak samo jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym, dzień doręczenia żądania wydania zaświadczenia właściwemu organowi administracji.

Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 217 § 3 określa jedynie termin do wydania dokumentu urzędowego, jakim jest zaświadczenie. Nie określa natomiast terminu do wydania postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia. W utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych nie ma wątpliwości, że postępowanie dotyczące wydawania zaświadczeń stanowi rodzaj uproszczonego i w znacznym stopniu odformalizowanego, ale jednak postępowania administracyjnego. Wobec powyższego należy w tym postępowaniu respektować ogólną zasadę szybkości i prostoty postępowania. Mając na uwadze zasady obliczania terminów instrukcyjnych w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym, gdzie ustawodawca nie różnicuje terminów do rozstrzygnięcia sprawy w sposób pozytywny lub negatywny, merytoryczny lub niemerytoryczny – należy przyjąć, że 7-dniowy termin do wydania zaświadczenia jest terminem rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie wydania zaświadczenia. Wynika z tego, że organ powinien „niezwłocznie nie później jednak niż w terminie 7 dni" wydać zaświadczenie lub postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia. Nie ma bowiem racjonalnych powodów, aby różnicować terminy zakończenia postępowania w obu wyżej wymienionych przypadkach[372].

14. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie dopuszcza się możliwość wniesienie skargi na bezczynność w wydaniu zaświadczenia, o którym mowa w art. 217 § 1. W judykaturze wskazuje się, że wydanie zaświadczenia jest czynnością materialno-techniczną, mającą walor czynności z zakresu administracji publicznej, podejmowaną w ramach postępowania określonego w k.p.a. Bezczynność w podejmowaniu takiej czynności podlega kontroli sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. (zob. wyrok WSA z dnia 10 maja 2018 r., III SAB/Łd 81/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 lutego 1999 r., I SAB 90/98, CBOSA).

15. W myśl art. 217 § 4 zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, jeżeli zażąda tego osoba ubiegająca się o zaświadczenie.

---

372 Zob. Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie*…, s. 100. Analogicznie: Z.R. Kmiecik, *Instytucja*…, s. 82; G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2007.

Zgodnie z art. 61 § 3a, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony, wniesione drogą elektroniczną, jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej.

16. Od zaświadczenia nie służy żaden środek zaskarżenia, można jedynie przeprowadzić przeciw niemu przeciwdowód w postępowaniu administracyjnym, złożyć skargę powszechną w trybie skarg i wniosków do organu wyższego lub żądać wydania nowego zaświadczenia od organu, który je wydał. W tym przypadku postępowanie uregulowane w dziale VII k.p.a. jest postępowaniem jednoinstancyjnym[373].

17. Samo zaświadczenie nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej, nie dotyczy bowiem uprawnień i obowiązków, wynikających z przepisów prawa. Osoba, która kwestionuje treść wydanego zaświadczenia, może dochodzić swego roszczenia jedynie drogą pośrednią, np. wnioskować ponownie o wydanie dokumentu urzędowego o określonej treści i w razie wydania postanowienia o odmowie – żalić się do organu wyższego stopnia. W orzecznictwie i literaturze przedmiotu przyjmuje się, że o akcie lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., 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, samo zaś uprawnienie lub obowiązek, którego akt (czynność) dotyczy, są określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego (zob. uchwałę NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, CBOSA).

18. Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń nie zna instytucji zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności zaświadczenia (zob. wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1259/15, CBOSA).

Art. 217a. [Obowiązek informacyjny]

Organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

---

[373] Por. P. Krzykowski, *Sposoby weryfikacji zaświadczeń*, „Administracja" 2010, nr 1, s. 61.

I

Komentowany art. 217a został dodany na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 21 lutego 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 730), zmieniającej dział VI k.p.a. z dniem 4 maja 2019 r. (ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. z 2019 r., poz. 730). W postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń organ administracji publicznej ma analogiczne obowiązki informacyjne, jak w postępowaniu jurysdykcyjnym.

II

Ustaloną zasadą jest przekazywanie przez organ informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do wnioskodawcy, chyba że podmiot ubiegający się o zaświadczenie posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie. Oznacza to, że w postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń informacja taka winna być dokonana bądź w momencie wniesienia podania do protokołu, bądź przy jakiejkolwiek pierwszej czynności. Może ona przybierać różne formy. Najczęściej informowanie będzie dokonywane tym samym sposobem, jakim odbywa się zbieranie danych. Przybierać będzie zatem formę pisemnego przedłożenia podmiotowi danych kompletu informacji bądź zamieszczania w formularzu wypełnianym przez podmiot danych, albo ujęcia ich w piśmie informacyjnym[374].

[374] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2020.

Art. 218. [Obowiązek wydawania zaświadczeń; postępowanie wyjaśniające]

§ 1. W przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu.
§ 2. Organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające.

I

Co do zasady, organ jest związany wnioskiem strony i powinien wydać zaświadczenie w granicach żądania. Nie jest więc dopuszczalne wydawanie zaświadczenia o innej niż żądana treści. Jeżeli okoliczności faktyczne lub prawne nie pozwalają wydać wnioskodawcy zaświadczenia o żądanej treści, organ obowiązany jest do odmowy wydania takiego zaświadczenia (zob. wyrok NSA z dnia 3 lipca 1996 r., I SA/Łd 196/96, CBOSA). Związanie treścią żądania wnioskodawcy oznacza także, że organ nie może wydać zaświadczenia o innej treści niż ta, która wynika z dokumentacji, będącej w jego posiadaniu w momencie wydania zaświadczenia. Powszechnie w judykaturze przyjmuje się, że zaświadczenie jest pochodną istniejących faktów lub stanu prawnego i wraz ze zmianą tych faktów lub stanu prawnego przestaje być aktualne (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 1997 r., I SA/Gd 2069/96, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 r., FSK 528/05, CBOSA)[375].

II

1. W k.p.a. nie ma przepisów określających istotę postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego wydanie zaświadczenie. Ustawodawca w art. 218 § 2 stanowi jedynie lakonicznie, że „organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające". Charakter postę-

[375] Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie*…, s. 72.

powania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 218 § 2, był już przedmiotem wyjaśnień dokonywanych przez sądy administracyjne. Termin „postępowanie wyjaśniające" jest używany w doktrynie i orzecznictwie sądowym jako synonim terminu „postępowanie dowodowe." W świetle dominującego stanowiska, postępowanie wyjaśniające w sprawach wydawania zaświadczeń powinno być uproszczone i pełnić rolę pomocniczą przy ustalaniu treści zaświadczenia, za czym przemawia charakter spraw będących przedmiotem tego postępowania. Taki wniosek można także wysnuć z literalnej wykładni art. 218 § 2 *in fine*, który daje organowi wyłącznie możliwość, a nie obliguje do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i to nie w niezbędnym, ale koniecznym zakresie. Konsekwencją takiego założenia jest uznanie, że organ – w celu ustalenia danych niezbędnych do wydania zaświadczenia o treści żądanej przez wnioskodawcę – nie jest uprawniony do stosowania wprost przepisów o postępowaniu dowodowym[376].

2. W świetle powyższego należy przyjąć, że postępowanie wyjaśniające, poprzedzające wydanie zaświadczenia, ma charakter postępowania gabinetowego i może odnosić się do zbadania okoliczności z posiadanych przez organ ewidencji, rejestrów i innych danych czy też wyjaśnienia, czy dane te odnoszą się do osoby wnioskodawcy, faktów, stanu prawnego, którego poświadczenia domaga się wnioskodawca, a także ustalenia, jakiego rodzaju ewidencja i rejestry mogą zawierać dane oraz ustalenia ewentualnych ich dysponentów (zob. wyrok NSA z dnia 9 maja 2002 r., II SA 944/00, CBOSA; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 1270/15, CBOSA).

3. Wydaje się, że granicą postępowania wyjaśniającego, prowadzonego zgodnie z art. 218 § 2, są okoliczności, które mogą być przedmiotem oceny i ustaleń w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Niedopuszczalne jest postępowanie wyjaśniające w sprawie o wydanie zaświadczenia co do kwestii, rozstrzyganych decyzją administracyjną. Charakter zaświadczenia determinuje w tym przypadku kształt prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Organ nie poszukuje zatem nowych danych bądź też nie ustala faktów w drodze aktywnego gromadzenia informacji, lecz, co do zasady, opiera się na już dostępnych

[376] Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne,* Warszawa 2008, s. 404.

mu zasobach wiedzy. Kolejną granicą postępowania wyjaśniającego, prowadzonego zgodnie z art. 218 § 2, są kompetencje do wydawania zaświadczenia przez inny organ. Zgodnie bowiem z art. 218 § 1, organ obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych, znajdujących się w jego posiadaniu. W tym znaczeniu można powiedzieć, że właściwość organu do wydawania zaświadczeń to właściwość do poświadczania w formie dokumentu urzędowego posiadanych informacji. Jeśli organ próbowałby dokonywać ustaleń na podstawie dokumentacji znajdującej się w zasobach innego organu, wkraczałby w kompetencje tego organu.

Art. 219. [Postanowienie w sprawie odmowy wydania zaświadczenia]

Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

I

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń, zgodnie z regulacjami prawnymi zamieszczonymi w dziale VII k.p.a., może zakończyć się w trojaki sposób: przez wydanie zaświadczenia dotyczącego stanu faktycznego lub stanu prawnego, którego potwierdzenia żąda osoba zainteresowana; przez odmowę wydania zaświadczenia w ogóle (np. z powodu braku podstaw prawnych do jego wydania lub braku interesu prawnego wnioskodawcy); przez odmowę wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie (zob. postanowienie NSA z dnia 11 marca 2008 r., II OSK 1817, CBOSA). Dwa ostatnie rozstrzygnięcia podejmowane są, zgodnie z art. 219 k.p.a., w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Do postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia lub odmowie wydania zaświadczenia o żądanej przez wnioskodawcę treści, zastosowanie mają ogólne przepisy k.p.a., dotyczące postanowień i zażaleń. Organ winien zatem uzasadnić podlegające zażaleniu postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia i wskazać przyczyny takiego rozstrzygnięcia.

II

1. Na skutek rozpatrzenia zażalenia postanowienie, o którym mowa w art. 219, może być utrzymane w mocy lub organ będzie musiał wydać nowe zaświadczenie, gdy jego postanowienie odmowne będzie uchylone. Złożenie zażalenia nie powoduje bowiem przeniesienia kompetencji do wydania zaświadczenia na organ stopnia wyższego, gdyż ustawodawca łączy właściwość do wydania zaświadczenia z posiadaniem stosownej dokumentacji. Podobnie jak w przypadku trybu jurysdykcyjnego, postępowanie drugoinstancyjne w sprawie rozpoznania zażalenia na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia może stać się bezprzedmiotowe np. ze względu na cofnięcie zażalenia przez zainteresowanego i w takim przypadku podlega ono umorzeniu w drodze postanowienia (zob. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 433/90, CBOSA).

2. W piśmiennictwie naukowym wskazuje się, że postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia winno być wydane jeżeli: organ, do którego skierowano żądanie wydania zaświadczenia jest niewłaściwy w tej sprawie; osoba ubiegająca się o wydanie zaświadczenia nie wykazała interesu prawnego w urzędowym potwierdzeniu faktów lub stanu prawnego; brak przepisu prawa, który wymagałby urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego; organ nie dysponuje danymi pozwalającymi na wydanie zaświadczenia; organ nie może spełnić żądania odnośnie do treści zaświadczenia ze względu na zasób posiadanych danych, lub ze względu na zakaz wynikający z przepisów prawa[377].

3. Należy uznać, że możliwe jest wydanie zaświadczenia w sprawie, w której uprzednio odmówiono wydania zaświadczenia w formie postanowienia. Trudno bowiem przyjąć, aby nie można było wydać zaświadczenia w przypadku zmiany stanu faktycznego czy prawnego, uzasadniającego możliwość ponownego złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia w kwestiach, w jakich uprzednio odmówiono wydania zaświadczenia.

4. Przepisy szczególne prawa administracyjnego mogą określać, iż odmowa wydania zaświadczenia powinna nastąpić nie w formie postanowienia, ale decyzji administracyjnej. Modyfikację art. 219 k.p.a.

[377] Zob. P. Krzykowski, *Wydawanie*…, s. 127 i powołaną tam literaturę.

w zakresie trybu odwoławczego przewiduje np. art. 83b u.s.u.s. (zob. wyrok SN z dnia 8 października 2009 r., II UK 52/2009, www.sn.pl).

Art. 220. [Ograniczenia dotyczące żądania zaświadczenia]

§ 1. Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:
1) znane są one organowi z urzędu;
2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:
a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).
§ 2. Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.
§ 3. Jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie może uzyskać w formie dokumentu elektronicznego zaświadczenia wymaganego do potwierdzenia faktów lub stanu prawnego lub innego dokumentu wydanego przez podmiot publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jak również potwierdzenia uiszczenia opłat i kosztów postępowania, strona lub inny uczestnik postępowania może złożyć elektroniczną kopię takiego dokumentu, po uwierzytelnieniu jej przez wnoszącego, przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego podpisu zaufanego albo podpisu osobistego.
§ 4. Organ administracji publicznej może żądać przedłożenia oryginału zaświadczenia, innego dokumentu lub potwierdzenia uiszczenia opłat i kosztów postępowania, o których mowa w § 3, o ile złożona kopia nie pozwala na weryfikację autentyczności oraz integralności lub jeżeli jest to uzasadnione innymi okolicznościami sprawy.

§ 5. Strona lub inny uczestnik postępowania przechowują zaświadczenie, inny dokument lub potwierdzenie uiszczenia opłat i kosztów postępowania, o których mowa w § 3, do dnia, w którym decyzja kończąca postępowanie stała się ostateczna.

I

1. Komentowany przepis ma chronić interesy obywateli i innych podmiotów przed żądaniem przedstawiania zaświadczeń. Zakres zastosowania tego przepisu uległ stopniowemu poszerzeniu i obecnie dotyczy on – obok zaświadczeń i oświadczeń – także dokumentów potwierdzających uiszczenie opłat i kosztów postępowania oraz innych dokumentów.

2. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że wprawdzie art. 220 jest umieszczony w Dziale VII dotyczącym wydawania zaświadczeń, jednakże nie jest on skierowany wyłącznie do organów administracji publicznej, prowadzących postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia. W literaturze wskazuje się na konieczność wykładni rozszerzającej komentowanego przepisu przez przyjęcie, że zakaz żądania zaświadczenia obejmuje każde postępowanie prowadzone przed organami administracji[378].

3. Od dnia 17 czerwca 2010 r. – nadania nowego brzmienia art. 220 k.p.a. mocą ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 40, poz. 230), poszerzony został zakres czynności podejmowanych z urzędu przez organ prowadzący administracyjne postępowanie. Od tej daty organ samodzielnie powinien zadbać nie tylko o uzyskanie i zabezpieczenie w aktach prowadzonego postępowania określonego potwierdzenia faktów będących w jego posiadaniu (w jego rejestrach), ale także faktów będących w posiadaniu innych podmiotów realizujących zadania publiczne, do których ma dostęp przy wykorzystaniu technik elektronicznych. Przykładem tego może być Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych, która

[378] Zob. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

jest rejestrem, poprzez dostęp do którego – za pośrednictwem systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości – organ ma obowiązek z urzędu np. dokonania weryfikacji informacji z ewidencji gruntów, odnośnie założenia księgi wieczystej dla nieruchomości objętej wnioskiem wywłaszczeniowym (zob. wyrok WSA z dnia 23 czerwca 2015 r., II SA/Bk 309/15, CBOSA).

4. Wskazać należy, że nowelizacja dokonana ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. nr 106, poz. 622 ze zm.) poszerzyła zakres podmiotowy art. 220 § 2 k.p.a. o „innych uczestników postępowania". Oznacza to, że każdy podmiot, od którego organ domaga się przedłożenia stosownego zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego, ma prawo zażądać od organu wskazania przepisu prawa uzasadniającego to żądanie.

5. Z dniem 11 maja 2014 r. – na mocy ustawy z 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 183 ze zm.), do art. 220 zostały dodane § 3-5. Zmiany te w założeniu mają zapobiegać sytuacji, gdy obowiązek załączenia do podania oryginału dokumentu *de facto* uniemożliwia obywatelowi wniesienie podania drogą elektroniczną. Dzieje się tak, gdy dokument ten istnieje jedynie w postaci papierowej i nie ma możliwości wydania go obywatelowi w formie dokumentu elektronicznego. Nowa regulacja wprowadza możliwość wnoszenia elektronicznych kopii dokumentów papierowych, uwierzytelnionych przez wnoszącego pismo[379].

II

Ograniczenie stosowania art. 220 może nastąpić, gdy przepis innej ustawy: wyłącza dostęp organu do informacji ze względu na tajemnicę ustawowo chronioną; wprowadza własne zasady lub tryb udostępnienia informacji z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej, niezapewniający dostępu do danych; wprost nakłada na obywatela obowią-

[379] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2020.

zek przedstawienia organowi zaświadczenia. Mogą również zaistnieć faktyczne przyczyny uniemożliwiające pozyskanie przez organ informacji od innych podmiotów publicznych, np. brak szeroko rozumianej interoperacyjności technologicznej lub organizacyjnej, uniemożliwiający komunikację między podmiotami publicznymi[380].

[380] G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 158.

DZIAŁ VIII
Skargi i wnioski

Rozdział 1
Postanowienia ogólne

Art. 221. [Prawo składania skarg oraz wniosków do podmiotów publicznych i społecznych]

§ 1. Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu.
§ 2. Skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.
§ 3. Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

I

1. Prawo składania skarg oraz wniosków do podmiotów publicznych i społecznych jest konstytucyjnie gwarantowane. Ustrojodawca w art. 63 Konstytucji RP zapewnia każdemu prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej[381]. Ustrojodawca

[381] Zob. także: A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 122. Art. 63 Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości, że adresatem

w art. 63 Konstytucji RP kreuje prawo składania skarg i wniosków oparte na zasadzie powszechności (*actio popularis*). Przysługuje ono każdemu, a nie tylko obywatelom polskim. „Władzę publiczną", podobnie jak „zadania z zakresu administracji publicznej" należy na gruncie art. 63 Konstytucji RP rozumieć szeroko, przy czym podkreślenia wymaga fakt, że prawo podmiotowe, wynikające z tego przepisu, nie jest prawem absolutnym, zatem podlega ograniczeniom.

2. Skargi i wnioski służą ochronie nie tylko praw podstawowych, ale też różnorodnych praw i interesów indywidualnych, grupowych oraz interesu ogółu, dążąc do zmian w funkcjonowaniu lub organizacji administracji publicznej, bądź do zmian stanu prawnego. Uzupełniają one środki ochrony praw i wolności konstytucyjnych, lecz ich nie zastępują[382]. Skargi na działanie organów administracji publicznej, wnoszone w ramach postępowania wewnątrzadministracyjnego, nie są tylko przejawem ochrony interesu indywidualnego czy zbiorowego, ponieważ ich celem jest też porządkowanie przestrzeni publicznej. Stanowią one przejaw dążenia do poprawy jakości funkcjonowania sfery administracyjnoprawnej. Korygowanie niewłaściwego, niecelowego, nierzetelnego, nieskutecznego, niesprawnego czy niezgodnego z prawem funkcjonowania administracji publicznej może odbywać się za pośrednictwem takiego środka, jak tego rodzaju skarga[383].

Ustrojodawca zakłada, że skorzystanie przez dany podmiot z prawa, wynikającego z art. 63 Konstytucji RP, będzie rodzić po stronie władzy publicznej oraz organizacji lub instytucji społecznej obowiązek zajęcia się skargą lub wnioskiem i zareagowania na ich treść[384].

---

skargi lub wniosku może być organ władzy publicznej, w związku z czym każdy podmiot którego działanie mieści się w sferze imperium, J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

[382] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 325.

[383] M. Karpiuk, *Skarga w ramach postępowania wewnątrzadministracyjnego jako przejaw dążenia do poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej*, (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 551-552.

[384] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 152.

II

1. Zakresem podmiotowym art. 221 § 1 objęte są organy państwowe (nie zdefiniowane w art. 5 k.p.a.), organy jednostek samorządu terytorialnego, organy samorządowych jednostek organizacyjnych (nie zdefiniowane w art. 5 k.p.a.) oraz organizacje społeczne czy instytucje społeczne (nie zdefiniowane w art. 5 k.p.a.). Użycie przez ustawodawcę procesowego pojęcia „organy państwowe" jest dosyć niefortunne, ponieważ pojęcie to współcześnie straciło na znaczeniu. Polski prawodawca posługuje się w większości przypadków pojęciem administracji rządowej, a nie państwowej. Należałoby jako adresata skarg i wniosków wskazać „administrację publiczną" wówczas to szerokie prawo podmiotowe miałoby równie szeroki zasięg instytucjonalny, bez konieczności stosowania wykładni celowościowej.

2. Organizacja społeczna (zdefiniowana w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.) nie jest synonimem instytucji społecznej. W pojęciu instytucji społecznej mieścić się będą doraźnie organizowane lub też przejawiające cykliczną aktywność ruchy społeczne, grupy animatorów życia społecznego, które nie przyjmują żadnych z prawnie określonych dla organizacji społecznej ram, wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej w formach niewładczych[385]. Organy samorządowych jednostek organizacyjnych będą to osoby (grupy osób) pełniące funkcje kierownicze w strukturach organizacyjnych samorządu terytorialnego lub podmiotach przez niego tworzonych, nie będąc jego organami według art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. (w tym w: aparacie pomocniczym samorządu terytorialnego, samorządowych jednostkach pomocniczych, samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych, samorządowych osobach prawnych).

III

Sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej w zakresie określonym w p.p.s.a., a skarga powszechna z działu VIII k.p.a. nie została wymieniona w art. 3 § 2 p.p.s.a., co do-

[385] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 848.

tyczy także wniosku (postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., III SAB 7/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 27; postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2000 r., III SAB 108/99, LEX nr 48017; postanowienie NSA z dnia 12 kwietnia 2001 r., I SA 2668/00, LEX nr 54426; postanowienie NSA z dnia 23 lipca 2001 r., II SAB 213/00, LEX nr 54555). W ramach postępowania w sprawie skarg i wniosków przepisy szczególne również nie przewidują możliwości złożenia środka zaskarżenia do sądu administracyjnego. W związku z powyższym ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego (i wnioskowego) w trybie przepisów działu VIII k.p.a. nie podlega kontroli sądów administracyjnych. W konsekwencji należy wskazać, że w zakresie właściwości sądów administracyjnych nie pozostaje również sposób załatwienia skargi powszechnej (oraz wniosku) przez uprawniony organ (postanowienie WSA z dnia 26 października 2018 r., III SA/Łd 860/18, LEX nr 2569833).

Art. 222. [Treść jako kwalifikator pisma]

O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Z punktu widzenia rozpatrzenia pisma wniesionego przez określony podmiot jako skarga lub wniosek nie ma znaczenia jego nazwa. O tym, czy będzie to skarga, czy też wniosek będzie decydowała treść pisma. Organ dokonując oceny pisma i jego zakwalifikowania jako skargi lub wniosku będzie musiał wziąć pod uwagę art. 227 określający przedmiot skargi oraz art. 241 określający przedmiot wniosku.

Rozwiązanie zawarte w art. 222 k.p.a. wiąże się z ogólną zasadą braku sformalizowania postępowania administracyjnego. Co do zasady, w całym postępowaniu strona nie musi prawidłowo nazywać składanych przez siebie pism, organ kwalifikuje je według treści[386].

[386] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

Art. 223. [Właściwość organów w sprawie skarg i wniosków; odpowiedzialność pracownika]

§ 1. Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości.
§ 2. Pracownik organu państwowego, pracownik samorządowy oraz organu organizacji społecznej, winny niewłaściwego i nieterminowego załatwiania skarg i wniosków, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

I

Organy administracji publicznej, już na podstawie art. 19, zobowiązane są do przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej[387]. Zasada ta znajduje swoje odbicie w art. 223 § 1, według którego rozpatrywanie oraz załatwianie skarg i wniosków odbywa się w ramach właściwości określonych podmiotów – organów administracji publicznej oraz organizacji społecznych. Organ zatem musi zbadać swoją właściwość w przedmiocie skargi lub wniosku. Jeżeli uzna się za niewłaściwy, pismo przekazuje zgodnie z właściwością.

II

W art. 223 § 2 wprowadza się zasadę odpowiedzialności pracownika za niewłaściwe i nieterminowe załatwienie skarg i wniosków. W gruncie rzeczy jest to przepis odsyłający do innych reżimów odpowiedzialności cywilnej, porządkowej, dyscyplinarnej, niekiedy nawet karnej, o ile wynika ona z odrębnych przepisów prawa. Nie stanowi on zatem samodzielnej podstawy odpowiedzialności. W dużej mierze jego stosowanie zależy od sposobu określenia obowiązków służbowych w przepisach prawa urzędniczego i innych aktach normujących

[387] Art. 19 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek kontroli swojej właściwości z urzędu, wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II SA/Rz 279/17, LEX nr 2334085.

obowiązki pracownika, aktach mianowania czy umowach o pracę[388]. Urzędnicy państwowi mianowani ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracownika, co wynika z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 537). Członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, powyższe wynika z art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 265 ze zm.). Na podstawie art. 108 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.), pracownicy ponoszą odpowiedzialność porządkową, m.in. za nieprzestrzeganie ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, co może też dotyczyć skarg i wniosków.

Art. 224. [Organ państwowy]

Ilekroć w przepisach niniejszego działu jest mowa o organach państwowych - rozumie się przez to także organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Ustawodawca procesowy w k.p.a. nie zawarł definicji organu państwowego. W art. 224 k.p.a. jedynie wskazuje, że do tego katalogu należą m.in. organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Posiadanie osobowości prawnej określonego podmiotu, bądź jej brak nie jest determinantem decydującym o tym, czy dany organ państwowy jest właściwy w sprawach skarg i wniosków, czy też nie. Pojęcie organu państwowego jako organu właściwego w sprawach skarg i wniosków należy rozumieć szeroko, co wynika m.in. z powszechności tego rodzaju środków prawnych i jednocześnie obszernego katalogu podmiotów właściwych.

Przez organy państwowe należy rozumieć wszystkie państwowe jednostki organizacyjne, a nie tylko te, które nie mają osobowości

[388] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2019.

prawnej. W przypadku, gdyby ustawodawca chciał wykluczyć możliwość stosowania przepisów działu VIII k.p.a. w stosunku do państwowych osób prawnych, to określiłby to wprost stwierdzając, że przepisy tego działu stosuje się do tych państwowych jednostek organizacyjnych, które nie mają osobowości prawnej[389].

Art. 225. [Ochrona skarżącego oraz wnioskodawcy w związku z wniesieniem pisma]

§ 1. Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.
§ 2. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji – do publikacji – o znamionach skargi lub wniosku.

I

1. Ochrona skarżącego oraz wnioskodawcy w związku z wniesieniem pisma na gruncie art. 225 § 1 jest bardzo szeroka, dotyczy braku narażenia na „jakikolwiek uszczerbek lub zarzut" w przypadku wniesienia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku. Ochrona ta jest zagwarantowana, jeżeli określony podmiot (skarżący, wnioskodawca, dostarczający materiał do publikacji) działał w granicach prawa. W takiej sytuacji nie jest on narażony na jakiekolwiek sankcje prawne.

2. Adresatem zakazu narażenia na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut jest każdy, kto swoim działaniem bądź też zaniechaniem mógłby sprowadzić na skarżącego lub wnioskodawcę negatywne konsekwencje. Nie musi być nim wyłącznie organ administracji załatwiający wy-

[389] M.P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

stąpienie czy jego pracownik. W art. 225 § 1 nie ustanowiono żadnej sankcji wobec podmiotów naruszających określony w nim zakaz. Nie stanowi on zatem samoistnej podstawy ochrony, co prowadzi do wniosku o jego ograniczonej operatywności[390].

II

1. Regulacja zawarta w art. 225 § 2 nakłada na organy obowiązek podejmowania działań, które mają zapobiegać hamowaniu krytyki. Prawo do krytyki jest prawem, które w demokratycznym społeczeństwie ma duże znaczenie, gdyż pozwala na realizację wolności słowa. Publiczne wyrażanie własnych poglądów, w tym podejmowanie polemiki, komentowanie i krytykowanie jest standardem obowiązującym w społeczeństwie obywatelskim. Prawo do krytyki nie ma jednak charakteru absolutnego, musi się mieścić w prawnie dopuszczalnych granicach, nie może naruszać praw i wolności innych, a w szczególności godności osoby krytykowanej i tylko w takich warunkach podlega prawnej ochronie.

2. Cześć i godność, jako przedmiot ochrony, powinny pozostawać w równowadze z koniecznością ochrony też innych wartości, takich jak prawo do swobody wypowiedzi, prawo do krytyki. Niemniej jednak prawo do krytyki nie może być utożsamiane z prawem do zniesławiania, a krytyczne oceny powinny być wyrażane w odpowiedniej formie, w szczególności wtedy, gdy nie są one formułowane „na gorąco", czy też w toku osobistej polemiki, ale w sposób zaplanowany oraz przemyślany poprzez redagowanie pism, skarg o treściach wysoce negatywnych, co w konsekwencji może doprowadzić adresata takich działań do poniżenia go w oczach określonego środowiska lub też narazić na utratę zaufania, potrzebnego do wykonywania danego zawodu (wyrok SN z dnia 10 października 2017 r., IV KK 87/17, LEX nr 2390757).

3. Każdy obywatel ma prawo do wolności w wyrażaniu opinii czy też krytyki (wyrok SN z dnia 18 grudnia 2000 r., IV KKN 331/00, LEX nr 51135; wyrok SN z dnia 23 maja 2002 r., V KKN 435/00, LEX nr

[390] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

53916), musi się to jednak mieścić w granicach prawa. Działania bezprawne nie są przez aparat władzy chronione.

Art. 226. [Delegacja ustawowa – organizacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków]

Rada Ministrów wyda, w drodze rozporządzenia, przepisy o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Zagadnienia dotyczące organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 226, zostały określone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46). Uregulowało ono organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych. Jego przepisy mają zastosowanie również do skarg i wniosków składanych do organów organizacji i instytucji społecznych, jeżeli pozostają one w związku z wykonywanymi przez te organizacje i instytucje społeczne zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Powyższe rozporządzenie ma zastosowanie również do skarg i wniosków przekazanych właściwym organom przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne oraz organizacje i instytucje społeczne oraz do materiałów prasowych i innych opublikowanych wiadomości, jeżeli mają znamiona skargi lub wniosku i zostały przesłane właściwym organom przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne.

Art. 226a. [Informacje przekazywane skarżącemu lub wnioskodawcy]

Organy właściwe w sprawach skarg i wniosków przekazują informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, skarżącemu lub wnioskodawcy przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób.

I

Ustawodawca procesowy w art. 226a k.p.a. zobowiązuje organy właściwe w sprawach skarg i wniosków do przekazywania informacji, wynikających z art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

II

1. Według art. 13 ust. 1 RODO, jeżeli dane osobowe osoby, której dane dotyczą, zbierane są od tej osoby, administrator podczas pozyskiwania danych osobowych podaje jej informacje: 1) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela; 2) gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych; 3) cele przetwarzania danych osobowych oraz podstawę prawną przetwarzania; 4) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) RODO – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią; 5) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją; 6) gdy ma to zastosowanie – informacje o zamiarze przekazania danych osobowych do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej oraz o stwierdzeniu lub braku stwierdzenia przez Komisję UE odpowiedniego stopnia ochrony lub w przypadku przekazania, o którym mowa w art. 46, art. 47 lub art. 49 ust. 1 akapit drugi RODO, wzmiankę o odpowiednich lub właściwych zabezpieczeniach oraz informację o sposobach uzyskania kopii tych zabezpieczeń lub o miejscu ich udostępnienia. Poza powyższymi informacjami, według art. 13 ust. 2 RODO, podczas pozyskiwania danych osobowych administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące inne informacje, niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania: 1) okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu; 2) informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania lub o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych; 3) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a) RODO – informacje

o prawie do cofnięcia zgody w dowolnym momencie bez wpływu na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej cofnięciem; 4) informacje o prawie wniesienia skargi do organu nadzorczego; 5) informację, czy podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym lub umownym lub warunkiem zawarcia umowy oraz czy osoba, której dane dotyczą, jest zobowiązana do ich podania i jakie są ewentualne konsekwencje niepodania danych; 6) informacje o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4 RODO, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotne informacje o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą.

2. Przekazywanie informacji określonych w art. 13 us.1 i 2 RODO przez organy właściwe w sprawach skarg i wniosków następuje bez względu na to, czy wnioskodawca lub skarżący jest w ich posiadaniu. Organy te zobowiązane są przekazać takie informacje nie w dowolnym, dogodnym dla siebie terminie, a przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób.

Rozdział 2
Skargi

Art. 227. [Przedmiot skargi]

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

I

1. W związku z brakiem definicji legalnej i ze względu na dyspozycję wynikającą z przepisu art. 222 k.p.a. o tym, czy pismo jest skargą będzie decydowała jego treść, a nie forma zewnętrzna[391]. Dokonując wykładni pojęć należących do języka prawnego, należy w pierwszym rzędzie ustalać ich znaczenie odwołując się do języka naturalnego. Dlatego warto przytoczyć stosowną definicję słownikową (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1994 r., SA/Po 565/94, LEX nr 24350)[392], gdzie skarga stanowi „wypowiedź, w której ktoś uskarża się na coś lub obwinia kogoś o coś"[393]. Ustawodawca w komentowanym przepisie wymienia możliwe przypadki złożenia skargi. Ze względu na użycie określenia „w szczególności" należy przyjąć, że nie jest to wyliczenie zupełne, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (m.in.: postanowienie WSA z dnia 9 lipca 2012 r., VII SA/Wa 1427/12, LEX nr 1218324; wyrok WSA z dnia 20 czerwca 2017 r., II SAB/Kr 92/17, LEX nr 2321084). Dzięki temu zabiegowi prawodawca nie ograniczył istotnie zakre-

[391] J. Kostrubiec, *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 67.
[392] Tamże, s. 66.
[393] E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 913.

su przedmiotowego analizowanego środka prawnego, określanego w doktrynie w pewnym uproszczeniu *actio popularis*[394]. Dla złożenia skargi wystarczy, że strona wyrazi w piśmie swoją negatywną ocenę z powodu działania lub zaniechania danego podmiotu administrującego lub jego pracowników, które stały się jej osnową, w szczególności przypadki naruszenia praworządności lub interesów skarżących, przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., II OSK 122/18, LEX nr 2777960). Skarga może dotyczyć czynności prawnych lub faktycznych (wyrok WSA z dnia 27 lutego 2014 r., II SA/Go 14/14, LEX nr 1525610), a jej celem jest zasygnalizowanie właściwym organom wszelkich nieprawidłowości, związanych z działalnością lub zaniechaniem danego podmiotu.

2. „Zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań" można interpretować jako wszelkie nieprawidłowości, które mogą oznaczać zarówno bierną postawę i lekceważenie obowiązków przez organ lub urzędników, jak też brak woli podejmowania decyzji[395].

3. „Naruszenie praworządności" stanowiące jedną z przykładowych przesłanek złożenia skargi, którą wymienia ustawodawca, powinno być interpretowane w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)[396] oraz zasadami praworządności, o których stanowią przepisy art. 7 ustawy zasadniczej i art. 6 k.p.a.

4. „Interes skarżącego" może oznaczać interes prawny lub faktyczny. Nie ma on stałej treści. Ich znaczenie można określić na tle danego stanu faktycznego[397].

5. „Przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw" budzi – szczególnie w przypadku drugiego elementu – uzasadnione wątpliwości. Określenie biurokratyczny oznacza bowiem „urzędniczy" lub „trzy-

[394] Por. E. Wójcicka, *Actio popularis w prawie polskim*, „Państwo i Prawo" 2015, nr 11, s. 73-74.

[395] Por. A. Mudrecki, *Czynności pełnomocnika w postępowaniach uproszczonych*, (w:) H. Knysiak-Molczyk (red.), *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2011, s. 231.

[396] Por. M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 87-102.

[397] Por. Z.R. Kmiecik, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013, nr 1, s. 19.

mający się niewolniczo litery prawa”[398]. Załatwianie spraw w sposób biurokratyczny należałoby więc rozumieć jako jedną z egzemplifikacji zasady państwa prawnego. Dokonując jednak wykładni systemowej w ramach systematyzacji poziomej i wewnętrznej[399], biorąc pod uwagę usytuowanie analizowanego określenia obok „przewlekłości” oraz uwzględniając rezultaty wykładni celowościowej, należy stwierdzić, że analizowaną przesłankę powinno się łączyć z takim stopniem biurokratyzacji, który powoduje załatwianie spraw administracyjnych w sposób „trwający zbyt długo”[400].

II

1. Wniesienie skargi powoduje wszczęcie jednoinstancyjnego postępowania, mającego uproszczony charakter.

2. Skarga ma charakter odformalizowany, a jej celem jest ustalenie prawidłowości i terminowości działalności organów administracji publicznej oraz ich pracowników, jak również rozpoznanie potrzeby podjęcia określonych czynności celem wyeliminowania zidentyfikowanych nieprawidłowości (postanowienie WSA z dnia 24 listopada 2020 r., III SA/Łd 914/20, LEX nr 3082264).

3. Postępowanie w sprawie skarg nie daje podstaw do wszczęcia dalszego trybu instancyjnego, zarówno w ramach administracyjnego postępowania odwoławczego, jak i postępowania sądowoadministracyjnego (postanowienie WSA z dnia 15 października 2019 r., III SA/Po 716/19, LEX nr 2727532; postanowienie NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., I FSK 1629/12, LEX nr 1239170).

4. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przy rozpatrywaniu skargi istnieje możliwość wniesienia kolejnej skargi (postanowienie WSA z dnia 23 września 2020 r., II SA/Po 705/20, LEX nr 3054911)[401].

---

398 E. Sobol (red.), *Słownik*…, s. 58.

399 Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 110.

400 E. Sobol (red.), *Słownik*…, s. 783.

401 Por. P. Aszkiełowicz, *Postępowanie w sprawach skarg*, (w:) P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020, s. 270.

Art. 228. [Organy właściwe do rozpatrzenia skargi]

Skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia.

I

1. Określenie organu właściwego do rozpatrzenia skargi następuje według art. 229. i 230 k.p.a. Podstawa prawna w tym zakresie może również znajdować odzwierciedlenie w przepisach szczególnych, która zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* ma pierwszeństwo przed regulacją kodeksową, co potwierdza dyspozycja wynikająca z art. 229 k.p.a. Zasada ta nie znajdzie jednak w praktyce zastosowania odnośnie organizacji społecznych, co wprost wynika z treści art. 230, ze względu na wyraźnie określony podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania. Trudno byłoby wskazać inną relację zakresową, która charakteryzowałaby się wyższym stopniem szczegółowości.

2. Skargę składa się do organu właściwego do jej rozpatrzenia (postanowienie WSA z dnia 7 lipca 2020 r., IV SAB/Po 50/20, LEX nr 3033764), który bada swoją właściwość z urzędu (art. 231 § 1). Nie musi być to podmiot, który będzie odpowiedzialny za załatwienie skargi. W świetle art. 232 § 1 organ właściwy do rozpatrzenia skargi może przy spełnieniu określonych warunków przekazać ją do załatwienia organowi niższego stopnia.

3. Skarga zaadresowana do organu właściwego, która została przesłana w odpisie do wiadomości innego organu, podlega rozpatrzeniu i załatwieniu przez organ będący jej adresatem (§ 2 r.o.p.s.w.).

4. Jeżeli skarga dotyczy kilku spraw, podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, podmiot, do którego skargę wniesiono, rozpatruje wyłącznie sprawy należące do jego właściwości. Pozostałe sprawy przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie siedmiu dni, organom właściwym. Organ przesyła przy tym odpis skargi i zawiadamia równocześnie wnoszącego skargę (§ 10 r.o.p.s.w.).

Art. 229. [Zasady określenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi]

Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:
1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa;
2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia;
3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy;
4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada powiatu;
5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – sejmik województwa;
6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu – właściwy minister, a w innych sprawach – Prezes Rady Ministrów;
7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;
8) ministra – Prezes Rady Ministrów;
8a) konsula – minister właściwy do spraw zagranicznych;
9) organu centralnego i jego kierownika – organ, któremu podlega.

I

Komentowana regulacja, stanowiąca zasady określenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny. Znajduje zastosowanie w przypadku braku stosownych przepisów szczególnych. Mają one pierwszeństwo przed regulacją kodeksową pod warunkiem, że zostały określone w przepisach rangi ustawowej. Przepisy szczególne z reguły przyznają kompetencję do rozpatrywania skarg organom nadzoru nad działalnością podmiotu, którego ona dotyczy. W takiej sytuacji

dokonywane czynności należy jednak oceniać w ramach postępowania skargowego, a nie jako działania podejmowane w trybie nadzoru (wyrok WSA z dnia 28 lutego 2012 r., III SA/Wr 11/12, LEX nr 1139481).

II

1. Ustawodawca określając organ właściwy do rozpatrzenia skargi wykorzystał paradygmat organu nadzoru lub organu wyższego szczebla w strukturze ustrojowej administracji publicznej.

2. W sprawach dotyczących organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz ich organów wykonawczych, w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, podmiotem prowadzącym postępowanie jest wojewoda, z wyłączeniem skarg w sprawach finansowych, rozpatrywanych przez regionalną izbę obrachunkową. Takie określenie właściwości stanowi refleks przyjętej, a sięgającej okresu dwudziestolecia międzywojennego koncepcji administracji ogólnej[402]. Wojewoda jako zwierzchnik i organ administracji zespolonej jest organem właściwym do rozpatrywania skarg dotyczących działalności kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży oraz innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej[403]. Właściwość wojewody jako organu rozpatrującego skargi we wskazanych wyżej sprawach koreluje z jego statusem jako organu kontroli i nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, o którym mowa art. 3 ust. 1 pkt 4 i art. 3 ust. 2 u.w.a.rz.[404].

3. W sprawach nienależących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej postępowanie skargowe dotyczące organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych

---

[402] Por. J. Kostrubiec, *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 26-45.

[403] Por. J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 237-243.

[404] Por. J. Kostrubiec, *Kontrola administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013, s. 332-334.

prowadzą organy stanowiące samorządu (wyrok WSA z dnia 5 sierpnia 2008 r., IV SA/Gl 77/08, LEX nr 511512). W ten sposób określona właściwość odpowiada statusowi organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które są jednocześnie organami kontrolnymi (art. 15 ust. 1 u.s.g.; art. 9 ust. 1 u.s.p.; art. 16 ust. 1 u.s.w.). Niemniej jednak w doktrynie pojawiają się głosy *de lege ferenda*, aby w przypadku kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży, organami właściwymi do rozpatrywania skarg byli ich zwierzchnicy służbowi, którzy dysponują w istocie odpowiednimi środkami, pozwalającymi wpływać na działalność jednostek organizacyjnych samorządu[405].

Warto podkreślić, że ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130) wprowadzono obowiązek powołania komisji skarg, wniosków i petycji jako komisji stałych rady gminy (art. 18b ust. 1 u.s.g.), rady powiatu (art. 16a ust. 1 u.s.p.) i sejmiku województwa (art. 30a ust. 1 u.s.w.). Komisje rozpatrują skargi na działania organów wykonawczych i odpowiednich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zasady i tryb ich działania określają przepisy statutowe. Komisje skarg, wniosków i petycji są organami wewnętrznymi organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i im podlegają. W rezultacie nie mogą narzucać, a jedynie proponować organom stanowiącym samorządu terytorialnego określone sposoby załatwienia skargi[406].

4. Skargi dotyczące wojewody, które obejmują sprawy załatwiane w trybie postępowania administracyjnego, są rozpatrywane przez właściwego ministra zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. W pozostałych przypadkach, a mianowicie tych, w których wojewoda występuje jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.w.a.rz.), zwierzchnik zespolonej administracji rządowej w województwie (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.w.a.rz.) oraz jako organ nadzoru nad

[405] E. Wójcicka, *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016, nr 7-8, s. 233.

[406] Por. A. Wierzbica, *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1, s. 53.

działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 pkt 4 u.w.a.rz.) lub reprezentant Skarbu Państwa (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.w.a.rz.), podmiotem prowadzącym postępowanie skargowe jest Prezes Rady Ministrów.

Art. 230. [Organy właściwe do rozpatrywania skarg dotyczących organizacji społecznych]

Do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań i działalności organizacji społecznej właściwy jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a w stosunku do organu naczelnego organizacji - Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji.

I

1. Organizacją społeczną w świetle art. 5 § 2 pkt 5 są organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Do organizacji społecznych można również zaliczyć fundacje (uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37)[407]. Powołana definicja legalna stanowi nie tylko o różnorodności organizacji społecznych, lecz także wskazuje na odmienne podstawy prawne ich tworzenia i funkcjonowania. Dlatego wskazanie jednoznacznego zakresu desygnatów na określenie pojęcia organizacji społecznej jest niezwykle trudne, na co wskazuje zarówno doktryna[408], jak i orzecznictwo (wyrok WSA z dnia 1 lipca 2016 r., II SA/Kr 449/16, LEX nr 2104896; wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 813/17, LEX nr 2500708; wyrok WSA z dnia 29 maja 2017 r., VI SA/Wa 80/17, LEX nr 2401752).

2. W doktrynie i orzecznictwie dominuje szerokie rozumienie organizacji społecznej, którą cechuje trwałość zrzeszenia osób fizycznych

[407] Por. M. Wach, *Fundacja – wyodrębniona masa majątkowa czy organizacja społeczna*?, „Przegląd Prawa Handlowego" 2007, nr 7, s. 32.

[408] Por. np.: J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 113; M. Szubiakowski, *Dopuszczenie organizacji społecznej do postępowania przed sądem administracyjnym w sprawach podatkowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2020, nr 2, s. 10; R. Suwaj, *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2, s. 39.

(grupy społecznej), związanych wspólnym celem i stałą strukturą organizacyjną, gdzie najwyższą pozycję zajmuje ogół członków, natomiast inne organy są mu bezpośrednio lub pośrednio podporządkowane. Stanowią je przy tym tylko takie grupy podmiotów, które nie wchodzą w skład aparatu państwowego i nie są zarazem spółkami prywatnymi (wyrok WSA z dnia 10 października 2018 r., VI SA/Wa 774/18, LEX nr 2610542; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1382/17, LEX nr 2420605)[409].

II

1. Złożenie skargi dotyczącej zadań i działalności organizacji społecznej warunkuje istnienie związku z realizacją przez nią zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, o czym stanowi art. 221 § 2.

2. Podmiotem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ bezpośrednio wyższego stopnia danej organizacji społecznej, który należy określić w oparciu o przepisy ustawy ustrojowej, jeżeli taka podstawa występuje lub na podstawie przepisów statutowych. W sytuacji braku organu wyższego stopnia znajduje zastosowanie przepis art. 17 pkt 4, zgodnie z którym skargę należy złożyć do organu państwowego, sprawującego nadzór nad działalnością organizacji społecznej.

3. Organy naczelne organizacji społecznych, na działalność których skargi rozpatruje Prezes Rady Ministrów lub sprawujący nadzór właściwi ministrowie, stanowią podmioty zajmujące najwyższą pozycję w strukturze tych organizacji[410].

Art. 231. [Przekazanie skargi organowi właściwemu]

§ 1. Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

---

[409] E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 15.

[410] Por. M. Kaczocha, *Pozycja procesowa Prezesa Rady Ministrów w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2018, nr 6, s. 72-73.

§ 2. Informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący skargę, dołącza się do zawiadomienia o przekazaniu skargi.

I

1. W przypadku otrzymania skargi przez organ niewłaściwy, ma on dwie możliwości dalszego postępowania – przekazanie skargi organowi właściwemu lub wskazanie skarżącemu takiego organu. Powyższe czynności mają charakter techniczny i nie wymagają formy postanowienia (wyrok WSA z dnia 14 września 2007 r., VI SA/Wa 946/07, LEX nr 439053). Ewentualne spory w tym zakresie nie podlegają kognicji sądów administracyjnych, albowiem nie mają charakteru jurysdykcyjnego (postanowienie NSA z dnia 17 października 2018 r., II OW 121/18, LEX nr 2601767; postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II GW 9/10, LEX nr 742986).

2. Pojęcie „niezwłocznie" należy rozumieć w kontekście określenia „bez nieuzasadnionej zwłoki", a mianowicie bez zbędnych czynności lub przeszkód, lecz z zachowaniem czynności przewidzianych przepisami prawnymi (wyrok WSA z dnia 10 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 616/18, LEX nr 2541662). Jest to pojęcie niedookreślone, powiązane z siedmiodniowym terminem instrukcyjnym, który ma charakter dyscyplinujący. Niedochowanie wskazanego terminu nie wywołuje negatywnych skutków procesowych. W szczególności nie skutkuje bezskutecznością dokonanej czynności procesowej (wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2017 r., III SA/Kr 1147/17, LEX nr 2417191; wyrok WSA z dnia 27 października 2017 r., III SA/Kr 826/17, LEX nr 2381270.).

Termin siedmiodniowy należy obliczać zgodnie z zasadami określonymi w art. 57 k.p.a. Nie mają tu z kolei zastosowania przepisy art. 65, które odnoszą się do spraw indywidualnych, załatwianych w drodze decyzji administracyjnej (wyrok WSA z dnia 28 lutego 2008 r., II SA/Ke 669/07, LEX nr 456739).

3. W przypadku, gdy skarga dotyczy spraw, które podlegają rozpatrzeniu przez różne podmioty, organ, do którego wniesiono skargę rozpatruje tylko sprawy w zakresie swojej właściwości. Pozostałe sprawy przekazuje organom właściwym. (§ 10 r.o.p.s.w.).

II

1. Przepis określony § 2 komentowanego artykułu został wprowadzony celem zapewnienia stosowania RODO.

2. Obowiązek organu przekazującego skargę, który polega na dołączeniu do zawiadomienia skarżącego o przekazaniu skargi, również informacji o zakresie przetwarzanych danych, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, został podyktowany jednym z uprawnień podmiotu związanym z prawem do ochrony jego danych osobowych. Chodzi o uprawnienie danej osoby do bycia informowanym o fakcie i okolicznościach związanych z przetwarzaniem jej danych osobowych. W myśl doktryny taka informacja, kierowana przez organ do skarżącego, nie powinna być rozbudowana i w miarę możliwości nie może obejmować innych informacji, które znajdują się poza tekstem zasadniczym[411].

Art. 232. [Przekazanie skargi do załatwienia organowi niższego stopnia lub przełożonemu służbowemu]

§ 1. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu.
§ 2. Skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia.
§ 3. O przekazaniu skargi zawiadamia się równocześnie skarżącego.

I

1. Komentowany przepis stanowi o delegacji właściwości do załatwienia skargi, określając wyjątki od zasady przestrzegania przez organ swojej właściwości w tym zakresie. Ustawodawca przewidział dwa wyjątki, które dotyczą możliwości przekazania skargi do załatwienia

[411] Por. P. Kardasz, A. Skóra, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 2*, „Radca Prawny" 2020, nr 3, s. 136 i 147.

organowi niższego stopnia lub w przypadku skargi na pracownika jego przełożonemu służbowemu.

2. Zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej[412] należy przyjąć, że ustawodawca dokonał rozróżnienia czynności polegających na „rozpatrzeniu" i „załatwieniu" skargi, co potwierdza wykładnia doktrynalna. „Rozpatrzenie skargi" należy wiązać z takimi czynnościami przygotowawczymi, które polegają na ustaleniu zarówno treści, jak i przedmiotu skargi oraz przygotowaniu materiału pozwalającego na jej załatwienie. „Załatwienie skargi" oznacza wydanie stosownego rozstrzygnięcia, podjęcie określonych środków, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, jak również zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi[413]. W konsekwencji, dokonując wykładni literalnej należy stwierdzić, że delegacja właściwości może dotyczyć tylko załatwienia skargi, a tym samym nie obejmuje czynności, polegających na jej rozpatrzeniu.

3. Skarga, która dotyczy danej osoby, nie może być przekazana do rozpatrzenia zarówno tej osobie, jak i osobie, wobec której pozostaje ona w stosunku nadrzędności służbowej (§ 11 r.o.p.s.w.).

4. Przekazanie skargi do załatwienia jest czynnością techniczną, na którą nie służy skarga do sądu administracyjnego.

Art. 233. [Skarga a wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego]

Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony.

I

1. Wniesienie skargi w sytuacji, gdyż może być ona przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego, w przypadku wniesienia jej przez stronę powoduje jego wszczęcie z dniem doręczenia (wyrok WSA z dnia

[412] Por. L. Morawski, *Zasady*…, s. 103.

[413] Por. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 143-144.

1 października 2015 r., II SAB/Bk 42/15, LEX nr 1940999; postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 593/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 55). Organ ma bowiem obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony, dlatego wniesienie przez stronę skargi, które nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego powoduje jego wszczęcie (wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., I OSK 358/19, LEX nr 3025464). Przyjęta reguła stanowi egzemplifikację zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym (wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2015 r., II SA/Ol 160/15, LEX nr 1805355).

2. W przypadku, gdy skarga pochodzi od osoby niebędącej stroną i nieposiadającej pełnomocnictwa, wszczęcie postępowania ma charakter fakultatywny i może nastąpić z urzędu. Taki skutek nie może powstać, jeżeli przepisy wymagają do wszczęcia postępowania administracyjnego wniosku strony. W tej sytuacji organ powinien poinformować skarżącego o istnieniu przeszkody do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego na wniosek, ze względu na brak interesu prawnego wnioskodawcy jako osoby trzeciej i brak wniosku strony[414].

3. W sytuacji wszczęcia postępowania z urzędu skarżący nie nabywa statusu strony w postępowaniu administracyjnym (wyrok NSA z dnia 11 października 2000 r., I SA 1352/99, LEX nr 78927).

Art. 234. [Wniesienie skargi w toku postępowania]

W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne:
1) skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu;
2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

I

1. Komentowany przepis odnosi się do sytuacji złożenia skargi w toku administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Stanowi

[414] Por. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „Ius Novum" 2008, nr 1, s. 115.

on swoiste uzupełnienie art. 233, w którym ustawodawca unormował przypadek wniesienia skargi, która powinna lub może powodować wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego.

2. Z uwagi na obowiązek organu, polegający na ustaleniu rzeczywistej woli strony (wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., I OSK 358/19, LEX nr 3025464) i zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym (wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2015 r., II SA/Ol 160/15, LEX nr 1805355), skarga złożona w czasie toczącego się postępowania jest rozpatrywana zgodnie z przepisami kodeksowymi właściwymi dla administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego (wyrok NSA z dnia 14 lipca 2017 r., II OSK 2427/16, LEX nr 2338381; wyrok WSA z dnia 23 lipca 2019 r., II SA/Gl 328/19, LEX nr 2715323). Oznacza to obowiązek organu do nadania danej czynności charakteru procesowego, określonego przepisami k.p.a., mimo nadania jej przez stronę postaci skargi (wyrok WSA z dnia 16 kwietnia 2020 r., I SAB/Sz 5/20, LEX nr 2977117).

3. W przypadku skargi złożonej w toku postępowania przez osobę niebędącej stroną, organ jest zobowiązany jedynie do rozpatrzenia z urzędu okoliczności wskazanych w treści skargi, które powinien zakomunikować stronie, stosownie do dyspozycji określonej w art. 77 § 4.

Art. 235. [Skarga a nadzwyczajne tryby postępowania]

§ 1. Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie.
§ 2. (uchylony).

I

Ustawodawca hołdując zasadzie pierwszeństwa administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego przed skargowym (wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2015 r., II SA/Ol 160/15, LEX nr 1805355), określił prawną możliwość zakwalifikowania skargi jako żądania wzruszenia decyzji ostatecznej, o ile treść skargi wskazuje na przesłanki przewidziane instytucją wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji

albo jej uchylenia lub zmiany. O wyborze właściwego trybu nadzwyczajnego decyduje organ, biorąc pod uwagę okoliczności wskazane w treści żądania.

II

Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego nie są wobec siebie konkurencyjne, a weryfikacja decyzji w poszczególnych trybach opiera się na zasadzie wyłączności. Jednak organ, badając treść skargi pod kątem wyboru właściwego trybu wzruszenia decyzji ostatecznej, powinien w pierwszym rzędzie rozważyć, czy nie zachodzą okoliczności spełniające warunki wszczęcia postępowania wznowieniowego lub postępowania o stwierdzenie nieważności, a dopiero na końcu – postępowania o uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej. Powyższa interpretacja znajduje potwierdzenie w wykładni językowej, przy wykorzystaniu argumentacji syntaktycznej[415]. W przypadku jednak wątpliwości odnośnie do wyboru przez organ trybu wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności, należy dać pierwszeństwo drugiemu z nich. Zdaniem B. Adamiak i J. Borkowskiego, z uwagi na to, że zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji wywołuje następstwa prawne dalej idące w porównaniu ze wszczęciem postępowania w trybie wznowieniowym, należy dać priorytet pierwszemu z nich[416]. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (wyrok WSA z dnia 17 października 2018 r., II SA/Bd 746/18, LEX nr 2582352).

Art. 236. [Właściwość organu do rozpatrzenia skargi w sprawie indywidualnej; zakaz dostępu do informacji o źródle danych osobowych]

§ 1. W przypadkach określonych w art. 233 i 234 organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadkach określonych

[415] Por. L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny*, (w:) A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 44.

[416] Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 sierpnia 1990 r., IV SA 543/90*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1992, nr 5, poz. 120.

w art. 235 - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylenia lub zmiany.
§ 2. W przypadku wszczęcia albo wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylenia albo zmiany na skutek skargi, o której mowa w art. 233 zdanie drugie, art. 234 pkt 2 lub art. 235, w stosunku do strony i uczestnika postępowania przepisu art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2016/679 nie stosuje się.
§ 3. Na każdym etapie postępowania, o którym mowa w § 2, skarżący może zezwolić organowi na udostępnienie swoich danych stronie postępowania.

I

1. Ustawodawca w formie przepisu odsyłającego określa właściwość organu do rozpatrzenia skargi według norm obowiązujących w przypadku wszczęcia lub prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego albo w sprawie weryfikacji decyzji ostatecznej, jeżeli zaistnieją okoliczności, o których mowa w art. 233-235.

2. Wskazana dyspozycja jako *lex specialis* ma pierwszeństwo przed normami ogólnymi, które wynikają z przepisu art. 229, określającymi organy właściwe do rozpatrywania spraw w trybie skargowym.

3. Spory kompetencyjne, które mogą powstać na gruncie niniejszego przepisu, nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Albowiem nawet możliwość przekształcenia skargi w któryś ze środków postępowania jurysdykcyjnego nie zmienia okoliczności, że spór kompetencyjny powstaje na tle przepisu, określającego właściwość organu w trybie skargowym (postanowienie NSA z dnia 18 lutego 2005 r., OW 166/04, LEX nr 302265; postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II GW 9/10, LEX nr 742986; postanowienie NSA z dnia 17 października 2018 r., II OW 121/18, LEX nr 2601767).

II

W przypadku wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego lub postępowania zmierzającego do weryfikacji decyzji ostatecznej na skutek skargi złożonej przez osobę trzecią, strona lub uczestnik postępowania nie są uprawnieni do uzyskania dostępu do danych skarżącego lub wnioskodawcy. Skarżący może jednak zezwolić organowi na udostęp-

nienie swoich danych stronie postępowania, co ma prawo uczynić na każdym etapie postępowania.

Art. 237. [Terminy dotyczące załatwienia skargi]

§ 1. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.
§ 2. Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania.
§ 3. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.
§ 4. W razie niezałatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38.

I

1. Określony przez ustawodawcę maksymalny termin jednego miesiąca na załatwienie skargi ma charakter instrukcyjny, a jego naruszenie nie daje podstawy do złożenia skargi na bezczynność organu do sądu administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2000 r., III SAB 108/99, LEX nr 48017; postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2020 r., VII SAB/Wa 62/20, LEX nr 3099984; postanowienie WSA z dnia 4 marca 2020 r., II SAB/Kr 473/19, LEX nr 2809244).

2. Należy przyjąć, że termin na rozpatrzenie skargi biegnie od dnia jej wniesienia do organu właściwego. Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, termin biegnie od daty przekazania skargi organowi właściwemu.

II

1. Hipoteza podmiotowa normy obejmująca posłów na Sejm, senatorów i radnych, zarówno w przypadku wniesienia skargi we własnym imieniu, jak i przekazania skargi innej osoby nie określa krótszego terminu na załatwienie skargi. Obowiązuje tu także termin miesięczny. Dyspozycja wynikająca z analizowanego przepisu wskazuje jedynie na

14-dniowy termin na zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, licząc od dnia jej wniesienia albo przekazania.

2. Zbieranie dowodów, informacji lub wyjaśnień stanowią czynności, które składają się na proces rozpatrywania skargi. Organ zbierając materiały może zwrócić się do innych podmiotów administrujących o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień (§ 9 r.o.p.s.w.). Organ powinien dokonać czynności zawiadomienia o stanie rozpatrzenia skargi w ciągu 14 dni od wniesienia albo przekazania skargi organowi właściwemu. Ustawodawca nie dokonał dyferencjacji terminów odnośnie do zawiadomienia odpowiednio o załatwieniu lub rozpatrzeniu skargi.

III

Skarżącemu, którego zawiadamia się o sposobie załatwienia skargi, nie przysługuje prawo zaskarżenia działań w tym zakresie do sądu administracyjnego, niezależnie od formy, jaką przyjął organ celem załatwienia sprawy w trybie skargowym (postanowienie WSA z dnia 29 października 2020 r., II SA/Bd 654/20, LEX nr 3076918; postanowienie WSA z dnia 30 września 2020 r., II SA/Bd 144/20, LEX nr 3061159)[417].

IV

1. W przypadku niezałatwienia skargi w terminie znajdują wprost zastosowanie przepisy art. 36-38 k.p.a. W konsekwencji organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić skarżącego o uchybieniu terminu, podając przy tym przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Obowiązek ten ciąży na organie nawet wówczas, gdy zwłoka w załatwieniu skargi nastąpiła z przyczyn od niego niezależnych. Niezałatwienie skargi w terminie może być także przesłanką do poniesienia przez pracownika organu administracji publicznej odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej.

[417] Por. K. Milart-Szostak, *Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 9, s. 68.

2. Wykładnia literalna komentowanego przepisu wskazuje, że skorzystanie z powyższych instytucji przysługuje jedynie w przypadku uchybienia terminu na załatwienie skargi, a więc wydania stosownego rozstrzygnięcia, podjęcia określonych środków czy usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, jak i zawiadomienia skarżącego o sposobie jej załatwienia[418]. Oznacza to, że możliwość stosowania przepisów art. 36-38 nie obejmuje czynności związanych z rozpatrzeniem skargi, a więc działań przygotowawczych, polegających na ustaleniu treści i przedmiotu skargi oraz przygotowaniu materiału, który powinien umożliwić jej załatwienie.

Art. 238. [Zawiadomienie o sposobie załatwieniu skargi]

§ 1. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.
§ 2. W zawiadomieniu, o którym mowa w § 1, w jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego można pominąć imię i nazwisko osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

I

1. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi stanowi czynność materialno-techniczną, niezależnie od formy, w jakiej zostało wydane, które kończy jednoinstancyjną procedurę administracyjną o charakterze uproszczonym (postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 2002 r., II SA/Wr 1849/02, LEX nr 739878).

[418] J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 143-144.

Zakończenie postępowania skargowego może wiązać się z uznaniem skargi za bezzasadną. Odmowne załatwienie skargi może nastąpić w formie jej zwrotu skarżącemu, przekazania skargi zgodnie z właściwością organu, odrzucenia lub oddalenia skargi, jak również pozostawienia jej bez rozpoznania (wyrok WSA z dnia 20 marca 2013 r., II SA/Sz 1313/12, LEX nr 1301202).

2. Od zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi nie jest możliwe wniesienie środka odwoławczego (postanowienie WSA z dnia 25 lipca 2005 r., I SA/Rz 117/05, OwSS 2006, nr 1, poz. 26). Skarżącemu nie przysługuje także skarga do sądu administracyjnego (postanowienie WSA z dnia 27 listopada 2020 r., VII SAB/Wa 141/20, LEX nr 3097851). Możliwość weryfikacji sposobu załatwienia skargi ogranicza się do ponownego jej złożenia, które może okazać się skuteczne, o ile wskazano nowe okoliczności.

II

1. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać wszystkie elementy określone w komentowanym przepisie, które mają charakter obligatoryjny (wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Go 544/19, LEX nr 2729304; wyrok WSA z dnia 29 czerwca 2016 r., II SA/Go 221/16, LEX nr 2104719; wyrok WSA z dnia 11 lutego 2015 r., II SA/Go 881/14, LEX nr 1649868).

2. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, dotyczącej jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej oraz służb specjalnych[419], nie musi zawierać imienia i nazwiska osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Wykaz jednostek resortu obrony narodowej został określony mocą Decyzji Nr 173/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich podporządkowaniem (Dz.Urz.MON z 2018 r., poz. 198 ze zm.), na podstawie delegacji zawartej w ustawie z dnia 14 grudnia

[419] Por. M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 16-20.

1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 196)[420].

Art. 239. [Ponowne złożenie skargi uznanej za bezzasadną]

§ 1. W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.
§ 2. (uchylony).

Użyte przez ustawodawcę pojęcie odpowiedzi na skargę należy interpretować jako zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi, co można uznać za wyjątek od zakazu wykładni synonimicznej.

Sposób załatwienia sprawy, w przypadku ponowienia skargi uznanej za bezzasadną, pozostawiono uznaniu organu, który może bez zawiadomienia skarżącego podtrzymać swoje stanowisko, o ile w ponowionej skardze nie wskazano nowych okoliczności faktycznych lub prawnych (postanowienie WSA z dnia 16 grudnia 2020 r., VII SO/Wa 4/20, LEX nr 3101130). Niemniej jednak należy podkreślić, że niezależnie od braku obowiązku zawiadomienia skarżącego o podtrzymaniu poprzedniego stanowiska przez organ, warto byłoby ze względu na zasadę pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 § 1) takiej odpowiedzi udzielić.

Art. 240. [Postępowanie skargowe a procedury szczególne]

Gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

[420] Por. K. Dunaj, *Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 76-78.

W przypadku zbiegu postępowania skargowego z postępowaniami wyłączonymi oraz nienależącymi do właściwości organów administracji publicznej, pierwszeństwo należy przyznać przepisom postępowań szczególnych. Postępowanie w trybie skargowym nie ma bowiem statusu procedury konkurencyjnej wobec postępowań określonych przepisami odrębnymi. W zakresie nieobjętym regulacją szczególną zastosowanie znajdują odpowiednio przepisy postępowania skargowego określone w art. 233-239 k.p.a.

Rozdział 3
Wnioski

Art. 241. [Zakres wniosku]

Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

I

Przedmiot wniosku wynikający z art. 241 k.p.a. obejmuje jedynie katalog przykładowy, nie jest to zatem wyliczenie zamknięte. Pojęcia, którymi posługuje się ustawodawca w tym przepisie są pojemne, niedookreślone. Cel, jaki ma być osiągnięty za pośrednictwem wniosku, to usprawnienie działania administracji publicznej i tym samym skuteczniejsze wykonywanie przez nią zadań.

II

1. Osoba, która występuje do organów administracji z wnioskami (lub skargami), dotyczącymi potrzeby ochrony interesu publicznego, a nie własnego (chronionego przepisami prawa materialnego), nie może uzyskać żadnej decyzji administracyjnej, której byłaby adresatem. Nie przysługują jej również jakiekolwiek środki odwoławcze w trybie instancyjnym od orzeczeń organów administracji, dotyczących innych osób. Wnioski wnoszone w trybie art. 241 k.p.a. nie mogą mieć bezpośredniej skuteczności procesowej w odniesieniu do decyzji administracyjnych. Mogą one jedynie stanowić dla organów uprawnionych do działania w trybie nadzorczym, sygnalizację o ewentualnych nieprawidłowościach organów orzekających w sprawach indywidualnych (postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2013 r., 128/13, II GSK LEX nr 1323614).

2. Ustawodawca w k.p.a. nie przewidział możliwości orzekania w przedmiocie wniosku, w rozumieniu art. 241 k.p.a., w drodze postanowienia ani nie też nie wskazał środków zaskarżenia pisma w przedmiocie przekazania sprawy (wyrok WSA z dnia 20 lutego 2006 r., IV SA/Wa 2161/05, LEX nr 203689).

3. Pismo wniesione w trybie art. 241 k.p.a. uruchamia jednoinstancyjne postępowanie o charakterze uproszczonym, które kończy się czynnością faktyczną, jaką jest zawiadomienie[421].

III

Postępowanie wskazane w art. 241 i nast. k.p.a. ma charakter wyłącznie wewnątrzadministracyjny i w związku z tym nie podlega kontroli sądu administracyjnego (wyrok WSA z dnia 5 października 2007 r., IV SA/Wa 861/70, LEX nr 438975).

Art. 242. [Organy właściwe w sprawie wniosku]

§ 1. Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku.
§ 2. Wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji.

I

Właściwość organu ustalana jest przez pryzmat problematyki określonej we wniosku. Właściwy będzie ten organ, który posiada stosowne kompetencje, mieszczące się w granicach sprawy poruszonej we wniosku. Podmiot wnoszący wniosek, dekodując właściwość organu powinien zatem treść wniosku porównać z kompetencjami tego organu. Wniesienie wniosku do organu niewłaściwego nie pozbawia wnioskodawcy możliwości dokonania kontroli w tym trybie, ponieważ na podstawie art. 243 k.p.a. organ, do którego wpłynął wniosek, a nie jest on właściwy ze względu na jego przedmiot, ma obowiązek przekazać go organowi właściwemu.

[421] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2020.

II

W przypadku, gdy przedmiot wniosku dotyczy zadań wykonywanych przez organizację społeczną, składa się go do właściwego organu tej organizacji. Jako organizacje społeczne – na podstawie art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. – rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

III

Do rozpatrzenia wniosku dotyczącego zadań oraz działalności organizacji społecznej właściwy jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a w stosunku do organu naczelnego organizacji – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie, sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji.

Art. 243. [Obowiązek przestrzegania właściwości przez organ]

Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

I

Wnioskodawca nie ponosi negatywnych skutków wniesienia wniosku do organu niewłaściwego, ponieważ obowiązek przestrzegania właściwości wprowadził art. 243 k.p.a. Jeżeli organ, do którego wpłynął wniosek jest niewłaściwy, zobowiązany jest on przekazać ten wniosek do organu właściwego do jego rozpatrzenia. Przekazanie wniosku ma nastąpić w ciągu siedmiu dni od dnia wniesienia wniosku.

II

1. Przepisy działu VIII rozdział 3 k.p.a. nie przewidują przekazania wniosku organowi właściwemu w formie postanowienia, na które można byłoby złożyć zażalenie. Organ, który otrzymał wniosek, a nie jest

właściwy do jego rozpatrzenia, zgodnie z art. 243 k.p.a. powinien przekazać wniosek organowi właściwemu, zawiadamiając o tym wnioskodawcę. Wnioskodawcy, niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku, przysługuje prawo wniesienia skargi w trybie art. 246 k.p.a. (wyrok WSA z dnia 26 lipca 2006 r., VII SA/Wa 571/06, LEX nr 258249).

2. W przypadku przekazywania spraw na podstawie art. 243 k.p.a. wyłączona jest droga instancyjnej kontroli prawidłowości działania organów administracji publicznej (wyrok WSA z dnia 12 lipca 2006 r., IV SA/Wa 739/06, LEX nr 243081).

3. Sprawy rozpatrywania wniosków w trybie k.p.a. nie podlegają generalnie kognicji sądów administracyjnych; nie podlegają jej również sprawy, które są związane z przekazywaniem wniosków według właściwości, jako element procedury rozpatrywania wniosku (wyrok WSA z dnia 20 lutego 2006 r., IV SA/Wa 2161/05, LEX nr 203689).

Art. 244. [Załatwianie wniosków]

§ 1. W sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1.
§ 2. O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

I

Organ właściwy do rozpatrzenia wniosku powinien go załatwić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

II

1. Informacja o sposobie załatwienia wniosku przybiera formę czynności faktycznej, jaką jest zawiadomienie. Organ nie wydaje w tym przypadku postanowienia.

2. Zawiadomienie o sposobie załatwienia wniosku powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku lub – jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego – powinno być ono opatrzone kwalifikowanym

podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie, że w przypadku gdy wniosek, w wyniku jego rozpatrzenia, został uznany za bezzasadny i jego bezzasadność wykazano w odpowiedzi na wniosek, a podmiot ponowił wniosek bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jego rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy, bez konieczności zawiadamiania skarżącego.

III

Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli wniosek we własnym imieniu, bądź też przekazali do załatwienia wniosek innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia wniosku, a gdy jego załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia wniosku, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jego wniesienia albo przekazania.

Art. 245. [Niezałatwienie wniosku w terminie]

W razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

I

1. Zasadą jest, że organ właściwy do rozpatrzenia wniosku powinien go załatwić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca. Ze względu na stopień skomplikowania sprawy podniesionej we wniosku i konieczność dokładnego jej zbadania jej okoliczności, może się okazać, że organ właściwy nie będzie w stanie załatwić wniosku w ciągu miesiąca od dnia jego złożenia. W takim przypadku termin rozpatrzenia wniosku może zostać przedłużony, jednak art. 245 k.p.a. wprowadza warunek, aby organ zawiadomił wnioskodawcę o uchybieniu terminowi. Ma on obowiązek w terminie miesiąca od

dnia złożenia wniosku zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach, które zostały podjęte w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia.

2. Komentowany przepis wskazuje na dwa elementy zawiadomienia w sprawie niedochowania terminu na załatwienie wniosku, zaliczając do nich: 1) informację o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku; 2) informację o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. Dodatkowo zawiadomienie to powinno zawierać: 1) oznaczenie organu, od którego pochodzi; 2) podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku; 3) jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być ono opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

II

Rozległość oraz złożoność tematyki, która jest przedmiotem postulatów, zawartych we wniosku, mogą powodować, że organ – uznając wniosek za słuszny – będzie musiał w przewidzianym dla załatwienia wniosku terminie miesiąca od jego wpłynięcia powiadomić wnioskodawcę nie o zrealizowaniu jego postulatów, a o podjęciu w przyszłości działań na rzecz ich realizacji, wskazując jednocześnie przewidywany termin załatwienia wniosku[422].

Art. 246. [Prawo wniesienia skargi w przypadku niezałatwienia wniosku]

§ 1. Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 niniejszego działu.
§ 2. Wnioskodawcy służy prawo wniesienia skargi w przypadku niezałatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 albo wskazanym w zawiadomieniu (art. 245).

[422] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

I

Ustawodawca w art. 246 k.p.a. wprowadza prawo do wniesienia skargi w przypadku niezałatwienia wniosku, bądź niezałatwienia wniosku w terminie.

II

Wnioskodawcy, który jest niezadowolony ze sposobu załatwienia wniosku, służy prawo wniesienia skargi, o której mowa w art. 246 § 1 k.p.a. W przypadku nierozpatrzenia skargi, stronie nie służy skarga na bezczynność organu (postanowienie NSA z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 218/13, LEX nr 1305299).

III

Prawo wniesienia skargi przysługuje również w przypadku niezałatwienia wniosku w terminie miesiąca od dnia jego wniesienia albo w terminie wskazanym w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu załatwienia wniosku.

IV

Organ, który jest właściwy do załatwienia skargi, powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca.

Art. 247. [Odesłanie]

Do wniosków stosuje się odpowiednio przepisy art. 230, 237 § 2 i art. 238.

Do wniosków mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące skarg, obejmujące: 1) właściwość do rozpatrzenia skargi, dotyczącej zadań i działalności organizacji społecznej (art. 230); 2) zawiadomienie posłów na Sejm, senatorów i radnych (którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby) o sposobie załatwienia skargi i ewentualnie o stanie jej rozpatrzenia (237 § 2); 3) elementy zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

Rozdział 4
Udział prasy i organizacji społecznych

Art. 248. [Załatwianie skarg i wniosków przekazanych przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne]

§ 1. Skargi i wnioski przekazane przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne do organów właściwych w myśl art. 228-230 i 242 podlegają rozpatrzeniu i załatwieniu w trybie określonym w przepisach rozdziałów 2 i 3 niniejszego działu.
§ 2. Właściwy organ zawiadamia w przepisanym terminie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku albo o ich przekazaniu innemu organowi w celu załatwienia również redakcję, jeżeli zażądała takiego zawiadomienia.

I

1. Komentowany artykuł dotyczy rozpoznawania skarg i wniosków przekazanych przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne. Pojęcie „redakcji" zostało wyjaśnione w art. 7 ust. 2 pkt 8 p.pr., zgodnie z którym redakcją jest jednostka organizująca proces przygotowywania (zbierania, oceniania i opracowywania) materiałów do publikacji w prasie. Redakcja prasowa, radiowa i telewizyjna, o której mowa w komentowanym przepisie, powinna być utożsamiana z grupą ludzi (zespołem redakcyjnym), a nie miejscem czy siedzibą redakcji[423]. Należy dodać, że jest to grupa ludzi odpowiedzialna za ostateczny kształt materiałów prasowych i w konsekwencji za linię programową działalności prasowej. Z kolei „prasa" oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe;

[423] J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 127-128.

prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby, zajmujące się działalnością dziennikarską (art. 7 ust. 2 pkt 1 pr.pr.).

2. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 4 pr.pr. materiałem prasowym jest każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst albo obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa.

3. W doktrynie wskazuje się na trojakie rozumienie pojęcia prasy, po pierwsze, w znaczeniu przedmiotowym (jako przekaz o określonych cechach), po drugie, w znaczeniu instytucjonalnym (utożsamiana ze środkami masowego przekazu), po trzecie, w znaczeniu podmiotowym (oznaczająca zespoły ludzi i poszczególne osoby, zajmujące się działalnością dziennikarską)[424]. Warunkiem uznania za prasę jest periodyczność. Nie zaliczają się zatem do prasy rozmaite blogi, vlogi, publikowanie filmów czy fotografii na portalach społecznościowych ani inne formy komunikacji informacji, które nie ukazują się w regularnych odstępach czasu[425].

Skargi i wnioski przekazane przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne do organów właściwych do przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków podlegają rozpatrzeniu i załatwieniu w trybie określonym w przepisach rozdziału 2 „Skargi" i rozdziału 3 „Wnioski" działu VIII „Skargi i wnioski", czyli na zasadach ogólnych.

II

1. Organy właściwe do przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zawiadamiają w przepisanym terminie o sposobie ich załatwienia albo o ich przekazaniu innemu organowi w celu załatwienia wnoszącego

[424] E. Czarny-Drożdżejko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego przekazywania*, Kraków 2005, s. 195.

[425] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

skargę lub wniosek, a także redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne, jeżeli tylko zażądały takiego zawiadomienia. Wynika stąd, że nie chodzi tu o własne skargi i wnioski redakcji prasowych, radiowych i telewizyjnych, tylko o skargi i wnioski pochodzące od innych podmiotów. Redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne pełnią rolę pośrednika w przekazywaniu skarg i wniosków organom właściwym do ich przyjmowania i rozpatrywania. Cudza skarga lub wniosek przekazywane w trybie art. 248 nie jest wystąpieniem redakcji we własnej sprawie, lecz w sprawie innego podmiotu. Tym samym prawodawca nie ustanowił własnego prawa redakcji prasowych, radiowych i telewizyjnych do wniesienia skargi lub wniosku, lecz jedynie do przekazania wystąpienia dotyczącego innego podmiotu. Można zatem powiedzieć, że prawo redakcji do inicjowania postępowania skargowo-wnioskowego ma charakter interwencyjny. Nie uchyla to – rzecz jasna – prawa do składania skarg i wniosków przez podmiot prowadzący redakcję we własnej sprawie[426].

2. Skargi i wnioski przekazywane przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne są konsekwencją realizacji ustawowych zadań prasy, do których należy urzeczywistnianie prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 pr.pr.). Prasa realizuje te zadania w różny sposób, w tym także przekazując skargi i wnioski pochodzące od innych podmiotów. Przekazywanie oznacza bowiem podawanie czegoś do wiadomości, powtarzanie komuś jakiejś informacji[427], co należy do istoty działalności prasowej.

3. Zakres udziału redakcji prasowych, radiowych i telewizyjnych w postępowaniu skargowo-wnioskowym oraz informacji zwrotnych, które będą do niej kierowane, zależy od jej woli. Redakcja prasowa, radiowa i telewizyjna może ograniczyć się jedynie do przekazania skargi bądź wniosku innego podmiotu bez oczekiwania udzielania informacji o sposobie ich rozpatrzenia; może także zażądać udzielenia informacji o sposobie ich załatwienia albo o ich przekazaniu innemu organowi w celu załatwienia. *A contrario*, redakcja prasowa, radiowa i telewizyjna nie będzie zawiadomiona o sposobie załatwienia skargi

[426] Tamże.

[427] S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN. O-Q*, Warszawa 2018, s. 1052

i wniosku albo o ich przekazaniu innemu organowi w celu załatwienia, jeżeli nie zażądała takiego zawiadomienia. Sądzić należy, że żądanie to może zostać skierowane do organu właściwego do przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w każdym czasie; w szczególności nie musi ono zostać złożone jednocześnie ze skargą bądź wnioskiem[428]. Prawodawca nie określa bowiem terminu, w jakim redakcja prasowa, radiowa i telewizyjna ma wystąpić do organu właściwego do przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z żądaniem zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku albo o ich przekazaniu innemu organowi w celu załatwienia. Organ właściwy do przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków jest związany tego rodzaju żądaniem. Co więcej, jest zobowiązany do zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku albo o ich przekazaniu innemu organowi w celu załatwienia w przepisanym terminie, czyli w terminie przewidzianym dla załatwienia skargi lub wniosku.

4. Prawo redakcji prasowych, radiowych i telewizyjnych jest ograniczone wyłącznie do przekazania skargi lub wniosku innego podmiotu oraz do uzyskania informacji o sposobie ich załatwienia, nie zaś do udziału w postępowaniu skargowo-wnioskowym.

III

Rolę pośrednika w przekazywaniu skarg i wniosków organom właściwym do ich przyjmowania i rozpatrywania pełnią także posłowie na Sejm, senatorowie i radni (art. 237 § 2) oraz organizacje społeczne (art. 249).

Art. 249. [Skargi oraz wnioski przekazane przez organizacje społeczne do organów właściwych]

Przepis art. 248 stosuje się odpowiednio do skarg i wniosków przekazanych przez organizacje społeczne do organów właściwych w myśl art. 228-230 oraz art. 242.

[428] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

Prawodawca dopuszcza możliwość przekazywania skarg i wniosków za pośrednictwem organizacji społecznych na zasadach obowiązujących redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne. W związku z powyższym do skarg i wniosków przekazywanych przez organizacje społeczne organom właściwym do ich przyjmowania i rozpatrywania stosuje się odpowiednio przepis art. 248 k.p.a. i uwagi zawarte w komentarzu do jego treści.

Art. 250. [Uchylony]

Art. 251. [Krytyka prasowa]

Przepisy art. 237 § 4 oraz art. 245 i 246 stosuje się odpowiednio do redakcji prasowej, która opublikowała i przesłała do właściwego organu administracji publicznej artykuł, notatkę lub inną wiadomość, w trybie przewidzianym w niniejszym rozdziale.

I

Komentowany artykuł zawiera gwarancje procesowe, służące redakcji prasowej do ochrony przed bezczynnością lub przewlekłością postępowania organu administracji publicznej właściwego do rozpatrywania skarg i wniosków, które to redakcja prasowa opublikowała i przesłała właściwemu organowi w postaci materiału prasowego.

II

1. Stosownie do odwołań, znajdujących się w treści komentowanego artykułu, w przypadku niezałatwienia skargi w ustawowym terminie (bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca) lub przewlekłego prowadzenia postępowania, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić redakcję prasową o niezałatweniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Z kolei w przypadku niemożności załatwienia wniosku w ustawowym terminie organ administracji publicznej obowiązany

jest w ustawowym terminie zawiadomić redakcję prasową o czynnościach podjętych w celu załatwienia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia. Redakcji prasowej, niezadowolonej ze sposobu załatwienia wniosku albo niezałatwienia wniosku w terminie podstawowym bądź w terminie dodatkowym, przysługuje prawo do wniesienia skargi. Przyjęte rozwiązanie ma na celu zwalczanie obstrukcji w załatwianiu skarg i wniosków pochodzących od redakcji prasowych. W zależności od tego, czy chodzi o skargę, czy wniosek różne będą środki służące do zaskarżenia niezałatwienia ich w ustawowym terminie, odpowiednio będzie to ponaglenie lub skarga. Środki te nie przysługują redakcji radiowej i telewizyjnej. Takie uprzywilejowanie redakcji prasowych względem redakcji radiowych i telewizyjnych nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

2. Z treści przepisów pomieszczonych w rozdziale 4 „Udział prasy i organizacji społecznych" nie wynika możliwość precyzyjnego wskazania różnicy pomiędzy przekazaniem, o którym mowa w art. 248, które może zostać zrealizowane zarówno bez podawania skargi lub wniosku do informacji publicznej, czyli bezpośrednio, jak również w drodze wcześniejszego ich opublikowania, a następnie przesłania ich w postaci materiału prasowego do właściwego organu administracji publicznej, a opublikowaniem i przesłaniem skargi lub wniosku do właściwego organu administracji publicznej w postaci materiału prasowego, o którym mowa w art. 251. Na gruncie tego przepisu nie można także przyjąć szerokiego rozumienia pojęcia redakcji prasowej, obejmującego swoim zakresem nie tylko redakcje prasowe sensu *stricto*, ale także redakcje radiowe i telewizyjne, z uwagi na redakcję art. 248, któremu nadano szerokie znaczenie, obejmując nim redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne oraz z uwagi na pomieszczenie obydwu przepisów, o których tu mowa, w jednym krótkim rozdziale, obejmującym zaledwie trzy artykuły, z których dwa odnoszą się właśnie do redakcji prasowych, radiowych i telewizyjnych albo tylko prasowych.

III

Należy dodać, że zakres podmiotowy komentowanego artykułu jest także ograniczony co do adresata skarg i wniosków redakcji prasowych

wyłącznie do właściwych do ich przyjmowania i rozpatrywania organów administracji publicznej. Poza zakresem tego przepisu znajdują się organizacje społeczne.

IV

Prawo do wniesienia ponaglenia w przypadku niezałatwienia skargi w ustawowym terminie lub przewlekłego prowadzenia postępowania, bądź skargi w przypadku niezadowolenia ze sposobu załatwienia wniosku lub niezałatwienia go w ustawowym terminie, nie dotyczy skarg i wniosków przekazywanych, o których mowa w art. 248, tylko wcześniej opublikowanych a następnie przesłanych do właściwego organu administracji publicznej. Prawodawca zobowiązał go do informowania redakcji prasowej o stanie i sposobie załatwienia skargi lub wniosku poprzez odwołanie się do art. 237 § 4 oraz do art. 245, co stanowi kolejny przejaw uprzywilejowania redakcji prasowych, które opublikowały i przesłały do właściwego organu administracji publicznej artykuł, notatkę czy inną wiadomość o znamionach skargi lub wniosku.

V

W doktrynie podkreśla się, że przewidziane w komentowanym artykule obowiązki organów administracji publicznej i uprawnienia redakcji prasowych mogą znajdować zastosowanie do krytyki prasowej, uregulowanej w art. 6 pr.pr. Na gruncie normatywnym krytyka prasowa to rzetelne i zgodne z zasadami współżycia społecznego prezentowanie ujemnych ocen działalności osób bądź rezultatów ich pracy, nieobojętnych dla społeczeństwa z uwagi na rolę, jaką pełnią w życiu publicznym, której celem jest dążenie do poprawy rzeczywistości i wyeliminowania z niej stwierdzonych nieprawidłowości[429]. Krytyka prasowa stanowi narzędzie oddziaływania przez redakcję prasową na działalność organów administracji publicznej i innych podmiotów prowadzących działalność publiczną. Polega na opublikowaniu krytycznego materiału i przekaza-

[429] W. Lis, *Cel i charakter krytyki prasowej – wybrane aspekty*, „Studia Medioznawcze" 2016, nr 1, s. 52.

niu go podmiotowi, którego dotyczy. Ten zaś obowiązany jest do udzielenia odpowiedzi na krytykę zawartą w przekazanym mu materiale prasowym niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca.

VI

1. Nie ulega żadnej wątpliwości, że instytucję krytyki prasowej należy odróżnić od obowiązku udzielania prasie informacji przez przedsiębiorców i inne podmioty – niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku – o swojej działalności (art. 4 ust. 1 pr.pr.). Regulacja poświęcona krytyce prasowej uzupełnia bowiem unormowanie zawarte w przepisie art. 3a pr.pr., gwarantujące prasie dostęp do informacji publicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Odmowa udzielenia informacji podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, o czym stanowi przepis art. 4 ust. 4 pr.pr., nie znajduje on jednak zastosowania w odniesieniu do odmowy udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową[430].

2. Brak odpowiedzi na krytykę prasową, obejmujący także odmowę udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, gdyż jest równoznaczny z odmową udzielenia informacji (uchwała SN z dnia 19 sierpnia 1987 r., III AZP 2/87, OSNCP 1988, nr 2-3, poz. 25). Nie ulega bowiem wątpliwości, że uzyskiwanie informacji może odbywać się na wiele sposobów. Jednym z nich jest prawo żądania udzielania odpowiedzi na krytykę prasową. Odpowiedź na krytykę prasową powinna być repliką, reakcją na postawione pytanie albo zarzut. Powinna odnosić się do treści tego pytania lub zarzutu, czyli wyrażać rzeczowy stosunek do krytyki zawartej w materiale prasowym (wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II SAB/Wa 527/16, LEX nr 2297098). Milczenie podmiotu, któremu przekazano krytykę prasową, stanowi odmowę udzielenia informacji, o której mowa w art. 4 ust. 3 i 4 pr.pr. Przyjęcie innej koncepcji podważałoby sens istnienia obowiązku udzielania odpowiedzi na krytykę prasową[431].

[430] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

[431] W. Lis, P. Wiśniewski, Z. Husak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 105.

3. Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 pr.pr. obowiązek udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową dotyczy organów państwowych, przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji spółdzielczych, a także związków zawodowych, organizacji samorządowych i innych organizacji społecznych w zakresie prowadzonej przez nie działalności publicznej. Warunkiem aktualizacji tego obowiązku jest przekazanie im materiału prasowego zawierającego krytykę prasową, przy czym dopuszczalna jest każda forma przekazania krytyki prasowej, a więc także i wcześniej opublikowana, a następnie przesłana do właściwego podmiotu. Z kolei te obowiązane są do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Na żądanie redaktora naczelnego, odmowę udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową doręcza się zainteresowanej redakcji w formie pisemnej, w terminie trzech dni; odmowa powinna zawierać oznaczenie organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, datę jej udzielenia, redakcję, której dotyczy, oznaczenie informacji będącej jej przedmiotem oraz powody odmowy (art. 4 ust. 3 pr.pr.).

4. Uchylanie się od obowiązku udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową stanowi odmowę udzielenia informacji, o której mowa w art. 4 ust. 3 pr.pr. Co więcej, brak odpowiedzi na krytykę prasową należy uznać za bezczynność podmiotu obowiązanego do jej udzielenia. Niepodobna bowiem zaaprobować twierdzenia, że w sprawach prasowych nie istnieje bezczynność, niepodobna także zaaprobować twierdzenia, że brak reakcji na żądanie pisemnej odmowy udzielenia informacji jest równoznaczny z wydaniem aktu odmowy. Wydaje się, że prawodawca, zobowiązując do sformułowania jej na piśmie, uwarunkował tym niejako możliwość wniesienia skargi. Kontrola sądów administracyjnych nie dopuszcza przeto zaskarżenia aktów nieistniejących ani uznania bezczynności za akt, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych (postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2015 r., I OSK 2069/14, LEX nr 1989871).

5. W doktrynie występuje pogląd, że żądanie udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową stanowi element przysługującego prasie prawa do informacji[432]. Prasa bowiem, realizując swoje ustawowe zadania, urzeczy-

[432] A. Chajewska, K. Orlik, (w:) K. Orlik (red.), *Prawo prasowe. Postępowania sądowe w sprawach prasowych. Komentarz*, Legalis 2017.

wistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 pr.pr.). By wywiązywać się z tych zadań pozyskuje informacje w różny sposób, także poprzez zwrócenie się z żądaniem udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową, korzystając przy tym z uprawnienia wyrażonego w art. 6 ust. 2 pr.pr. Z tego powodu nikt nie może być narażony na uszczerbek lub zarzut, jeżeli tylko działał w granicach prawem dozwolonych (art. 5 ust. 2 pr.pr.). Odpowiedź na krytykę prasową stanowi jeden ze sposobów pozyskiwania przez prasę informacji, której udzielenie powinno zbliżać do poznania prawdy o omawianych zjawiskach[433]. Odmowę udzielenia żądanych informacji, którą jest także odmowa udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową, można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania, przy czym udzielenie spełniającej wymogi formalno-prawne odpowiedzi na krytykę prasową przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, chociażby nastąpiło z przekroczeniem ustawowego terminu, skutkować musi oddaleniem skargi (wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II SAB/Wa 527/16, LEX nr 2297098).

VII

Rozstrzygnięcie w kwestii udzielenia bądź odmowy udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową stanowi akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, podlegający kontroli sądowoadministracyjnej (uchwała SN z dnia 19 sierpnia 1987 r., III AZP 2/87, OSNC 1988, nr 2-3, poz. 25). W takim przypadku w postępowaniu przed sądem administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych (art. 4 ust. 3 pr.pr.). Przyjęcie innego sposobu rozumienia obowiązku udzielenia bądź odmowy udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową oznaczałoby, że od jego realizacji bezkarnie można się uchylić, co w konsekwencji podważałoby sens jego istnienia i zapewne intencje prawodawcy.

[433] W. Lis, P. Wiśniewski, Z. Husak, *Prawo*…, s. 105.

VIII

1. W świetle art. 4 ust. 1-4 pr.pr. określone w nich podmioty mają obowiązek udzielania prasie informacji o swej działalności – z wyjątkiem odmowy dokonanej ze względu na to, że informacja objęta jest tajemnicą lub narusza prawa do prywatności – na żądanie redaktora naczelnego pisemną odmowę udzielenia informacji doręcza się redakcji prasowej w terminie trzech dni ze wskazaniem jej powodów. Odmowę udzielenia informacji lub niezachowanie wyżej wskazanych wymogów można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni. Co więcej, uwzględniając określony w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP zakres prawa do informacji, należy stwierdzić, że wymienione podmioty obowiązane są także do zapewnienia prasie dostępu do dokumentów łączących się z ich działalnością, jeżeli tylko brak jest ustawowych wyłączeń ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Realizacja uprawnień prasy do informacji następuje więc przez podanie jej żądanej informacji lub udostępnienie w stosownym trybie żądanych dokumentów, przy czym, uprawnienia te nie mogą służyć wymuszaniu na wymienionych podmiotach nowych zachowań dotyczących ich merytorycznej działalności. Prasa może wpływać na tę działalność w ramach krytyki prasowej jako wyodrębnionej konstrukcji, przewidzianej w art. 6 pr.pr. oraz w art. 248 i 251 (wyrok NSA z dnia 19 września 2001 r., II SA 948/01, LEX nr 54202).

2. Nie chodzi zatem o poddanie krytyki prasowej sądowej kontroli, tylko o uchylenie się od udzielenia odpowiedzi na fakt krytyki prasowej, która została przekazana zainteresowanemu bez podawania jej do publicznej wiadomości albo w drodze wcześniejszego jej opublikowania, a następnie przesłania zainteresowanemu w postaci materiału prasowego, a to nie jest to samo. Trudno zaprzeczyć, że krytyka prasowa nie zakłada żądania jakiejkolwiek informacji, gdyż stanowi procedurę, pozwalającą na ujawnienie określonych nieprawidłowości i skierowanie materiału prasowego do podmiotu, którego działalność stała się przedmiotem krytyki. Ta bowiem nieodłącznie związana jest z recenzowaniem działalności publicznej[434].

[434] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

Jednakże utożsamianie ze sobą braku reakcji na krytykę prasową, do którego zainteresowany ma pełne prawo (może zareagować albo powstrzymać się od reakcji), oraz odmowy udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową w przypadku, kiedy redakcja prasowa przekazując ją zainteresowanemu wystąpi z takim żądaniem, które jako jego obowiązek ma zupełnie innych charakter, jest nieporozumieniem.

Art. 252. [Uchylony]

Rozdział 5
Przyjmowanie skarg i wniosków

Art. 253. [Organizacja]

§ 1. Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach.
§ 2. Kierownicy organów wymienionych w § 1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu.
§ 3. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.
§ 4. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.
§ 5. Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister oraz naczelny organ organizacji społecznej mogą ustalać sposób, dni i godziny przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków przez podporządkowane im organy i jednostki organizacyjne.

I

Celem komentowanego przepisu jest urzeczywistnienie art. 63 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa".

II

1. Komentowany przepis dotyczy określenia zasad organizacji przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków. Świadczy to o wadze, jaką prawodawca przywiązuje do społecznej formy kontroli działalności administracji publicznej. Skuteczność skarg i wniosków zależy przede wszystkim od możliwości ich wniesienia. Z uwagi na to prawodawca zobowiązuje organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych do wskazania dni i godzin, w jakich ich pracownicy będą przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków. Poza tym, co najmniej raz w tygodniu, do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków zostali zobowiązani kierownicy organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych oraz organów organizacji społecznych lub wyznaczeni przez nich zastępcy. Chodzi bowiem o to, by każdemu zainteresowanemu umożliwić nie tylko dostępność do organu w celu wniesienia skargi bądź wniosku, ale także zapewnić mu możliwość bezpośredniego kontaktu z kierownikiem lub wyznaczonym przez niego zastępcą. Z kolei Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister oraz naczelny organ organizacji społecznej mogą ustalać sposób, dni i godziny przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków przez podporządkowane im organy i jednostki organizacyjne.

2. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy. Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w dobie swobodnego porozumiewania się z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikowania się na odległość informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być dostępna także na stronie internetowej organu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

III

Szczegółowe kwestie, dotyczące przyjmowania skarg i wniosków, reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46), a w odniesieniu do sądów powszechnych – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 524). Poza tym, postępowanie ze skargami i wnioskami regulują akty wewnętrzne pochodzące od kierowników organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych oraz organów organizacji społecznych. Celem wszystkich tych aktów jest uporządkowanie i zapewnienie sprawnej obsługi w zakresie przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków.

Art. 254. [Dokumentacja]

Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

I

Przepis ten ma charakter gwarancyjny zapewniając, by wnoszone skargi i wnioski nie tylko „nie ginęły" w natłoku spraw administracyjnych, rozpatrywanych przez organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych, ale także, by możliwa była kontrola przebiegu i terminowości ich załatwiania. Z uwagi na to prawodawca zobowiązał organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych do rejestrowania i archiwizowania skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów. Obowiązek ów dotyczy wszystkich organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych w zakresie zleconych im zadań publicznych.

II

Sposób rejestrowania i archiwizowania skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów określają przepisy wewnętrzne poszczególnych organów. W każdym rejestrze skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów należy umieścić w szczególności: a) imię i nazwisko albo nazwę skarżącego bądź wnioskodawcy; b) znak sprawy; c) datę wpływu skargi lub wniosku; d) przedmiot skargi lub wniosku; a także e) informację o sposobie załatwienia skargi lub wniosku. Ogólne warunki określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46), które w § 3 ust. 1 wymaga, by przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierzone zostało wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Art. 255. [Uchylony]

Art. 256. [Wyłączenie pracownika]

Pracownik, który otrzymał skargę dotyczącą jego działalności, obowiązany jest przekazać ją niezwłocznie swojemu przełożonemu służbowemu.

I

Celem tego przepisu jest zagwarantowanie bezstronności i praworządności wyników postępowania skargowego przy rozpatrywaniu skarg. Podobny charakter mają regulacje przepisów art. 229 i 230, dotyczące właściwości organów, zastrzegające kompetencje załatwiania skarg przez organy wyższego stopnia, a także unormowanie zamieszczone w przepisie art. 232, zakazujące przekazywania skargi do załatwienia pracownikowi, którego dotyczy[435]. Wynika to z zasady, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie.

[435] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

II

Pracownik, który otrzymał skargę dotyczącą jego działalności, z woli prawodawcy zostaje wyłączony z postępowania skargowego. Pracownik taki nie ma uprawnień do załatwienia skargi, która dotyczy jego działalności. Jest on zobowiązany niezwłocznie przekazać skargę swojemu przełożonemu służbowemu. Nie może dokonywać jakiejkolwiek innej czynności[436]. W tego rodzaju sytuacjach nie znajduje zastosowania art. 24 § 4, dopuszczający możliwość podejmowania przez wyłączonego pracownika czynności niecierpiących zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. Obowiązek przekazania skargi przełożonemu służbowemu aktualizuje się w przypadku, kiedy skarga dotyczy działalności tego pracownika. Sformułowanie „dotyczy" należy rozumieć szeroko, chodzi o jakikolwiek związek treści skargi z czynnościami podejmowanymi przez pracownika albo takimi jego obowiązkami, które – zdaniem skarżącego – nie zostały wykonane. Przekazanie skargi musi nastąpić niezwłocznie, a więc bez zbędnej zwłoki po zapoznaniu się z jej treścią[437] i zidentyfikowaniu celu takiego wystąpienia przełożonemu służbowemu, czyli osobie sprawującej funkcję kierowniczą względem pracownika. Pojęcie przełożonego służbowego jest konsekwencją hierarchicznej struktury organów administracji publicznej.

III

Należy dodać, że przyjęte rozwiązanie ogranicza się wyłącznie do skarg na działalność pracownika, która przez wnoszącego ją została oceniona negatywnie, nie ma natomiast zastosowania do wniosków, które z istoty rzeczy dotyczą postulatów ulepszenia organizacji urzędów, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności i lepszego zaspokajania potrzeb ludności, a więc odnoszących się do postępowania pracownika

[436] K. Zalasińska, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

[437] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

w przyszłości[438]. Istotą wniosku nie jest bowiem formułowanie zarzutów personalnych. W konsekwencji nie budzi większych zastrzeżeń możliwość załatwienia wniosku przez tego pracownika, którego dotyczy treść wniosku.

[438] K. Zalasińska, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

Rozdział 6
Nadzór i kontrola

Art. 257. [Nadzór zwierzchni]

Zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa, a do innych organów i jednostek organizacyjnych - Prezes Rady Ministrów.

I

Prawodawca wskazał organy nadzoru zwierzchniego nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków, dokonując rozróżnienia na skargi i wnioski składane do sądów oraz do innych organów i jednostek organizacyjnych. Pojęcie innych organów i jednostek organizacyjnych należy rozumieć szeroko i obejmować jego zakresem organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych. W przypadku skarg i wniosków składanych do sądów nadzór zwierzchni sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa, w przypadku skarg i wniosków składanych do innych organów i jednostek organizacyjnych – Prezes Rady Ministrów. Przyjęte rozwiązanie jest konsekwencją zasady podziału i równowagi władzy. W kontekście art. 10 Konstytucji RP niemożliwe jest zatem, by Prezes Rady Ministrów, jako organ władzy wykonawczej, mógł sprawować nadzór zwierzchni nad sądami, które sprawują władzę sądowniczą.

II

Nadzór zwierzchni oznacza nadzór nadrzędny, kierowniczy, wynikający z hierarchicznej struktury aparatu administracyjnego, z istoty którego wynika odpowiedzialność za jego prawidłowe funkcjonowa-

nie. Mając to na uwadze, nie dziwi, że przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków zostało poddane nadzorowi zwierzchniemu, który może być wykonywany nie tylko bezpośrednio przez organ nadzoru zwierzchniego, lecz również i pośrednio, poprzez jednostki organizacyjnie mu podporządkowane. Z zasady nadzór zwierzchni powinien być ogólny w swej treści, z wyjątkowym tylko ingerowaniem w jednostkowe działania i sprawy związane z przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków[439]. Organ nadzoru zwierzchniego nie jest bowiem uprawniony do przejmowania od organów nadzorowanych i załatwiania wnoszonych do nich skarg i wniosków. Nadzór zwierzchni sprowadza się bowiem do ogólnej koordynacji działań polegających na przyjmowaniu skarg i wniosków, co ma zwiększać efektywność postępowań skargowych i wnioskowych, tym bardziej że prawodawca nie określił środków nadzoru zwierzchniego.

Art. 258. [Organy nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków]

§ 1. Nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków sprawują:
1) ministrowie – gdy chodzi o skargi załatwiane przez ministerstwa i inne jednostki organizacyjne bezpośrednio podległe ministrowi;
2) właściwi rzeczowo ministrowie we współdziałaniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej – gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy administracji rządowej;
3) terenowe organy administracji rządowej – gdy chodzi o skargi załatwiane przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez te organy;
4) organy wyższego stopnia oraz właściwe organy naczelne – gdy chodzi o skargi załatwiane przez pozostałe organy państwowe i organy państwowych jednostek organizacyjnych;
5) Prezes Rady Ministrów i wojewodowie – gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne.
§ 2. Nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków w organach organizacji społecznych sprawują statutowe organy nadzorcze

[439] B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

tych organizacji oraz organy wyższego stopnia, zaś w organach naczelnych tych organizacji – organ administracji rządowej sprawujący nadzór nad działalnością danej organizacji.

I

Niezależnie od nadzoru zwierzchniego nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków, prawodawca przewidział sprawowanie bezpośredniego nadzoru i kontroli nad tego rodzaju działalnością. Komentowany przepis wskazuje organy właściwe w sprawach bezpośredniego nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków; są to organy nadrzędne najbliższe w strukturze organizacyjnej wobec organów powołanych do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków[440].

II

1. Organy sprawujące nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków nie są organami odwoławczymi, gdyż postępowanie w sprawie skarg i wniosków jest jednoinstancyjne, w związku z tym nie można wnieść środków zaskarżenia w postaci zażalenia lub odwołania. Co więcej, organy sprawujące nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków nie mogą przejmować do załatwienia skarg i wniosków wnoszonych do nadzorowanych lub kontrolowanych organów, ponieważ działanie takie stanowiłoby naruszenie zasady załatwiania skarg i wniosków zgodnie z właściwością. Przedmiotem działalności tych organów jest ocena działania nadzorowanych lub kontrolowanych organów co do przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, nie zaś rozstrzyganie o zasadności konkretnej skargi lub wniosku czy też ocena sposobu załatwienia określonej skargi lub wniosku[441]. Ocena bowiem, jako okresowa, z istoty rzeczy, ma się odnosić do działań podejmowanych przez nadzorowany lub kontrolowany organ w określonym przedziale cza-

[440] Tamże.
[441] Tamże.

sowym, a więc dotyczyć skarg i wniosków, które do niego wpłynęły w ocenianym okresie czasu. W związku z tym należy przyjąć, że podstawowym celem nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków jest zapewnienie rzetelnego i terminowego rozpatrywania skarg i wniosków właściwych do tego organów.

2. Nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków w organach organizacji społecznych sprawują statutowe organy nadzorcze tych organizacji oraz organy wyższego stopnia, zaś w organach naczelnych tych organizacji – organ administracji rządowej, sprawujący nadzór nad działalnością danej organizacji. Wynika stąd, że organizacje społeczne poddane zostały podwójnemu nadzorowi i kontroli w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, z tym, że ów nadzór i kontrola obejmuje wyłącznie zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, gdyż wykładnia tego przepisu nie może być odrywana od uregulowania zawartego w art. 221 § 2, zgodnie z którym „skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej".

III

Pojęcia nadzoru i kontroli nie są tożsame, aczkolwiek są ze sobą ściśle powiązane. Kontrola to proces składający się z kilku etapów: zbadanie istniejącego stanu rzeczy, porównanie zgodności stanu zastanego ze stanem postulowanym (przyjętym wzorcem), oraz ustalenie zakresu i przyczyn stwierdzonych rozbieżności, przekazanie poczynionych ustaleń, również czasem dyspozycji z tego wynikających zarówno kontrolowanemu, jak i podmiotowi zwierzchniemu nad kontrolowanym[442]. Obejmuje zatem czynności podjęte dla ustalenia, czy działania podmiotu kontrolowanego są zgodne z prawem i innymi obowiązującymi go dyspozycjami, oraz sformułowanie ocen, a w miarę potrzeby wniosków w celu usunięcia stwierdzonych uchybień lub wprowadzenia usprawnień[443]. Kontrola nie ma więc cha-

[442] J. Boć, *Kontrola administracji*, Wrocław 1994, s. 31-32.
[443] E.J. Nowacka (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 151.

rakteru przesądzającego, ponieważ nie wiążą się z nią żadne władcze rozstrzygnięcia. Organ kontrolujący nie ma prawa ingerowania w działalność podmiotów kontrolowanych. Z kolei nadzór stanowi kwalifikowaną formę kontroli, obejmującą działalność kontrolną połączoną z możliwością wpływania na działalność podmiotów kontrolowanych za pomocą środków nadzoru. Nadzór zawsze obejmuje kontrolę, gdyż bez działań kontrolnych niemożliwa byłaby ingerencja nadzorcza[444]. Nie dziwi więc, że przez nadzór rozumie się kontrolę dokonywaną wewnątrz aparatu administracyjnego, wzbogaconą o element władztwa administracyjnego, pozwalającego na wyprowadzanie konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności organu administracyjnego lub innego podmiotu[445]. Nadzór wynika z faktu istnienia relacji nadrzędności organu nadzorującego i podporządkowania podmiotu nadzorowanego, a jego istotą jest wyciąganie konsekwencji z działalności organu podporządkowanego. Organ nadzorujący ma prawo władczego wkraczania w działalność podmiotu nadzorowanego w celu korygowania jego działalności za pomocą środków nadzoru, które zapewniają możliwości władczego oddziaływania na działalność podmiotu nadzorowanego.

Art. 259. [Okresowe oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków]

§ 1. Organy, o których mowa w art. 258, dokonują okresowo, nie rzadziej niż raz na dwa lata, ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi.
§ 2. (uchylony).
§ 3. W wyniku przeprowadzonych kontroli oraz ocen organy wymienione w § 1 dążą do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków w celu polepszenia działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

[444] J.P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 231-232.
[445] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 235.

I

Organy właściwe w sprawach bezpośredniego nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków zobowiązane są do okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków. Ocena przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków dokonywana jest okresowo, czyli w regularnych odstępach czasu, obejmujących aktywność organu poddanego nadzorowi w określonym przedziale czasu. Zgodnie z wolą prawodawcy ocena przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne, poddane nadzorowi, dokonywana jest nie rzadziej niż raz na dwa lata. Oznacza to, że ocena taka może być dokonywana częściej, co powinno mieć miejsce zwłaszcza w przypadku dużej liczby wnoszonych skarg i wniosków, które wskazują na ewidentne uchybienia w działalności ocenianego organu.

II

„Ocena" w języku potocznym to wyrażony w formie ustnej bądź pisemnej sąd o wartości czegoś, opinia o czymś lub o kimś, osąd czegoś lub kogoś[446]. Przez ocenę należy więc rozumieć wynik porównania stanu zakładanego ze stanem rzeczywistym. Przedmiotem oceny ma być, po pierwsze, przyjmowanie, a więc obsługa zainteresowanych złożeniem skargi lub wniosku. W szczególności zakresem oceny powinny zostać objęte obowiązki organizacyjne związane z przyjmowaniem skarg i wniosków, wymienione w przepisie art. 253 k.p.a., a także funkcjonowanie wyodrębnionych komórek organizacyjnych lub imiennie wyznaczonych pracowników, przewidzianych w przepisach § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46) oraz dostępność wszystkich form wnoszenia skarg i wniosków przewidzianych w § 5 tego rozporządzenia – wymagającej zaangażowania urzędników. Po drugie, ocena ma dotyczyć załatwiania skarg i wniosków, w szczególności terminowości

[446] S. Dubisz (red.), *Wielki*…, s. 70.

i rzetelności podejmowanych działań oraz adekwatności reakcji na dostrzeżone naruszenia prawa[447].

III

Okresowe oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, dokonywane przez organy właściwe w sprawach bezpośredniego nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków, odnoszą się do ogółu skarg i wniosków przyjmowanych i załatwianych przez określone organy w okresie, którego dotyczy ocena[448]. Ocena ta nie dotyczy sposobu rozpatrzenia konkretnej skargi czy wniosku, ale sposobu zorganizowania, przebiegu i terminowości rozpatrywania skarg i wniosków oraz przyczyn ich wnoszenia. Wyniki oceny mogą przesądzić o konieczności zastosowania środków nadzorczych w ramach nadzoru bieżącego, wynikającego z nadrzędności organów nadzorczych względem organów właściwych do załatwiania skarg i wniosków. Należy dodać, że prowadzone kontrole i wydawane na ich podstawie oceny stanowią podstawowy sposób weryfikacji wnoszonych i rozpatrywanych skarg i wniosków.

IV

Warunkiem dokonania oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków jest obowiązek rejestrowania i przechowywania skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków (art. 254).

V

Należy podkreślić, że warunkiem prawidłowości i efektywności przeprowadzanych okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg

[447] J. Wegner, (w:) W. Chróścielewski, Z. Kmieciak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

[448] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

i wniosków jest posiadanie odpowiednich kompetencji i doświadczenia zawodowego przez pracowników organów właściwych w sprawach bezpośredniego nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków. To spostrzeżenie nie zawsze jednak znajduje odzwierciedlenie w praktyce. By kontrole i oceny przyniosły spodziewany efekt, należy „znać się na robocie" oraz posiadać odpowiednie doświadczenie zawodowe po to, by wiedzieć co, pod jakim kątem, i w jakim zakresie należy kontrolować i oceniać.

VI

1. Celem kontroli i dokonywanych ocen jest dążenie do usunięcia przyczyn wnoszonych skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków w celu polepszenia działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Innymi słowy, kontrole i oceny mają przyczynić się do poprawy działania podmiotów wykonujących zadania publiczne, znajdujących się zarówno w strukturze administracji publicznej, jak również poza nią. W wyniku przeprowadzonych kontroli i ocen organy właściwe w sprawach bezpośredniego nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków obowiązane są podejmować środki, zmierzające do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków dla poprawy działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Podejmowane działania powinny być ukierunkowane na wyeliminowanie przyczyn skarg oraz usprawnienie działania urzędu, chociaż nie mogą dotyczyć konkretnych skarg i wniosków, tylko ogólnie wypływających z nich postulatów dla danego organu i jednostki[449].

2. Wynikiem przeprowadzonych kontroli i dokonywanych ocen powinna być identyfikacja nieprawidłowości oraz punktów wymagających wprowadzenia usprawnień, dzięki czemu możliwe jest podnoszenie jakości działania poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

[449] M. Jaśkowska, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2018.

VII

Przyjęte rozwiązanie, z uwagi na brak możliwości kontroli sądowej postępowań w sprawach skarg i wniosków, ma wyłącznie charakter postulatywny, pełniąc jedynie funkcję zaleceń, nie przynosi rzeczywistych efektów, czego przykładów dostarcza praktyka obsługi petenta przez organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych, wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Szczególnie widoczny jest brak kompetencji i obojętność wobec klienta, nadmierne zbiurokratyzowanie drogi służbowej, utrudniającej sprawne załatwianie spraw, przekraczanie terminów załatwiania spraw czy brak zapewnienia prywatności w kontakcie z pracownikami danego organu.

Art. 260. [Uchylony]

DZIAŁ VIIIA
Europejska współpraca administracyjna

Art. 260a. [Zasady udzielania pomocy przez organy polskiej administracji publicznej organom innych państw Unii Europejskiej]

§ 1. Organy administracji publicznej udzielają pomocy organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organom administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach.
§ 2. Organ administracji publicznej udziela pomocy z urzędu albo na wniosek. Pomoc ta obejmuje w szczególności udostępnianie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej.
§ 3. Właściwość organów w przedmiocie udzielenia pomocy ustala się na podstawie przepisów kodeksu, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej nie stanowią inaczej.
§ 4. Organ administracji publicznej udzielający pomocy zawiadamia o udzieleniu pomocy podmiot, którego pomoc dotyczy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

I

1. Prawo unijne ma charakter ponadnarodowy i nierzadko wychodzi naprzeciw zwiększonej mobilności osób, jak i złożonych powiązań prawnych i kapitałowych z tym związanych. To wszystko w szczególny sposób przekłada się na obowiązek zapewnienia efektywności przepisom tego prawa. Tylko w taki sposób możliwe będzie zapewnienie jednolitości jego stosowania, co przełoży się na skuteczną ochronę prawną, wynikającą z unijnych przepisów prawa pierwotnego i pochodnego.

2. W komentowanym artykule mamy do czynienia z przejawem europeizacji polskiego postępowania administracyjnego. Podobne regulacje kodeksowe znajdują się także w krajowych kodeksach postę-

powania administracyjnego takich państw, jak np. Republika Włoch czy Republika Federalna Niemiec. Komentowany przepis wypełnia dotychczasową lukę systemową w zakresie zapewnienia efektywności prawa unijnego w ramach działania polskiej administracji publicznej.

3. Ten rodzaj efektywności możemy określić jako efektywność administracyjną, w przeciwieństwie do efektywności w zakresie spraw cywilnych i karnych, którą, co do zasady, realizują sądy krajowe. Zapewnienie efektywności administracyjnej wpisuje się w wykonywanie i wzajemne uznawanie aktów administracyjnych oraz kontrolę z tym związaną. Wskazana regulacja składa się na europejską współpracę administracyjną, która ma bardzo złożony charakter. Jest to jedna z form europejskiej współpracy administracyjnej, a nie regulacja kompleksowa. Z tego względu zastosowane nazewnictwo w tytule działu wprowadza w błąd, gdyż nie mamy tu do czynienia z rozwiązaniem kompleksowym.

II

Europejska współpraca administracyjna to złożone pojęcie, które wpisuje się w szereg kompetencji i działań, w szczególności o charakterze koordynującym, uzupełniającym i wspierającym. Państwa członkowskie UE mają pełną autonomię w zakresie szczegółowego dookreślenia narzędzi, które zapewniają tę współpracę. Wszelkie niejednolite lub różne rozwiązania w tym zakresie są istotną barierą, która utrudnia współdziałanie w sprawach administracyjnych. Między innymi likwidacja wskazanych barier leżała u przyczyn nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r., która wprowadziła wskazany dział do k.p.a.

III

Możliwe jest wyróżnienie szczegółowych zasad kodeksowego rodzaju europejskiej współpracy administracyjnej, tj.: 1) zasady współpracy, których istotą jest współdziałanie różnego rodzaju podmiotów w celu uczynienia zadość zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego; 2) zasady niesprzeczności, których celem jest eliminacja konfliktu między złożonym wnioskiem a możliwością udzielenia na niego odpowiedzi; 3) zasady proporcjonalności, które kładą nacisk na

równoważenie nakładu pracy, związanego z udzieleniem odpowiedzi a zadanym pytaniem bądź pytaniami; 4) zasady ciężaru prowadzenia postępowania, wedle których nie można zastępować organu prowadzącego postępowania we wszelkich jego czynnościach; 5) zasady pomocniczego stosowania prawa procesowego państwa udzielającego pomocy, z których wynika, że organ krajowy stosuje krajowe przepisy proceduralne; 6) zasady zaufania, należytej staranności i kompleksowości, wedle których nie kwestionuje się przedstawionych dowodów i wyjaśnień oraz uznaje się, że zostały one uzyskane w staranny i należyty sposób, a postępowanie miało charakter kompleksowy i wyczerpujący; 7) zasady szybkości, odformalizowania i elektronicznej formy komunikacji, których kluczowym elementem jest udzielanie informacji niezwłocznie i w odformalizowany sposób lub też z wykorzystaniem elektronicznych form komunikacji; 8) zasady ochrony danych osobowych, wyrażające ideę, wedle której dane osobowe stanowią wartość wyższą niż sama europejska współpraca administracyjna.

IV

1. W świetle komentowanego artykułu krajowy (polski) organ administracji publicznej zobowiązany jest udzielić pomocy *de facto* dwóm grupom podmiotów, tj. organom administracji publicznej innych państw członkowskich UE oraz organom administracji unijnej. Mamy w tym przypadku do czynienia z szerokim katalogiem podmiotów, które równocześnie będą tworzyły grupę bardzo niejednorodną. Odmienności proceduralne będą wynikać z prawa unijnego, jak i krajowych porządków prawnych. Przykładowo można wskazać, że w zakresie unijnych organów administracyjnych będą to takie podmioty, jak różnego rodzaju agencje, komisje czy komitety.

2. Komentowany przepis nie ma zastosowania do państw trzecich, gdyż źródłem takich regulacji są dwu lub wielostronne umowy międzynarodowe.

3. Komentowany przepis ma znaczenie systemowe, co oznacza, że będzie miał zastosowanie wtedy, gdy k.p.a. daje taką możliwość.

V

1. Podstawy prawnej obowiązku udzielenia pomocy należy poszukiwać w prawie pierwotnym i pochodnym Unii Europejskiej, tj. należy ją rozumieć jako realizację zobowiązań traktatowych, jakie podjęło państwo polskie stając się członkiem Unii Europejskiej. Zgodnie z komentowanym przepisem, organ administracji publicznej podejmuje wskazane działania na podstawie przepisów unijnych, które określają formę i sposoby udzielania pomocy w tym zakresie. Jako przykłady dziedzin można wskazać sprawy z zakresu prawa celnego czy rolnego.

2. Inne – niż wskazane w komentowanym przepisie – wymogi będą wynikać z przepisów szczególnych. Mogą to być w szczególności przepisy unijnego prawa pierwotnego i pochodnego, jak i krajowe przepisy prawa materialnego, które konkretyzują rozwiązania unijne.

3. Komentowany przepis wpisuje się w jedną z zasad działania Unii Europejskiej, jaką jest zasada lojalnej współpracy.

4. Pojęcie udostępnienia informacji należy traktować szeroko.

VI

1. Organ udzielający pomocy udziela jej z urzędu lub na wniosek. Kodeks we wskazanym zakresie określa organ, który składa wniosek o udzielenie pomocy jako organ wnioskujący oraz organ, za który ma udzielić pomocy jako organ współpracujący. Organ współpracujący związany jest przepisami prawa polskiego w zakresie ustalenia kompetencji do podjęcia działań.

2. Właściwość organu winna być ustalona w pierwszej kolejności na podstawie przepisów k.p.a. Może być ona modyfikowana przez przepisy unijne. Organ współpracujący podejmuje w takim przypadku działania z zakresu pomocy, które wpisują się w europejską współpracę administracyjną. W szczególności wskazane działanie może dotyczyć udzielania pomocy w zakresie okoliczności faktycznych i prawnych, a samo działanie zostać ocenione jako czynność materialno-techniczna.

3. Każda przekazana informacja, mogąca służyć jako dowód w postępowaniu administracyjnym, winna mieć precyzyjny charakter, ale jednocześnie podlega swobodnej ocenie przez organ, który ją otrzymał.

4. Transfer informacji w zakresie uchylenia istniejących zagrożeń oraz informacji, które będą im przeciwdziałały, powinien następować z urzędu. Natomiast pomoc na wniosek dotyczy takich działań, jak: 1) udzielanie informacji; 2) przekazywanie dokumentów lub poświadczonych kopii; 3) dokonanie złożonej czynności procesowej, gdzie jednym z elementów będzie realizacja obowiązku informacyjnego w stosunku do podmiotu postępowania. O przekazaniu z urzędu informacji w ramach uznania administracyjnego samodzielnie decyduje organ, który dysponuje tymi informacjami.

VII

1. W ramach pomocy prawnej mogą być wykonane tylko te czynności, które przewiduje prawo krajowe, co przesądza, że nie wszystkie zlecone czynności wiązać będą organ krajowy administracji publicznej. Ponadto organ inicjujący nie może zlecić wszystkich czynności postępowania w ramach pomocy prawnej, ale tylko ich część, gdyż organ współpracujący nie może go zastępować w całości działania.

2. Pomoc powinna być udzielona w terminie niezwłocznym.

3. W przypadku, gdy wniosek o udzielenie pomocy wpłynie do podmiotu niewłaściwego, organ, który otrzymał wniosek powinien ustalić organ właściwy i przekazać wniosek wedle właściwości, jednocześnie powiadamiając organ inicjujący postępowanie.

VIII

Osoba, której dotyczy postępowanie powinna być poinformowana o czynnościach, które podjęto w jego ramach. Obowiązek informacyjny, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, wynika z regulacji unijnej i konstytucyjnej, tj. art. 61 Konstytucji RP. Informację o podjętym działaniu powinno przekazywać się albo pisemnie, albo drogą elektroniczną lub z wykorzystaniem specjalistycznych systemów teleinformatycznych. Obowiązek informacyjny wiąże się z zapewnieniem udziału w toczącym się postępowaniu i jest czynnością materialno-techniczną. Obowiązek powiadomienia pozwala podmiotowi, którego dotyczy pomoc i informacja w tym zakresie, zabezpieczyć swój interes indywidualny. Skutki

niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku informacyjnego mogą wiązać się z odpowiedzialnością odszkodowawczą, a podstawą takich działań będą przepisy prawa cywilnego.

Art. 260b. [Wymogi formalne, jakie powinien spełniać wniosek o udzielenie pomocy]

§ 1. Wniosek o udzielenie pomocy podlega rozpatrzeniu, jeżeli zawiera uzasadnienie i został sporządzony w języku urzędowym Unii Europejskiej.
§ 2. Jeżeli wniosek zawiera braki formalne, organ administracji publicznej wzywa organ wnioskujący do ich uzupełnienia w terminie czternastu dni od dnia doręczenia wezwania.
§ 3. Jeżeli organ wnioskujący nie uzupełni w terminie braków formalnych lub brak jest podstaw prawnych do udzielenia pomocy, wniosek o udzielenie pomocy nie podlega rozpatrzeniu i jest zwracany organowi wnioskującemu.
§ 4. Rozpatrzenie wniosku następuje w terminie wynikającym z przepisów prawa Unii Europejskiej, a jeżeli brak jest takiego terminu - bez zbędnej zwłoki.

I

1. Należy wyróżnić następujące elementy konstrukcyjne, które winien zawierać wniosek o udzielenie pomocy, tj.: 1) elementy umożliwiające dokonanie oceny wniosku; 2) elementy umożliwiające dokonanie wnioskowanej czynności o charakterze urzędowym; 3) elementy przewidziane przez przepisy szczególne. Ponadto wniosek winien zawierać oznaczenie organu, do którego jest on kierowany, oznaczenie organu wnioskującego, osnowę wniosku oraz podpis osoby, która sporządziła wniosek; może mieć on formę dokumentu elektronicznego.

2. W pierwszej kolejności organ współpracujący winien zbadać, czy wniosek jest kompletny i dopuszczalny, a otrzymanie wniosku powinno być potwierdzone, w myśl zasady lojalnej współpracy.

II

1. Zgodnie z komentowanym przepisem art. 260b § 1, wniosek o udzielenie pomocy powinien być sporządzony na piśmie w jednym z 24 języków urzędowych, bądź też w innym języku (np. w języku

regionalnym), jeśli istnieje stosowne porozumienie pomiędzy Radą Europejską a państwem członkowskim w tym zakresie. Sporządzenie wniosku w języku urzędowym UE jest wymogiem formalnym, jaki bezwzględnie winien spełniać wniosek o udzielenie pomocy.

2. Wymóg ten rodzi wątpliwości w zakresie jego zgodności z prawem krajowym. Podstawową zasadą działania polskich organów władzy publicznej jest działanie podejmowane w języku urzędowym, jakim jest język polski. Jeżeli wniosek został sporządzony w języku angielskim, niemieckim czy francuskim, czyli w językach, których znajomość w społeczeństwie ma charakter zwiększony, urzędnik lub też sam piastun organu może bez większych trudności poradzić sobie z interpretacją takiego wniosku. Oprócz znajomości wskazanego języka (np. w zakresie większym niż komunikatywny), konieczna byłaby też znajomość specjalistycznego słownictwa w zakresie, którego wniosek dotyczy. Niemniej problem oceny charakteru i treści wniosku pojawia się, gdy wniosek ten będzie sformułowany w mniej znanym języku, jak np. szwedzki, rumuński czy estoński, których znajomość w społeczeństwie ma charakter niszowy.

3. Wydaje się, że realizacja wskazanego w k.p.a. obowiązku winna następować wedle następującego klucza. W pierwszej kolejności organ wnioskujący winien ustalić, czy konkretny język w danym postępowaniu będzie akceptowalny, np. angielski. Zachowując kwestie ostrożności proceduralnej, oprócz wniosku w języku obcym wydaje się, że powinno być załączone jego tłumaczenie w języku państwa, do którego organu administracji publicznej jest kierowany. Odpowiedź na taki wniosek winna być udzielona w języku urzędowym danego państwa oraz ewentualnie winna zawierać tłumaczenie odpowiedzi na język wnioskodawcy. Ewentualne koszty udzielenia pomocy winny obciążać organ wnioskujący, chyba że z przepisów unijnych wynika inaczej. Najwłaściwsze będzie wcześniejsze umowne ustalenie tych kwestii pomiędzy organami uczestniczącymi w udzieleniu pomocy.

III

Drugim elementem wniosku jest sporządzenie uzasadnienia. Uzasadnienie winno zawierać powołanie podstawy prawnej leżącej u podstaw wniosku, wskazujące, że żądanie jest zasadne, podanie stanu faktyczne-

go sprawy oraz przywołanie wszelkich innych niezbędnych informacji, np. wskazanie świadka, który winien złożyć zeznania, wraz ze wskazaniem adresu zamieszkania i listy pytań, które mają być mu zadane.

IV

1. Wniosek powinien mieć charakter zupełny, tj. nie zawierać braków formalnych. W przypadku, gdy zaistnieją braki formalne, organ, do którego skierowano stosowny wniosek winien wezwać do ich uzupełnienia. Wezwanie może być sporządzone w formie elektronicznej. Inne szczegółowe elementy wniosku mogą wynikać z przepisów prawa unijnego. Do wniosku winny być załączone niezbędne załączniki, umożliwiające jego rozpatrzenie.

2. W sprawach niecierpiących zwłoki można przyjąć, że wniosek o udzielenie pomocy będzie mógł być sformułowany ustnie (np. telefonicznie), ale winien być niezwłocznie potwierdzony w formie pisemnej.

V

1. Odmowa w zakresie udzielenia odpowiedzi wynika bądź z niespełnienia wskazanych powyżej wymogów, bądź też z faktu, że zaistniał brak podstaw prawnych udzielenia pomocy we wnioskowanym zakresie. Można tu wskazać na następujące sytuacje, wedle których: 1) wykonanie wniosku prowadziłoby do ujawnienia tajemnicy handlowej, przemysłowej, zawodowej lub byłoby sprzeczne z porządkiem lub interesem publicznym; 2) pomoc prawna nie jest niezbędna; 3) organ inicjujący mógłby sam wykonać czy zrealizować wniosek; 4) wykonanie wniosku tworzyłoby sytuację, w której następowałoby nieproporcjonalne obciążenie organu współpracującego w stosunku do celu, jaki leżał u podstaw wniosku; 5) udzielenie pomocy jest faktycznie niemożliwe; 6) prawo krajowe nie daje możliwości przeprowadzenia takich działań, o jakie zawnioskowano, brak takiej czynności prawnej w przepisach krajowych bądź też brak czynności analogicznej.

2. Odmowa udzielenia pomocy winna zawierać uzasadnienie.

3. Nieuzasadniony wniosek podlega zwrotowi. Zwrot wniosku jest czynnością materialno-techniczną. Nie można jej zaskarżyć w toku instancji; nie podlega też kontroli polskiego sądu administracyjnego.

4. Do chwili udzielenia pomocy wniosek w każdej chwili może zostać cofnięty.

5. Wniosek jest wolny od jakichkolwiek opłat.

Art. 260c. [Wniosek o pomoc do organów innych państw Unii Europejskiej i organów administracji Unii Europejskiej]

§ 1. Organy administracji publicznej zwracają się o pomoc do organów innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organów administracji Unii Europejskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej tak stanowią i na zasadach określonych w tych przepisach.
§ 2. Wniosek o udzielenie pomocy zawiera uzasadnienie. Jeżeli wniosek jest kierowany do organów administracji Unii Europejskiej, sporządza się go w języku urzędowym Unii Europejskiej, a jeżeli jest kierowany do organów innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, tłumaczy się go na język uzgodniony przez zainteresowane organy.

I

Możliwość wystąpienia do innych organów państw członkowskich i organów administracji Unii Europejskiej wynikać będzie z przepisów unijnych. Mamy w tym przypadku do czynienia z postępowaniami, w których będzie pojawiał się tzw. element zagraniczny, czyli konieczność uzyskania informacji od wskazanych podmiotów w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Uzyskanie wskazanej informacji może poprzedzać wszczęcie postępowania administracyjnego przez polski organ administracji publicznej lub też konieczność pozyskania tej informacji może pojawić się w trakcie jego prowadzenia.

II

Stosowny wniosek powinien zawierać uzasadnienie, tj.: 1) wskazanie podstawy prawnej działania wynikającej z przepisów unijnych; 2) okoliczności umożliwiających samodzielne podjęcie czynności, np. poprzez wyszczególnienie wszelkich znanych organowi informacji, mających znaczenie faktyczne dla prowadzonej sprawy; 3) określenie, jakich kon-

kretnych czynności lub dowodów wniosek dotyczy i organ oczekuje; 4) celu wykorzystania informacji, które zostaną przekazane. Językiem wniosku będzie język polski w przypadku zwrócenia się do organów administracji unijnej, a w przypadku organów innych państw członkowskich Unii będzie to język uzgodniony, czyli język urzędowy państwa, do którego organu kierowany jest wniosek o udzielenie pomocy.

III

Uzyskanych we wskazanym trybie dowodów nie powinno się weryfikować w myśl zasady lojalnej współpracy. Będą one miały moc dowodową równą dowodom „krajowym". Ewentualne zakwestionowanie dowodów uzyskanych w ten sposób powinno nastąpić poprzez przeprowadzenie przeciwdowodu, na zasadach szczególnych, wynikających z prawa krajowego.

Art. 260d. [Sposób przekazywania informacji]

Informacje między organami administracji publicznej są przekazywane w szczególności drogą elektroniczną.

I

W ramach europejskiej współpracy administracyjnej możliwe jest wyróżnienie zasady szybkości, odformalizowania i elektronicznej formy komunikacji, które determinują sposób udzielenia informacji. Ustawodawca w komentowanym przepisie nie określił w sposób zamknięty sposobu przekazywania informacji (podstawową, aczkolwiek nie jedyną formą jest forma pisemna), wskazał jednak, że obok formy dokumentu klasycznego (papierowego), pożądaną formą jest forma elektroniczna, która w sposób znaczący może skrócić czas prowadzonego postępowania i udzielenia informacji. Ponadto forma elektroniczna skutkuje oszczędnością kosztów w ramach działania organów administracji publicznej. Można sformułować stwierdzenie, że komentowany przepis stanowi uprzywilejowanie tej formy komunikacji między organami administracji.

II

1. W określonych rodzajach spraw z zakresu administracji publicznej możliwe jest zastosowanie elektronicznych formularzy kontaktowych. Możliwość ich stosowania powinna jednak wynikać czy to z obowiązujących przepisów, w szczególności unijnych, czy też z ewentualnego porozumienia między organami, pomiędzy którymi następuje wymiana informacji, gdyż możliwe i pożądane jest umowne ustalenie formy komunikacji między wskazanymi podmiotami.

2. Wykorzystanie formularzy i systemów informatycznych wpisuje się w pojęcie tzw. administracji sieciowej.

3. Jednocześnie w sytuacji szczególnej (np. zagrożenie życia i zdrowia, zagrożenie porządku i bezpieczeństwa publicznego) można zastosować inne formy komunikacji, np. formę ustną, telefoniczną itp.

Art. 260e. [Koszty udzielenia pomocy]

Zasady ponoszenia kosztów udzielenia pomocy regulują przepisy prawa Unii Europejskiej. W przypadku braku takich przepisów organ administracji publicznej ponosi koszty swojego działania.

Wskazany przepis określa zasady ponoszenia kosztów udzielenia pomocy. Regulacja ta jest bardzo lakoniczna i nie do końca odpowiednia. Ewentualny zwrot kosztów postępowania jest możliwy tylko i wyłącznie, jeśli wynika to z przepisów unijnych. Gdy brak takiej regulacji, koszty będą obciążać organ współpracujący, który udzielił pomocy. I o ile zwyczajowe koszty udzielenia informacji, tj. koszty osobowe pracownika, który gromadzi i przetwarza informację, ewentualne koszty administracyjne, w przypadku odpowiedzi w udzielonej w formie pisemnej, nie będą w znaczący sposób obciążać organu, o tyle już np. tłumaczenie (które też wydaje się nieodzowne), koszty pracy biegłych, koszty oględzin, kuratora, podróży itp. mogą stanowić znaczące obciążenie organu, wykraczające poza standardowe koszty postępowania administracyjnego. Dlatego też wydaje się, że zasada, że każdy ponosi koszty swojego działania, a działanie jest inicjowane prze inny podmiot, nie jest właściwa. Tą nieproporcjonalność – w przypadku rozpa-

trywania spraw o skomplikowanym stanie faktycznym – można byłoby rozwiązać poprzez zawarcie osobnego porozumienia, regulującego sposób uiszczania dodatkowych, znacznych kosztów postępowania.

Art. 260f. [Możliwość stosowania przepisów o pomocy w stosunku do organów innych państw]

Przepisy niniejszego działu stosuje się także w odniesieniu do organów państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej znajdują zastosowanie do tych państw.

Komentowany artykuł wprowadza możliwość zastosowania przepisów niniejszego działu (art. 260a-260e) do współpracy z organami państw, które należą do Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Do EFTA, która powstała w 1960 r. obecnie należą takie państwa jak: Islandia, Norwegia, Liechtenstein oraz Szwajcaria.

Art. 260g. [Prymat prawa unijnego nad prawem krajowym]

Przepisów niniejszego działu nie stosuje się, jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej lub przepisy szczególne dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią inaczej.

I

Komentowany przepis ma walor informacyjny. Ponadto wydaje się, że możliwe jest także wyróżnienie waloru czasowego, gdyż wprowadzenie analizowanego przepisu, jak i przepisów całego działu o europejskiej współpracy administracyjnej eliminuje dotychczasową lukę systemową w prawie krajowym. Przepisy Działu VIIIa, a w szczególności art. 260g, wyraźnie wskazują możliwości zastosowania przepisów o europejskiej współpracy administracyjnej we wszelkich sytuacjach, które pojawiają się w ramach działania polskiej administracji publicznej po dniu 1 czerwca 2017 r.

II

Komentowany przepis potwierdza prymat prawa unijnego nad prawem krajowym. Pierwszeństwo to odzwierciedla się w następującym modelu stosowania przepisów, tj. przepisy niniejszego działu nie będą miały zastosowania w sytuacji, gdy w przepisach unijnych uregulowano w sposób szczegółowy konkretne aspekty procesowe współpracy. Następnie zastosowanie znajdą inne akty prawa krajowego o szczególnym charakterze w stosunku do k.p.a, w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*, o ile odmiennie regulują kwestie współpracy w ramach udzielania i występowania o pomoc w sprawach administracyjnych. Najwłaściwsze będzie stwierdzenie, że k.p.a. reguluje ogólny tryb współpracy administracyjnej, ale możliwe jest też wyróżnienie innych trybów szczególnych, które mogą mieć źródło w prawie unijnym, jak i krajowym.

DZIAŁ IX
Opłaty i koszty postępowania

Art. 261. [Wyznaczenie terminu do wpłacenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania]

§ 1. Jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni.
§ 2. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana.
§ 3. Na postanowienie w sprawie zwrotu podania służy zażalenie.
§ 4. Organ powinien jednak załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności:
1) jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony;
2) jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity;
3) jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą.

I

1. Opłata to publicznoprawne świadczenie pieniężne pobierane w określonej prawem wysokości jako swego rodzaju wynagrodzenie za czynność organu administracji publicznej, dokonaną w interesie strony (wyrok WSA z dnia 27 stycznia 2010 r., III SA/Po 608/09, CBOSA). Natomiast koszty postępowania to wydatki związane z postępowaniem prowadzonym przez organ administracyjny w granicach wyznaczonych treścią art. 263.

2. Nieuiszczenie opłaty nie jest brakiem formalnym podania w rozumieniu art. 64. Należy bowiem odróżnić brak formalny wniosku w sytuacji, gdy podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalo-

nym w przepisach, od braku fiskalnego w postaci nieuiszczenia opłaty (wyrok NSA z dnia 27 lutego 2003 r., II SA/Gd 140/02, CBOSA; wyrok WSA z dnia 4 września 2008 r., II SA/Ke 205/08, CBOSA).

3. Art. 261 znajduje zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do opłat uiszczanych z góry, a w szczególności do opłaty skarbowej. Pobranie należnej opłaty jest obowiązkiem organu. Koszty postępowania zwykle stają się policzalne dopiero w toku postępowania. Obowiązek ich uiszczenia z góry powstanie wyjątkowo, gdy przepisy będą nakazywały uiszczenie należności kwalifikowanej do kosztów postępowania.

II

1. Organ administracyjny podejmuje czynności zmierzające do merytorycznego rozpatrzenia sprawy wtedy, gdy: 1) strona uiściła w całości przewidziane prawem należności; 2) istnieją przesłanki zwolnienia strony od opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania; 3) zachodzi przesłanka z art. 261 § 4 pkt 1-3; 4) wniesienie podania nie skutkuje obowiązkiem uiszczenia z góry opłaty albo innych należności.

2. Uiszczenie opłaty jest jednym z warunków skutecznego wniesienia podania. Nieopłacone podanie jest bezskuteczne względnie. Brak tego rodzaju podlega usunięciu na wezwanie organu. Termin zakreślony w wezwaniu pozostaje wiążący zarówno dla strony, jak i dla organu, który nie może dokonać zwrotu podania przed jego upływem. Ponowne wezwanie strony i wyznaczenie jej kolejnego terminu w trybie art. 261 § 1 jest niedopuszczalne.

3. Natomiast niezapłacenie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa skutkuje powstaniem zaległości podatkowej, o której mowa w o.p. Nieuiszczenie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa nie powoduje natomiast jego nieskuteczności i nie wstrzymuje biegu terminu do wydania decyzji. Pośród wymogów ważności (skuteczności) pełnomocnictwa nie mieści się obowiązek przedstawienia wraz z dokumentem pełnomocnictwa dowodu opłacenia opłaty skarbowej od złożenia dokumentu pełnomocnictwa (wyrok NSA z dnia 23 września 2016 r., II OSK 3148/14, CBOSA).

4. Organ z urzędu powinien monitorować otrzymywane wpłaty. Uiszczenie należności w terminie wyznaczonym w wezwaniu nie zo-

bowiązuje strony do zawiadomienia o tym fakcie organu czy też przedłożenia dowodu jej uiszczenia (wyrok WSA z dnia 4 września 2008 r., II SA/Ke 205/08, CBOSA).

III

1. Organ rozpatrzy podanie tylko wtedy, gdy w wyznaczonym terminie należności wpłacone przez stronę zostaną zaksięgowane na jego koncie. Polecenie przelewu na konto organu sporządzone w ostatnim dniu terminu może skutkować tym, że przelane środki zostaną zaksięgowane na koncie organu już po upływie terminu. W k.p.a. brak jest bowiem przepisu, który odpowiadałby przepisowi art. 60 § 1 pkt 2 o.p., zgodnie z którym za termin dokonania zapłaty podatku uważa się w obrocie bezgotówkowym – dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika.

2. Jeśli wezwanie pozostanie bez odpowiedzi, wówczas organ zwraca podanie stronie. Zwrot podania przybiera formę zaskarżalnego postanowienia. Na postanowienie organu II instancji, wydane po rozpatrzeniu zażalenia, przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Zwrot podania wywołuje skutek w postaci niepodjęcia przez organ czynności postępowania.

3. Jeżeli niewpłacona opłata dotyczy konkretnej czynności w postępowaniu, wówczas organ nie podejmuje nieopłaconej czynności. Po bezskutecznym wezwaniu do wpłaty należności organ wyda niezaskarżalne postanowienie o niepodjęciu nieopłaconej czynności. Zażalenie przysługuje bowiem tylko na postanowienie o zwrocie podania. Postanowienie dotyczące zaniechania czynności uzależnionej od opłaty można zaskarżyć dopiero w odwołaniu od decyzji.

4. Okoliczności wyszczególnione w art. 261 § 4 nie są podstawą do zwolnienia od opłaty, a ich ujawnienie jedynie zobowiązuje organ do załatwienia podania, pomimo niewniesienia opłaty. Ewentualne zastosowanie art. 261 § 4 pkt 1 jedynie odsuwa w czasie spełnienie obowiązku uiszczenia wymaganych prawem opłat (wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2009 r., I OSK 315/09, CBOSA). Niewpłacone dobrowolnie należności podlegają wówczas ściągnięciu od strony w trybie egzekucji administracyjnej. Organ powinien wydać niezaskarżalne postanowienie o załatwieniu podania, pomimo nieuiszczenia opłaty.

5. Strona, która powołuje się na okoliczność z art. 261 § 4, powinna zwrócić się do organu ze stosownym wnioskiem i wyraźnie wskazać, która z przesłanek z art. 261 § 4 została, w jej ocenie, spełniona. Jeżeli podanie miałoby zostać załatwione z uwagi na względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony, to strona powinna wyjaśnić, na czym polega ten interes oraz względy społeczne.

IV

1. Postanowienie o załatwieniu podania, pomimo nieuiszczenia należności, może być wydane również z urzędu. Jeżeli strona nie uiściła opłaty, przed wydaniem postanowienia o zwrocie podania, organ powinien ocenić, czy spełniona jest przesłanka z art. 261 § 4 (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1997 r., I SA/Wr 1688/96, CBOSA).

Należy odróżnić okoliczności dotyczące trudnej sytuacji materialnej osoby wnoszącej podanie, stanowiące podstawę do zwolnienia od obowiązku uiszczenia należności, od okoliczności, uzasadniających zastosowanie uznaniowej przesłanki z art. 261 § 4 pkt 1 (wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2009 r., I OSK 748/08, CBOSA).

Przesłanki dotyczące czynności, dla której ustanowiony jest termin zawity i zamieszkiwania za granicą to przesłanki związane. Termin zawity to termin, którego upływ powoduje prawną bezskuteczność czynności. Czasowy pobyt za granicą, gdy miejsce zamieszkania pozostało w Polsce, nie uprawnia strony do żądania załatwienia podania, mimo nieuiszczenia opłaty.

2. Jeżeli po rozpatrzeniu wniosku strony organ stwierdzi, że nie zachodzą przesłanki z art. 261 § 4, to powinien wydać postanowienie o odmowie rozpoznania podania, pomimo braku opłaty, a następnie postanowienie o jego zwrocie. Jeżeli natomiast organ stwierdził nieistnienie przesłanek wskutek czynności podjętych z urzędu, to wystarczające jest wydanie tylko postanowienia o zwrocie podania.

3. Organ nie może wydać postanowienia o zwrocie podania, jeżeli strona wystąpiła z wnioskiem o zwolnienie od obowiązku uiszczenia należności, a wniosek ten nie został jeszcze rozpoznany (wyrok WSA z dnia 13 maja 2009 r., II SA/Wa 1726/08, CBOSA).

4. Art. 261 nie dotyczy zaliczki na pokrycie kosztów postępowania (art. 262 § 2) i nie stanowi podstawy zwrotu podania stronie, która

wbrew wezwaniu organu nie uiściła zaliczki (wyrok WSA z dnia 30 września 2010 r., II SAB/Ke 34/10, CBOSA).

5. Podobne skutki, jak nieuiszczenie opłaty, wywołuje nieuiszczenie należności z tytułu kosztów postępowania w przypadkach, w których przepisy prawa wymagają, aby strona wpłaciła je z góry. W takim przypadku kwota kosztów musiałaby wynikać z przepisu, który określałby je ryczałtowo, co umożliwiłoby pobranie ich z góry. W innej sytuacji koszty obciążające stronę są obliczane przez organ na końcu postępowania, tj. przy wydawaniu decyzji.

6. W sprawie, w której strona nie uiściła należności płatnych z góry, nie znajduje zastosowania art. 35 k.p.a., wyznaczający termin załatwienia sprawy (wyrok WSA z dnia 13 maja 2009 r., II SA/Wa 1726/08, CBOSA). Ewentualne ponaglenie na niezałatwienie sprawy w terminie nie będzie więc skuteczne.

7. Zaniechanie wniesienia opłaty uiszczanej z góry nie może być podstawą wydania decyzji odmawiającej przyznania stronie uprawnienia (wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1998 r., IV SA 452/96, LEX nr 43143).

Art. 262. [Koszty postępowania obciążające stronę]

§ 1. Stronę obciążają te koszty postępowania, które:
1) wynikły z winy strony;
2) zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.
§ 2. W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania.

I

1. Ze względu na zasadę dochodzenia prawdy obiektywnej oraz zasadę zupełności postępowania koszty postępowania generalnie ponosi organ administracyjny, niezależnie od tego, czy postępowanie zostało wszczęte z urzędu, czy na wniosek strony. Organ administracyjny ponosi koszty postępowania w granicach wynikających z jego ustawowych obowiązków.

2. Wyszczególnienie kosztów obciążających stronę ma charakter zamknięty. Niedopuszczalne jest nałożenie na stronę obowiązku zapłaty kosztów wynikających z przyczyn innych niż wprost wskazane w art. 262. Odstąpienie od zasady ogólnej, określającej, na kim spoczywa obowiązek ponoszenia kosztów postępowania administracyjnego, wskazanej w art. 262 § 1, może nastąpić tylko na podstawie przepisu szczególnego, który wyraźnie i jednoznacznie nałoży na stronę obowiązek pokrycia wskazanych w nim kosztów postępowania (wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., I OSK 3458/15, CBOSA). Ponadto strona nie może być obciążona kosztami postępowania wszczętego z urzędu, chyba że organ wszczął postępowanie z urzędu ze względu na ważny interes strony (wyrok NSA z dnia 4 maja 1993 r., SA/Kr 1858/92, LEX nr 73033).

3. Zasadniczą przesłanką, decydującą o obciążeniu strony kosztami postępowania administracyjnego, jest wina rozumiana tak materialnie, jak i formalnie. Ustalenie winy strony powinno być oceniane w kontekście całej materii będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, bez ograniczenia wyłącznie do kwestii formalnych związanych z tokiem postępowania. Pojęcie winy w prawie administracyjnym ma zawsze charakter zobiektywizowany, polegający na samym stwierdzeniu naruszenia przepisów i obowiązków przypisanych podmiotowi, bez konieczności oceny stopnia winy w rozumieniu prawnokarnym, czy też czysto subiektywizowanym – natężenie złej woli, brak świadomości czy też wiedzy (wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II GSK 1424/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r., II GSK 1812/11, CBOSA).

4. Koszty powstałe z winy strony, to spowodowane przez stronę koszty podjęcia przez organ czynności, które nie przyczyniły się do wyjaśnienia stanu sprawy, np. koszty wezwania strony albo świadka w sytuacji, gdy strona błędnie podała adres zamieszkania, koszty powstałe wskutek pieniactwa strony albo koszty powstałe wskutek nieusprawiedliwionego niestawiennictwa strony, skutkującego koniecznością powtórzenia lub odroczenia zaplanowanej czynności (wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1999 r., I SA/Gd 1599/97, LEX nr 40370; wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OSK 433/11, CBOSA). Koszty poniesione z winy strony powinny być jednoznacznie wskazane wraz z odniesieniem ich do konkretnych zdarzeń i dowodów potwierdzających zawinienie.

II

1. Stwierdzenie, że konkretne wydatki nie wynikają z ustawowych obowiązków organu, stanowi warunek konieczny prowadzenia dalszej analizy, czy koszty zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony. Spełnienie jednej z tych przesłanek uprawnia organ do obciążenia strony kosztami postępowania. Do kosztów tego rodzaju należą wydatki związane z przeprowadzeniem wnioskowanego przez stronę, lecz w istocie zbędnego dowodu, gdy stan sprawy został już należycie wyjaśniony, np. koszty zbędnego przesłuchania biegłego lub świadka (wyrok WSA z dnia 12 czerwca 2013 r., II SA/Kr 402/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 5 czerwca 2014 r., II SA/Kr 675/14, CBOSA; wyrok WSA z dnia 6 czerwca 2018 r., VII SA/Wa 2229/17, CBOSA).

Do kosztów obciążających stronę, bo poniesionych na jej żądanie, ale nie wynikających z ustawowego obowiązku organu, należą koszty wykonania kopii materiału dowodowego sprawy, koszty te nie pozostają bowiem w bezpośrednim związku z rozstrzygnięciem sprawy (uchwała NSA z dnia 8 października 2018 r., I OPS 1/18).

2. Na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 organ może obciążyć kosztami postępowania w równych częściach wszystkie strony postępowania, a nie wyłącznie stronę, która żądała wszczęcia postępowania (uchwała NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., I OPS 5/06, CBOSA). Kodeks nie zawiera przepisów pozwalających na orzekanie o zwrocie kosztów pomiędzy stronami postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., II SA/Gd 2016/98, CBOSA), ani o zwrocie kosztów postępowania przez organ na rzecz strony. Ponadto koszty nie obciążają innych uczestników postępowania niż strona albo uczestnik postępowania na prawach strony.

3. Odstępstwo od zawartej w art. 262 § 1 zasady, określającej, na kim spoczywa obowiązek ponoszenia kosztów postępowania administracyjnego, może nastąpić tylko na podstawie przepisu szczególnego, który wyraźnie i jednoznacznie nałoży na stronę obowiązek pokrycia wskazanych w nim kosztów postępowania (wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OSK 1617/10, CBOSA).

4. W sprawie złożenia przez stronę zaliczki organ powinien wydać postanowienie (art. 123) o charakterze uznaniowym, które nie

podlega zaskarżeniu, nie jest to bowiem postanowienie rozstrzygające o kosztach postępowania, wydane na podstawie art. 264 (wyrok WSA z dnia 15 maja 2014 r., VIII SA/Wa 158/14, CBOSA). Postanowienie takie określa wysokości zaliczki (kwota) oraz sposób (wpłata gotówkowa w kasie, przelew bankowy lub inne rozwiązanie) i termin jej wniesienia. Postanowienie wydane na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 można kwestionować tylko w odwołaniu od decyzji, kończącej dane postępowanie – art. 142 (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r., I OSK 1282/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 10 stycznia 2012 r., III SA/Kr 249/11, CBOSA). Końcowe postanowienie o kosztach powinno przy obliczeniu tych kosztów uwzględnić uiszczoną zaliczkę (wyrok WSA z dnia 16 maja 2005 r., VII SA/Wa 396/04, CBOSA).

Niewpłacenie przez stronę, na żądanie organu administracji publicznej, zaliczki na poczet kosztów postępowania nie stanowi podstawy do zwrotu podania (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, CBOSA), ani podstawy zaniechania czynności dowodowej. Zaliczka nieuiszczona w terminie powinna być ściągnięta w trybie przepisów o egzekucji należności pieniężnych po wydaniu ostatecznego postanowienia w sprawie kosztów postępowania (art. 265 k.p.a.).

Art. 262 § 2 ma zastosowanie zwłaszcza w takim przypadku, gdy konieczne jest przeprowadzenie pracochłonnych badań, ekspertyz, gdy strona domaga się dodatkowych jeszcze opinii biegłych, pomimo wyjaśnienia okoliczności sprawy (wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2004 r., IV SA 82/03, CBOSA).

Art. 263. [Należności zaliczane do kosztów postępowania]

§ 1. Do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56, koszty spowodowane oględzinami na miejscu, koszty doręczenia stronom pism urzędowych, a także koszty mediacji.
§ 2. Organ administracji publicznej może zaliczyć do kosztów postępowania także inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy.

I

1. Kosztami postępowania są wydatki poniesione w toku postępowania i pozostające w związku z tym postępowaniem. Katalog kosztów ma charakter otwarty. Do kosztów można zaliczyć jedynie wydatki niezbędne, celowe i poniesione zgodnie z zasadą gospodarności (wyrok WSA z dnia 3 marca 2009 r., II SA/Po 667/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 21 stycznia 2010 r., II SA/Gd 264/09, CBOSA).

2. Art. 56 odsyła do ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 755 ze zm.). Odesłanie z art. 56 k.p.a. nie dotyczy wynagrodzenia biegłego z art. 89 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a jedynie przysługującego biegłemu zwrotu kosztów podróży i stawiennictwa.

3. Przepisy art. 262, art. 263 i art. 264 nie stanowią ani podstawy prawnej do żądania od organu administracji publicznej zwrotu kosztów poniesionych przez stronę postępowania, ani też podstawy prawnej do orzekania przez organ administracji publicznej o zwrocie kosztów na rzecz strony postępowania administracyjnego. Przepisy te dotyczą sytuacji, kiedy organ administracji obciąża stronę kosztami postępowania. Nie mają zaś zastosowania do sytuacji, kiedy strona ponosi koszty na skutek podjęcia czynności, które mają jej zapewnić skuteczną obronę jej interesów prawnych i nie ma w tym przypadku znaczenia, czy strona ponosi koszty w wyniku zawarcia umowy cywilnoprawnej (wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., II OSK 2877/15, CBOSA).

Przepisy, które normują „rozdział" kosztów pomiędzy organem i stroną postępowania, nie stanowią podstawy prawnej do przyznania przez organ administracji na rzecz strony zwrotu poniesionych przez nią kosztów postępowania i to niezależnie od tego, czy koszty przeprowadzonego przez stronę dowodu okazały się istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy (wyrok WSA z dnia 11 października 2018 r., II SA/Go 524/18, CBOSA).

4. Do kosztów postępowania nie należą koszty zastępstwa procesowego, wykonywanego przez profesjonalnego pełnomocnika, nie są one bowiem bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy przez organ administracyjny.

5. Do kosztów postępowania należy wynagrodzenie przedstawiciela ustawowego, wyznaczonego przez sąd powszechny na wniosek organu administracyjnego dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego (uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11).

II

1. Obowiązek pokrycia kosztów sporządzenia operatu szacunkowego dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomość, przejętą pod drogę gminną w trybie przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, spoczywa na organie prowadzącym postępowanie, które to wydatki są kosztami postępowania w rozumieniu art. 263 § 1 (wyrok WSA z dnia 8 kwietnia 2010 r., II SA/Bk 48/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 4 lipca 2014 r., II SA/Kr 792/14, CBOSA).

2. Uprawnienie do żądania zwrotu przysługuje wszystkim osobom wezwanym przez organ (art. 263 § 1 w zw. z art. 56 § 1). Uprawnienie to nie przysługuje stronie w postępowaniu wszczętym na jej wniosek, chyba że bez swojej winy została błędnie wezwana do stawienia się (art. 56 § 1).

Art. 263a. [Delegacja ustawowa – wysokość wynagrodzenia mediatora]

Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, wysokość wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego oraz wydatki mediatora podlegające zwrotowi, biorąc pod uwagę rodzaj sprawy oraz sprawny przebieg mediacji, a także niezbędne wydatki związane z prowadzeniem mediacji.

Przepis zawiera delegację ustawową do wydania wykonawczego aktu stanowienia prawa. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał dnia 2 czerwca 2017 r. rozporządzenie w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1088).

Art. 264. [Ustalenie kosztów postępowania]

§ 1. Jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.
§ 1a. Jeżeli w sprawie została przeprowadzona mediacja, organ administracji publicznej, niezwłocznie po doręczeniu protokołu z przebiegu mediacji, wydaje postanowienie w sprawie ustalenia wysokości kosztów mediacji.
§ 2. Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania osobie zobowiązanej do ich poniesienia służy zażalenie.

I

1. O kosztach postępowania administracyjnego organ administracyjny orzeka wydając postanowienie. Art. 264 zawiera normę kompetencyjną i może stanowić też podstawę prawną ewentualnej odmowy ustalenia kosztów. Rozstrzygnięcie postanowienia powinno zawierać wyznaczone prawem elementy: wysokość kosztów, osoby zobowiązane do ich poniesienia, termin ich uiszczenia oraz sposób ich uiszczenia (np. gotówką w kasie urzędu, przelewem na konto bankowe). Ponieważ stronę postępowania obciążają tylko te koszty postępowania, które wynikły z winy strony lub zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie, stąd jedynie w wymienionych przypadkach uzasadnione będzie wydanie postanowienia w sprawie kosztów. Natomiast orzeczenie o wysokości nieuiszczonej opłaty wymaga wydania decyzji wymierzającej zobowiązanie. Osobą zobowiązaną do uiszczenia kosztów może być również organizacja społeczna działająca na prawach strony (art. 31 k.p.a.). Postanowienie o kosztach powinno uwzględniać fakt uiszczenia zaliczki na pokrycie kosztów postępowania.

2. Postanowienie w sprawie kosztów ma charakter konstytutywny, gdyż tworzy obowiązek zapłaty kosztów postępowania i jest aktem związanym (żaden z elementów jego rozstrzygnięcia nie podlega ustaleniu przy zastosowaniu uznania administracyjnego). Na postanowienie przysługuje zażalenie, a następnie na postanowienie organu odwoławczego – skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

Dopuszczalne jest zaskarżenie poszczególnych elementów rozstrzygnięcia, a także poszczególnych składników ustalonych kosztów. Uprawnienie do wniesienia zażalenia (legitymację procesową) posiada jedynie osoba zobowiązana do poniesienia kosztów. Postanowieniem zaskarżalnym, na podstawie art. 264 § 2, jest również postanowienie dotyczące kosztów mediacji. Postanowienie takie organ może wydać jeszcze w czasie trwania postępowania administracyjnego, gdyż koszty mediacji są pokrywane niezwłocznie po jej zakończeniu (art. 96l § 3 k.p.a.).

Postanowienie o kosztach organ może wydać również wtedy, gdy zatwierdzi ugodę administracyjną, która wywiera – na zasadzie art. 121 – takie same skutki, jak decyzja. Organ administracyjny nie wydaje postanowienia o kosztach, jeżeli strona została od nich zwolniona w całości na podstawie art. 267.

3. Postanowienie o kosztach wydawane jest jednocześnie z decyzją kończącą postępowanie administracyjne, stanowi jednak akt odrębny od decyzji. „Jednocześnie" oznacza w tym samym czasie, w tej samej chwili, bezpośrednio pod wydaniu decyzji. Nie jest dopuszczalne wydanie postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania przed podjęciem decyzji. Podobnie nie jest prawnie możliwe podjęcie decyzji administracyjnej bez wydania postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania, jak też wydanie przedmiotowego postanowienia bez podjęcia decyzji. Chodzi tu o decyzję kończącą postępowanie w danej sprawie, nie ma zaś znaczenia, czy jest to decyzja merytoryczna (rozstrzygająca sprawę co do istoty), czy tylko decyzja w znaczeniu procesowym (wyrok NSA z dnia 19 września 2007 r., I OSK 1356/06, CBOSA). Jednakże niewydanie postanowienia o kosztach „jednocześnie" z wydaniem decyzji nie narusza art. 264 § 1. Sformułowanie „jednocześnie z wydaniem decyzji" stanowi zalecenie dla takiego właśnie postępowania organu, co nie oznacza, iż organ już po wydaniu rozstrzygnięcia, co do istoty sprawy, nie może wydać postanowienia o kosztach postępowania. Istotne jest jednak, by tych rozstrzygnięć nie dzielił zbyt wielki odstęp czasu (wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r., II GSK 137/07, CBOSA). Również wydanie postanowienia o kosztach postępowania nawet przed wydaniem decyzji, gdy stronie doręczono oba te akty prawne łącznie, nie wzbudziło zastrzeżeń Sądu (wyrok NSA z dnia 14 listopada 1995 r., SA/Gd 2749/94, ONSA 1996, nr 4, poz. 172).

II

Koszty postępowania powinny być starannie obliczone, gdyż postanowienie o kosztach będzie podstawą wystawienia tytułu wykonawczego w ewentualnym postępowaniu egzekucyjnym. Jeżeli elementem kosztów jest wynagrodzenie biegłego, to organ administracji nie może bezkrytycznie przyjmować wystawionej przez niego faktury (rachunku), lecz jest zobligowany do jej sprawdzenia, uwzględniając także wydatki niezbędne do wykonania zleconej pracy, czemu winien dać wyraz w uzasadnieniu postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania (wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., I OSK 1370/16, CBOSA).

Nie należy obciążać strony kosztami sporządzenia opinii biegłego, która okazała się wadliwa i nie stanowiła podstawy ustaleń faktycznych w wydanej decyzji (wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1999 r., I SA/Gd 1846/97, ONSA 2000, nr 3, poz. 116). W takiej sytuacji merytoryczna ocena stanu sprawy będzie wpływała na treść akcesoryjnego postanowienia o kosztach postępowania. Jeżeli do uiszczenia kosztów zobowiązanych jest kilka osób, to organ powinien w rozstrzygnięciu postanowienia wskazać odrębnie każdą z tych osób oraz kwotę, do której uiszczenia dana osoba została zobowiązana.

Art. 265. [Egzekucja administracyjna nieuiszczonych w terminie kosztów i opłat]

Wszelkie nieuiszczone w terminie opłaty i koszty postępowania oraz inne należności wynikłe z tego postępowania podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych.

I

1. Strona postępowania administracyjnego jest zobowiązana do uiszczenia opłat, a także obciążających ją kosztów postępowania i innych należności. Jeżeli nie zostały wpłacone, wówczas organ administracyjny jest zobowiązany do ustalenia ich wysokości, a następnie żądania zapłaty, w tym również w drodze egzekucji administracyjnej. Zasady postępowania egzekucyjnego reguluje u.p.e.a. W świetle jej

przepisów organ administracyjny, który wydał postanowienie na podstawie art. 264, jest wierzycielem (art. 1a pkt 13 u.p.e.a.), natomiast osoba obciążona obowiązkiem zapłaty należności jest zobowiązanym (art. 1a pkt 20 u.p.e.a.). Zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a., w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Postanowienie dot. kosztów postępowania jest podstawą wystawienia tytułu wykonawczego (art. 3 § 1 u.p.e.a.). W przypadku opłat – jest nią decyzja wydana na podstawie art. 21 § 3 o.p. (wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., I SA/Gl 37/08, CBOSA).

Egzekucję należności pieniężnych reguluje dział II u.p.e.a. Egzekucja należności pieniężnych pociąga za sobą konieczność uiszczenia przez zobowiązanego kosztów egzekucyjnych (dział I rozdział 6 u.p.e.a.). Obowiązki wierzyciela wyznaczają ponadto przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1483), dotyczące w szczególności działań informacyjnych podejmowanych wobec zobowiązanego, zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku oraz postępowania wierzycieli przy podejmowaniu czynności, zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (§ 1 rozporządzenia). Wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych (§ 2 rozporządzenia).

2. Koszty postępowania w rozumieniu k.p.a. są to wydatki poniesione w celu rozstrzygnięcia sprawy. Przez opłatę rozumie się świadczenie pieniężne, pobierane w określonej z góry wysokości z tytułu wynagrodzenia za czynności organu administracyjnego lub innego podmiotu upoważnionego do wykonywania funkcji administracyjnych, dokonane w interesie uczestnika postępowania, na rzecz którego daną czynność podjęto. Opłaty mają charakter przymusowy i nie są związane z wynikiem postępowania administracyjnego. Pojęcie należności użyte w art. 261 § 1, 2 i 4, podobnie jak i pojęcie innych należności (art. 265) obejmuje opłaty za czynności urzędowe, procesowe, jak i koszty postępowania (wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 366/07, CBOSA).

3. Wskazanie różnicy między opłatą a kosztem postępowania może być utrudnione. Dowodzi tego analiza przepisów ustaw szczególnych, gdzie ustawodawca często posługuje się pojęciem opłata i koszty do-

datkowe, ale można również uznać, że w istocie rzeczy chodzi o opłatę. Natomiast innymi należnościami wynikłymi z postępowania, o których mowa w art. 265 i art. 267, mogą być wszelkie inne koszty postępowania niewymienione w k.p.a., a wynikające z ustaw szczególnych (wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r., II GSK 137/07, CBOSA).

Art. 266. [Zwrot kosztów błędnego wezwania strony]

Pracownik organu administracji publicznej winny błędnego wezwania strony (art. 56 § 1) obowiązany jest do zwrotu wynikłych stąd kosztów. Orzekanie i ściąganie należności od tego pracownika następuje w trybie administracyjnym.

I

1. Na wniosek strony, która – bez jej winy – została błędnie wezwana do stawienia się, organ administracyjny przyznaje koszty osobistego stawiennictwa. Żądanie takie należy zgłosić organowi, który prowadzi postępowanie, przed wydaniem decyzji, pod rygorem utraty roszczenia, o czym strona powinna zostać pouczona. Wniosek spóźniony nie podlega merytorycznemu rozpatrzeniu. Nie można wnosić o przywrócenie terminu do jego złożenia, bowiem po dniu wydania decyzji roszczenie wygasa (wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2011 r., VI SA/Wa 485/11, CBOSA).

2. Przepis art. 266 wprowadza regułę odpowiedzialności majątkowej pracownika urzędu organu administracji publicznej za koszty, spowodowane nieuzasadnionym wezwaniem strony postępowania do osobistego stawienia się, które to koszty zostały zwrócone stronie ze środków budżetowych (poniesione ze środków publicznych). Poza zakresem zastosowania tej normy prawnej znajdują się zdarzenia, polegające na błędnym wezwaniu osób innych niż strona oraz zgłoszone przez stronę żądania zwrotu kosztów innych niż koszty osobistego stawienia się (wyrok WSA z dnia 12 listopada 2008 r., II SA/Wa 615/08, CBOSA; wyrok WSA z dnia 8 września 2005 r., SA/Sz 1825/03, CBOSA).

3. Obowiązek zwrotu kosztów jest nakładany na pracownika w formie aktu administracyjnego, przybierającego formę decyzji, od której – na zasadach ogólnych – będzie przysługiwało odwołanie, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie tego rodzaju podej-

mowane jest w postępowaniu odrębnym od tego, w którym koszty powstały. Obowiązkiem organu jest wykazanie, że po stronie pracownika wystąpiło zawinienie oraz ustalenie wysokości należności podlegającej zwrotowi. O winie można będzie mówić wtedy, gdy zachowanie pracownika odbiegało od wzorca należytej (wymaganej w toku czynności postępowania administracyjnego) staranności działania. Jeżeli błędne wezwanie wystosował piastun władzy, to zastosowanie znajdą przepisy art. 25 i art. 26, dotyczące wyłączenia organu i załatwienia sprawy przez organ wyższego stopnia albo organ wyznaczony. Decyzja, która nie została wykonana dobrowolnie, podlega przymusowemu wykonaniu na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w trybie egzekucji należności pieniężnych.

4. W sprawie z art. 266a zastosowanie znajdują również przepisy k.p., dotyczące odpowiedzialności materialnej pracowników. Wynika z nich, że: pracownik ponosi odpowiedzialność materialną, na zasadzie winy (art. 114 k.p.), za rzeczywistą szkodę, wynikającą z normalnych skutków zachowania (art. 115 k.p.), a ciężar dowodu spoczywa na pracodawcy (art. 116 k.p.). Wysokość kosztów, które pracownik jest zobowiązany zwrócić, jest limitowana wartością jego trzymiesięcznego wynagrodzenia, przysługującego w dniu wyrządzenia szkody (art. 119 k.p.), chyba że błędne wezwanie było skutkiem umyślnego działania, wówczas koszty, które organ wypłacił stronie, podlegają zwrotowi w pełnej wysokości (art. 122 k.p.). Pracownik może ponieść odpowiedzialność tylko wtedy, gdy organ wypłacił stronie koszty podróży i inne przewidziane prawem należności (art. 120 k.p.).

II

1. Ponieważ sprawa dotycząca zwrotu kosztów wypłaconych błędnie wezwanej stronie załatwiana jest w trybie postępowania administracyjnego, nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania przed sądem powszechnym (art. 2 § 3 k.p.c.). W sprawie zawisłej przed sądem administracyjnym pracownik będzie zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 1 lit. d p.p.s.a.).

2. Pociągnięcie pracownika do odpowiedzialności majątkowej nie wyklucza podjęcia przez kierownika jednostki działań na podstawie

przepisów ustanawiających odpowiedzialność dyscyplinarną lub porządkową osoby winnej nieuzasadnionego wezwania strony.

Art. 267. [Zwolnienie od ponoszenia opłat, kosztów i innych należności]

W razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji publicznej może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. Zwolnienie od opłat skarbowych następuje z zachowaniem przepisów o tych opłatach.

I

1. Art. 267 wprowadza do postępowania administracyjnego instytucję zwolnienia strony z obowiązku uiszczenia z opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania. Pojęcie kosztów obejmuje wszystkie należności, które powstały w związku z postępowaniem, a które obciążają stronę postępowania. Należności powstałe w związku z postępowaniem wynikają z czynności procesowych podejmowanych od momentu wszczęcia postępowania do chwili uzyskania przez decyzję waloru decyzji ostatecznej, a także z czynności podejmowanych w celu uruchomienia postępowania oraz czynności wykonywanych po jego zakończeniu, jeżeli istnieją podstawy prawne ich podjęcia, a równocześnie jest z nimi związany obowiązek zapłaty określonych należności.

Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie wydawane jest przy zastosowaniu uznania administracyjnego (wyrok WSA z dnia 29 maja 2019 r., II SA/Łd 1156/18, CBOSA), co obliguje organ do uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zmierzającego do ustalenia, czy w sprawie spełniona jest przesłanka „niewątpliwej niemożności poniesienia" wskazanych wyżej wydatków. „Niemożność" to brak zdolności do wykonania zobowiązania. Natomiast „niewątpliwa" to graniczącą z pewnością. Badaniu będzie zatem podlegał przede wszystkim status materialny i finansowy strony.

Organ powinien mieć na uwadze również słuszny interes obywatela (art. 7; wyrok WSA z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Bk 782/18, CBOSA),

a także rozważyć, czy będzie możliwe uzyskanie należności w ewentualnie prowadzonej egzekucji administracyjnej (art. 59 § 2 u.p.e.a.). Ciężar dowodu w postępowaniu wnioskowym generalnie spoczywać będzie jednak na stronie (wyrok WSA z dnia 1 lipca 2016 r., III SA/Kr 175/16, CBOSA). Ocena materiału dowodowego powinna być zgodna również z zasadami logiki i doświadczenia życiowego (wyrok NSA z dnia 1 września 2011 r., I OSK 1502/10, CBOSA; wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2018 r., IV SA/Po 1124/17, CBOSA; wyrok WSA z dnia 12 czerwca 2019 r., III SA/Kr 417/19, CBOSA).

Zwolnienie może dotyczyć opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, a także kosztów postępowania ustalonych poprzez wydanie postanowienia. Zastosowanie zwolnienia będzie możliwe wtedy, gdy znana będzie kwota należności i osoba zobowiązana do jej uiszczenia (wyrok WSA z dnia 18 stycznia 2017 r., II SA/Ke 905/16, CBOSA). Kwestia zwolnienia jest rozpatrywana zwykle na wniosek strony, jednak przepis nie wyłącza możliwości udzielenia zwolnienia z urzędu (wyrok WSA z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Ke 826/17, CBOSA). Wniosek złożony w postępowaniu administracyjnym formalnie nie wymaga uzasadnienia, niewątpliwie jednak opisanie przyczyn braku zdolności płatniczej oraz poparcie twierdzeń dowodami obrazującymi sytuację wnioskodawcy będzie ułatwiało uzyskanie zwolnienia na podstawie art. 267. Gdyby na podstawie art. 64 § 2 wniosek strony pozostawiono bez rozpoznania, to i tak dopuszczalne będzie przyznanie zwolnienia z urzędu, oczywiście jeśli potwierdzona zostanie przesłanka warunkująca zwolnienie.

2. Wypowiedź organu administracyjnego powinna przybrać formę aktu administracyjnego – postanowienia, na które będzie przysługiwało zażalenie (art. 264 § 2; wyrok WSA z dnia 11 lutego 2016 r., II SA/Bk 608/15, CBOSA), a następnie skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Z treści postanowienia powinno wynikać, czy strona została zwolniona z całości, czy też tylko z części należności. Wydanie postanowienia jest zbędne, gdy organ rozważał możliwość przyznania zwolnienia z urzędu, lecz nie stwierdził spełnienia przesłanki zastosowania ww. przepisu. Zwolnienie może obejmować całość lub część należności. Organ podejmując rozstrzygnięcie nie jest związany wnioskiem strony. Nawet w przypadku żądania zwolnienia od kosztów

w całości, powinien z urzędu rozważyć, czy sytuacja materialna i rodzinna strony nie uzasadnia zwolnienia częściowego. Organem właściwym do orzekania w sprawie zwolnienia jest organ prowadzący postępowanie (postanowienie NSA z dnia 8 września 2010 r., II OW 36/10, CBOSA).

II

1. Z uwagi na to, że każdy obywatel jest zobowiązany do ponoszenia określonych w ustawie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym opłat administracyjnych, a omawiany przepis jest wyjątkiem od tej zasady, zatem nie może być interpretowany rozszerzająco (wyrok WSA z dnia 9 czerwca 2017 r., IV SA/Wa 1780/16, CBOSA). Zwolnienia z art. 267 k.p.a. nie należy mylić z umorzeniem zobowiązania z art. 67a § 1 pkt 3 o.p. oraz z art. 64 ust. 1 u.f.p. Analizowany przepis reguluje jedynie zwolnienie od opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania. Natomiast zwolnienia od opłat administracyjnych można domagać się wyłącznie wtedy, gdy pozwalają na to przepisy prawa materialnego (ustaw szczegółowych).

2. Rozważając zagadnienie z art. 267 nie wolno zapominać, że przepisy konkretnej ustawy, z której wynika obowiązek uiszczenia opłaty, mogą wprowadzać odrębne, właściwe dla niej zasady zwolnienia od opłaty, wyłączając w ten sposób możliwość zastosowania przepisu znajdującego się w k.p.a. Ustawodawca w art. 7 u.o.s. wprowadza zwolnienia podmiotowe, a w tym zwolnienie dotyczące osoby, która przedstawi zaświadczenie o korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa (pkt 5 wspomnianego artykułu). Natomiast zwolnienia przedmiotowe od opłaty skarbowej znajdują się w załączniku do ww. ustawy. Nie można zastosować na podstawie art. 267 zwolnienia uznaniowego od obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej, gdyż możliwość zwolnienia z opłaty skarbowej jest dopuszczalna wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o opłacie skarbowej. Przepisy ustawy o opłacie skarbowej nie uzależniają dokonania czynności od wniesienia opłaty skarbowej, jednak przepisy o postępowaniu administracyjnym nakładają na organy administracji publicznej obowiązek żądania uiszczenia i dochodzenia zapłaty wszelkich opłat i kosztów należnych na podstawie odrębnych przepisów, w tym również opłaty skarbowej.

Art. 267 będzie miał zastosowanie do opłat innych niż opłata skarbowa oraz do kosztów i należności związanych z tokiem postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące danej opłaty wyłączają zastosowanie tego przepisu albo autonomicznie regulują zagadnienie zwolnienia.

DZIAŁ X
Przepisy końcowe

Art. 268. [Uchylony]

Art. 268a. [Forma i zakres upoważnienia pracowników]

Organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

I

1. Komentowany przepis stanowi podstawę udzielania przez organy administracji publicznej (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3) upoważnień do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej pracownikom obsługujących dany organ, określając formę upoważnienia. Wskazana w nim instytucja pełnomocnictwa administracyjnego stanowi wyraz dekoncentracji kompetencji do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego (tzw. dekoncentracja wewnętrzna).

2. Udzielenie takiego upoważnienia jest czynnością o charakterze wewnętrznym. Nie powoduje ono utraty przez organ udzielający kompetencji do załatwienia sprawy, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, gdyż podmiot upoważniony działa w tym zakresie w imieniu organu i na jego odpowiedzialność (wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., I OSK 1563/11, CBOSA).

Od upoważnienia administracyjnego należy odróżniać przeniesienie kompetencji, polegające na wskazaniu innego niż ustawowo wyznaczony organu właściwego do załatwiania spraw z zakresu admi-

nistracji publicznej. Przykładem przepisu uprawniającego do przeniesienia kompetencji jest art. 39 ust. 4 u.s.g.), który stanowi, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, w tym organy organizacji pozarządowych[450].

3. Upoważnienie z art. 268a powinno być udzielone w formie pisemnej oraz określać datę, od której obowiązuje (wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., II GSK 1577/13, CBOSA).

Nie ma konieczności określenia terminu, do którego ma obowiązywać udzielone upoważnienie. Należy przyjąć, że w razie braku oznaczenia krańcowego terminu jego obowiązywania uznaje się, iż zostało wydane na czas nieokreślony. W takim jednak przypadku, z przyjęcia, że upoważnienie takie ma charakter indywidualny (osobisty) również po stronie organu (tzn. jest to upoważnienie udzielane przez osobę pełniącą funkcję organu, a nie abstrakcyjnie rozumiany organ) wynika, że upoważnienie to stanowi podstawę do działania przez danego pracownika do końca kadencji danego organu albo okresu jego powołania lub wyboru[451].

4. Zakres upoważnienia wskazany w treści omawianego przepisu ma charakter katalogu otwartego. Udzielone upoważnienie może w szczególności dotyczyć wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów – przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań – z oryginałem. Konieczne jest wyraźne (precyzyjne) określenie upoważnienia, nie wystarcza wskazanie zakresu kompetencji, co wynika z użytego w art. 268a sformułowania, że następuje ono „w ustalonym zakresie". Nie można domniemywać udzielenia upoważnienia do załatwiania spraw administracyjnych z faktu upoważnienia do wykonywania innych czynności.

---

[450] P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

[451] K. Glibowski, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2018.

II

1. Analizowane upoważnienie ma charakter indywidualny, tzn. udzielane jest imiennie konkretnemu pracownikowi (pracownikom), a nie pracownikom zajmującym określone stanowiska. Termin „pracownicy", którym posługuje się art. 268a, nie powinien być rozumiany wyłącznie przez odwołanie się do stosunku prawnego, regulowanego przez Kodeks pracy. W tym przepisie chodzi o wszelkie osoby, które znajdują się względem organu w relacji podległości służbowej i podporządkowania hierarchicznego, niezależnie od tego, czy relacje te są oparte na stosunku pracy. Może to być również innego typu stosunek publicznoprawny, np. stosunek wynikający z delegacji sędziego do Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie art. 77 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wyrok NSA z dnia 29 marca 2012 r. II GSK 1012/11, LEX nr 1145478).

2. Pracownik działający z upoważnienia musi się powołać w decyzji na to upoważnienie. Brak powołania się na upoważnienie nie pociąga za sobą skutków w postaci nieważności czy uchylenia decyzji, o ile upoważnienie takie istniało (wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1996 r., SA/Po 1555/95, LEX nr 26767).

3. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że organy kolegialne nie mogą udzielać upoważnień na podstawie art. 268a. Pogląd taki uzasadnia się tym, że komentowany przepis został wprowadzony w związku z realizacją zasady jednoosobowego kierownictwa w administracji terenowej oraz koniecznością powierzania ze względów technicznych i organizacyjnych wykonywania kompetencji organów monokratycznych pracownikom kierowanych przez nich urzędów[452].

Art. 269. [Prawomocne a ostateczne decyzje]

Decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

[452] Tamże.

I

1. Do czasu wprowadzenia w 1980 r. sądownictwa administracyjnego pojęcia decyzji „ostatecznej", jak również „prawomocnej" były uznawane za tożsame. W związku z wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego oraz przepisów szczególnych, przewidujących sądową kontrolę aktów administracyjnych w zakresie ubezpieczeń społecznych i sporządzania spisów wyborców przez sądy powszechne, wskazywano, że: 1) pojęcie decyzji ostatecznej było identyczne z pojęciem decyzji prawomocnej tylko w przypadku takich decyzji ostatecznych w administracyjnym toku instancji, od których nie przysługiwała również skarga do sądu; 2) za prawomocne uznawano decyzje, które po zaskarżeniu do sądu zostały utrzymane w mocy albo też nie zostały zaskarżone w terminie prekluzyjnym, ustanowionym dla wniesienia skargi do sądu[453].

2. Zgodnie z art. 16 § 1, decyzjami ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Poczynając od 1 czerwca 2017 r. k.p.a. wprost definiuje decyzje prawomocne jako decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu (art. 16 § 3). Bez znaczenia jest przyczyna, która uniemożliwia sądową weryfikację decyzji administracyjnej. Za decyzje prawomocne uznaje się te decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego z powodu braku drogi sądowej, niewyczerpania środków zaskarżenia czy też upływu terminu do wniesienia skargi, ale także decyzje ostateczne zaskarżone do sądu administracyjnego, jeżeli sąd odrzucił lub oddalił skargę albo umorzył postępowanie[454].

II

1. Ustawodawca nie używa w sposób konsekwentny pojęcia prawomocności decyzji. Dla przykładu, rozstrzygnięcia organu nadzorczego, dotyczące samorządu terytorialnego, stają się prawomocne z upływem

[453] K. Glibowski, (w:) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2019.

[454] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd administracyjny (zob. art. 98 ust. 5 u.s.g.; art. 85 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920; art. 86 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.)[455].

2. Pojęcie prawomocności jest używane także w odniesieniu do decyzji, które w istocie rzeczy powinny być określone mianem decyzji ostatecznych.

3. Problematyka prawomocności decyzji stanowi przedmiot sporów w doktrynie. Z jednej strony prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym rozwiązanie przyjęte w komentowanym przepisie odnosi się wyłącznie do kwestii mocy prawnej decyzji administracyjnej, poddanej kontroli sądów powszechnych, argumentując to faktem, iż rozwiązanie przyjęte w art. 190 (obecny art. 269 k.p.a. odpowiada treścią art. 190 tekstu pierwotnego k.p.a.) przed nowelizacją dostosowane było do sytuacji, w której nie funkcjonowało ogólne sądownictwo administracyjne. Rozwiązanie to harmonizowało z rozwiązaniami, przyjętymi w zakresie nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. I tylko przed nowelizacją k.p.a. można było mówić o chociaż częściowym historycznym uzasadnieniu tego rozwiązania. Wywierało ono bowiem określone konsekwencje prawne w zakresie ograniczenia dopuszczalności środków wzruszających prawomocność, przewidzianych w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego. Kodeks nie uwzględniał przed nowelizacją (i nie uwzględnia obecnie) tego rodzaju decyzji w konstrukcji prawnej nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, czego nie można uznać za przeoczenie ustawodawcy. Według odmiennego stanowiska komentowany przepis nie ma wyłącznie waloru historycznego. Z uwagi na obecne rozwiązania organizacyjne pojęcie decyzji prawomocnych należy odnosić głównie do decyzji, które sąd administracyjny utrzymał w mocy, a także tych, które nie zostały zaskarżone do sądu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi[456].

[455] P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

[456] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 1992 r., I SA 1547/92*, „Prokuratura i Prawo" 1995, nr 3.

Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 sierpnia 1990 r., IV SA 543/90*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1992, nr 5.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.

Adamiak B., *Glosa do wyroku SN z dnia 11 października 1996 roku, III RN 8/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1997, nr 10.

Adamiak B., *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1985, nr 648.

Adamiak B., *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 12.

Adamiak B., *Orzeczenie organu odwoławczego w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji" 1979, nr XI.

Adamiak B., *Wznowienie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1990, nr 1093.

Aszkiełowicz P., *Postępowanie w sprawach skarg*, (w:) P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Bańko M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2007.

Boć J., *Kontrola administracji*, Wrocław 1994.

Bogusz M. (red.), *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. 1, Gdańsk 2019.

E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, (w:) Warszawa 2009.

Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.

Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.

Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.

Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2011, nr 13.

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.

Czarny-Drożdżejko E., *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego przekazywania*, Kraków 2005.

Czerwiński W., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001.

Czerwiński W., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009.

Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.

Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

Dobkowska B., Muzyczuk B., *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych na przykładzie samorządowych kolegiów odwoławczych*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.

Dobkowski J., *Czy Kodeks postępowania administracyjnego statuuje prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy?*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea" 2012, nr 2.

Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.

Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN. O-Q*, Warszawa 2018.

Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
Dunaj K., *Zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
Durczyńska M., *Zakres ulg w polskim systemie podatkowym*, (w:) H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2016.
Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
Filipek J., *Normy prawa materialnego a normy postępowania*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa*, Wrocław 1999.
Gałęski R., *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 7-8.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2001.
Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych*, (w:) W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, Warszawa 1970.
Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
Janowska A., *Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych*, (w:) P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017.
Janowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.
Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
Jendrośka J., *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, (w:) I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001.
Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018.

Kaczmarek T., *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary. System Prawa Karnego*, t. 5, Warszawa 2017.

Kaczocha M., *Pozycja procesowa Prezesa Rady Ministrów w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2018, nr 6.

Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006.

Karkowska D., Nerka A., *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, Warszawa 2007.

Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL" 2012, nr 3.

Karpiuk M., *Skarga w ramach postępowania wewnątrzadministracyjnego jako przejaw dążenia do poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej*, (w:) D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

Kaszubowski K., *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019.

Kawiec G., *Fałszywość dowodów jako podstawa wznowienia postępowania,* „Finanse Komunalne" 2008, nr 10.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2017.

Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne,* Warszawa 2008.

Kmieciak Z., Chrościelewski W. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019,

Kmiecik Z.R., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013, nr 1.

Kmiecik Z.R., *Instytucja wydawania zaświadczeń*, Lublin 2002.

Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „Ius Novum" 2008, nr 1.

Komorniczak K., *Wznowienie postępowania na podstawie nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów*, „Doradztwo Podatkowe" 1999, nr 11, s. 18.

Kopacz M., *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018.

Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
Kopacz M., *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 46.
Kostrubiec J., *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.
Kostrubiec J., *Kontrola administracji publicznej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa-Poznań 2013.
Kostrubiec J., *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej*, (w:) M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
Kręcisz W., *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2014, nr 2.
Kroplewski Ł., Majczak P., Sobieralski K. (red), *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018.
Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
Krzykowski P., Skóra A., Majer T. (red.), *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2020.
Krzykowski P., *Sposoby weryfikacji zaświadczeń*, „Administracja" 2010, nr 1.
Krzykowski P., *Wydawanie zaświadczeń w polskim prawie administracyjnym*, Olsztyn 2009.
Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.
Leszczyński L., *Wykładnia prawa – model ogólny*, (w:) A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011.
Lis W., *Cel i charakter krytyki prasowej – wybrane aspekty*, „Studia Medioznawcze" 2016, nr 1.
Lis W., Wiśniewski P., Husak Z., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012.
Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 12.

Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.
Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
Łaszczyca G., *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 1.
Matan A., *Wzruszenie decyzji ostatecznej w trybie art. 161 kodeksu postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne*, „Rocznik Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka" 2009, nr IX.
Milart-Szostak K., *Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 9.
Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
Mudrecki A., *Czynności pełnomocnika w postępowaniach uproszczonych*, (w:) H. Knysiak-Molczyk (red.), *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2011.
Niczyporuk J. (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
Nowacka E.J. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
Nowacki J., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 3.
Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.
Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
Pułło M., *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 8.
Pułło M., *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, t. XIV.
Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
Sibiga G., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 21.2.2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 11.
Skóra A., Kardasz P., *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 1*, „Radca Prawny" 2020, nr 1.

Skóra A., Kardasz P., *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część 2*, „Radca Prawny" 2020, nr 3.

Skóra A., *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.*, (w:) M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga (red.), *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, Warszawa 2012.

Skóra A., *Obowiązywanie zakazu reformationis in peius w administracyjnym postępowaniu zażaleniowym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2013, nr 16.

Skóra A., *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2016, nr 22.

Skóra A., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015.

Skóra A., *Przepis art. 161 k.p.a. jako statuujący szczególny rodzaj sankcji w prawie administracyjnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, nr 1.

Skóra A., *Reformatio in peius a kategorie orzeczeń organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (zagadnienia wybrane),* „Studia Bałtyckie. Administracja" 1998, t. 2.

Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.

Skóra A., *Selected aspects of electronic administration. Comments on means of communication between parties to general administrative proceedings and public authorities*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo" 2019, nr 108.

Skóra A., *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 6.

Skóra A., *Skutki prawne wniesienia przez prokuratora odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2018, nr 41.

Skóra A., *Uwagi do glosy Tadeusza Kiełkowskiego do wyroku NSA* z 28.3.2001 r., „Państwo i Prawo" 2003, nr 6.

Skóra A., *Uwagi na temat* zasady *równości stron w postępowaniu administracyjnym,* „Acta Elbingensia, Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej" 2007, t. 7.

Skóra A., *Uzasadnienie obowiązywania zakazu reformationis in peius w polskim ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 139 k.p.a.) na tle rozwiązań państw Europy Środkowej i w państwach bałkańskich*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2019, nr 26.

Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.

Skóra A., *Z problematyki wykładni art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.

Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.

Skóra A., *Zrzeczenie się odwołania w austriackiej nauce postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu" 2018, nr 26.

Skóra A., *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawnoporównawczym*, (w:) *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.

Smoleński J., *Rodowód leninowskiej koncepcji prokuratury i jej ustawowa realizacja*, „Problemy Praworządności" 1970, nr 7-8.

Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

Sobieralski K., *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005.

Sobol E. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006.

Sołtysiak P., *Bezprzedmiotowość decyzji a bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego,* „Gubernaculum et Administratio. Historia-Prawo-Administracja" 2006, nr 4.

Sołtysiak P., *Materialnoprawne wygaśnięcie decyzji i proceduralne stwierdzenie wygaśnięcia jej mocy obowiązującej,* „Roczniki Administracji i Prawa" 2016, nr 1.

Sołtysiak P., *Postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, „Prace Komisji Naukowych Polskiej Akademii Nauk oddział w Katowicach" 2012, nr 37.

Sołtysiak P., *Problematyka warunku w akcie administracyjnym*, „Jurysta" 2007, nr 6.

Sołtysiak P., *Relacja między interesem publicznym a indywidualnym w procedurze administracyjnej,* (w:) E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej,* t. II, Częstochowa 2013.

Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.

Staniszewska L., *Kodyfikacja administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu prawnego na styku z odpowiedzialnością karną*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.

Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny" 2017, nr 2.

Starościak J., *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.

Stefańska B.J., *Czynny żal w prawie karnym. Zagadnienia podstawowe*, „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 9.

Suwaj R., *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2.

Szubiakowski M., *Dopuszczenie organizacji społecznej do postępowania przed sądem administracyjnym w sprawach podatkowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2020, nr 2.

Szubiakowski M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 sierpnia 1995 r., SA/Wr 96/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1997, nr 11.

Szubiakowski M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla decyzji administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 3.

Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2017.

Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze" 2003, nr 4.

Tarno J.P., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 11 marca 2008 r., II OSK 1816/07*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2008, nr 5.

Tarno J.P., Sieniuć M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

Toś A., *Wielopodmiotowość postępowania administracyjnego*, Kraków 2003.

Trzciński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka,* (w:) W. Skrzydło (red.), Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce, Warszawa 2005.

Wach M., *Fundacja – wyodrębniona masa majątkowa czy organizacja społeczna*?, „Przegląd Prawa Handlowego" 2007, nr 7.

Wierzbica A., *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

Wolter W., *Glosa do uchwały SN z dnia 25 sierpnia 1960 r., VI KO 21/60*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" 1961, z. 4.

Woś T., *Glosa do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1995 roku, III ARN 27/93*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1995, nr 3.

Wójcicka E., *Actio popularis w prawie polskim*, „Państwo i Prawo" 2015, nr 11.

Wójcicka E., *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016, nr 7-8.

Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

Zimmermann J., *Glosa do wyroków NSA: z dnia 28 listopada 1991 r., SA/Wr 1097/91 oraz z dnia 2 czerwca 1993 r., SA/Wr 1744/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1995, nr 1.

Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 26.6.1997 r., II SA/Wr 854/96*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1998, nr 6.

Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1993 r., IV SA 1639/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1995, nr 4.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Zimmermann J., *Problem „beneficium novorum" w postępowaniu administracyjnym,* „Państwo i Prawo" 1987, nr 5.

Zimmermann J., *Zakaz „reformationis in peius" w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, (w:) *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.

Zoll A., Wróbel W. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–52*, t. I, cz. I, Warszawa 2016.
Żukowski L., *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985.