

JAN CHMIELEWSKI¹

Autokontrola decyzji organu I instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny

Streszczenie

Artykuł obejmuje rozważania i uwagi dotyczące instytucji procesowej samokontroli organu administracji publicznej. W opracowaniu uwzględniono aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych oraz poglądy przedstawicieli doktryny prawa i postępowania administracyjnego. W szczególności analizie poddano przesłanki dopuszczalności zmiany lub uchylecia decyzji przez organ I instancji. Chodzi tutaj o przesłankę formalną, materialną oraz 7-dniowy termin na dokonanie autokontroli. Ponadto w opracowaniu sformułowano wnioski *de lege ferenda* w zakresie tej instytucji procesowej.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, odwołanie,
samokontrola organu

¹ Dr Jan Chmielewski – Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; e-mail: jchmielewski@kozminski.edu.pl; ORCID: 0000-0001-5818-7339.

JAN CHMIELEWSKI

Self-monitoring of administrative decision in the general administrative proceedings – in the light of the case law of administrative courts and jurisprudence

Abstract

This article encompasses considerations and remarks concerning legal institution of self-monitoring of administrative decision. The study takes into account the current case law of administrative courts and the views of the representatives of the doctrine of administrative law and administrative procedure. In particular, the conditions allowing to amend or repeal a administrative decision by the first instance public administration body have been analyzed. This comprises formal and material promises, as well as the 7-day deadline for self-monitoring. In addition, the study reached conclusions *de lege ferenda* in terms of this procedural institution.

Keywords: administrative proceedings, reference, self-monitoring of administrative decision

Wprowadzenie

Geneza instytucji autokontroli organu administracji publicznej sięga okresu międzywojennego² – została bowiem unormowana w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³. Zgodnie z art. 1 Rozporządzenia, jego postanowienia miały zastosowanie do postępowań we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego. Używane w treści Rozporządzenia pojęcie władz oznaczało zarówno organy administracji państwowej i samorządowej, jak i organy I i II instancji (władze odwoławcze).

Przepisy Rozporządzenia statuowały pośredni tryb wnoszenia odwołań (art. 89 ust. 1) i – stosownie do art. 89 ust. 2 – nakładały na organ I instancji (władzę, która decyzję wydała) obowiązek przesłania odwołania wraz z aktami sprawy do rozpoznania instancji wyższej „w ciągu siedmiu dni po upływie terminu odwołania”. Jednocześnie prawodawca zobligował władzę do powiadomienia innych stron o fakcie wniesienia środka prawnego.

Wprowadzenie pośredniego trybu wnoszenia odwołań uzasadnione było właśnie m.in. możliwością autokontroli organu I instancji. Art. 90 ust. 1 Rozporządzenia *expressis verbis* stanowił: „jeśli jednak władza, która decyzję wydała, uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, może sama zmienić swoją decyzję, o ile w decyzji tej nie nabyły praw osoby inne”.

Pierwotne regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie autokontroli organów bezpośrednio nawiązywały do unormowań Rozporządzenia z 1928 r. Oczywiście wymaga podkreślenia, że po pierwsze ówczesny ustawodawca, normując tę instytucję, nadał jej nieco inne, ale przy tym chyba bardziej klarowne brzmienie niż w Rozporządzeniu, po drugie autokontrola organu jako instytucja

² Z. Kmieciak wiąże omawianą instytucję z remonstracją, a więc rodzajem wniosku (występującego jeszcze przed wejściem w życie Rozporządzenia z 1928 r.) kierowanego do władzy w celu zmiany lub uchylenia aktu przez tę władzę wydanego. Zob. Z. Kmieciak, *Konstytucyjne podstawy do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, 2(47), s. 15. Jak dowodzi ten autor, „nie byłoby chyba błędem stwierdzenie, że odwołanie zawiera ukryty, adresowany do organu administracji pierwszej instancji wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji”, idem, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 81.

³ Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341.

procesowa podlegała drobnym, nieznacznym zmianom, które nie zawsze były pozytywne (o czym niżej).

Aktualnie przepisy k.p.a. stanowią, że „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” (art. 132 § 1). Przepis ten znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy – stosownie do art. 132 § 2 k.p.a. – „(...) odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania”. Natomiast w myśl art. 132 § 3 k.p.a. „od nowej decyzji stronom służy odwołanie”. Jeżeli organ I instancji nie wyda decyzji w ramach samokontroli w terminie 7 dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, zobowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu (art. 133 k.p.a.). Warto zauważyć, że instytucja autokontroli w obowiązującym brzmieniu funkcjonuje w praktycznie tożsamym kształcie od 1980 r. (z drobną zmianą od dnia 1 stycznia 1999 r., kiedy to pojęcie „organu administracji państwowej” z art. 132 § 1 k.p.a. zastąpiono pojęciem „organu administracji publicznej”). Zresztą i w latach 1961–1980, tj. od wejścia w życie k.p.a. do jego nowelizacji przywracającej m.in. sądową kontrolę administracji publicznej, analizowane przepisy były do siebie bardzo zbliżone. I chociaż wprawdzie w tamtym okresie nie wprowadzały obowiązku uzyskania zgody wszystkich stron w postępowaniu, w sytuacji gdy jedna z nich wniosła odwołanie⁴ (co w moim przekonaniu należało oceniać krytycznie), to z całą pewnością pozytywnym aspektem tamtych regulacji był dłuższy niż obecnie – albowiem wynoszący 14 dni – termin na uchylenie lub zmianę decyzji (zob. art. 116). Jest to podyktowane tym, że 7-dniowy termin na wydanie nowej decyzji ogranicza „(...) zakres postępowania dowodowego do niezbędnego minimum, a w konsekwencji redukuje zakres ponownego zbadania sprawy do korygowania w tym trybie oczywistej nieprawidłowości decyzji”⁵.

Konkludując ten krótki wstęp do problematyki samokontroli organu administracji publicznej, należy poczynić – za B. Adamiak – uwagę o charakterze ogólnym. Otóż autorka dostrzega trzy zasadnicze atuty omawianej instytucji procesowej, wskazując, że „po pierwsze doprowadza (...) do tego samego celu, w trybie uproszczonym, bez absorbowania organu wyższego stopnia, po drugie zwiększa samo-

⁴ Zob. art. 115 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

⁵ A. Wróbel, *Art. 132*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 683. Na ten aspekt zwraca również uwagę A. Krawiec. Jak podnosi autorka, „na tle innych europejskich uregulowań polski organ administracji publicznej ma bardzo krótki termin do wydania decyzji autokontrolnej (...)”. A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 156.

dzielność decydowania w sprawach lokalnych przez organ I instancji, a po trzecie – (...) odciąża organy wyższego stopnia od angażowania się w załatwianie sprawy indywidualnych, a dopuszcza jedynie występowanie w sprawach, w których nie dojdzie do porozumienia między organem I instancji a stroną⁶.

Przesłanki dopuszczalności stosowania trybu samokontroli

Zmiana lub uchylenie decyzji przez organ, który wydał kwestionowany akt administracyjny dopuszczalne jest wyłącznie przy kumulatywnym spełnieniu następujących przesłanek: (1) odwołanie wniosły wszystkie strony (art. 132 § 1 k.p.a.) względnie jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 2 k.p.a.); (2) organ, który wydał decyzję uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie oraz (3) zmiana lub uchylenie decyzji nastąpi w terminie 7 dni od wpłynięcia odwołania do organu I instancji (art. 133 k.p.a.).

W orzecznictwie podkreśla się, że przepisy art. 132 i 133 k.p.a. istnieją we wzajemnej zależności⁷, co oznacza, że wzruszenie decyzji w trybie art. 132 k.p.a. przy niedopełnieniu któregośkolwiek z warunków ustanowionych w § 1 i § 2 tego przepisu, jak i przy niezachowaniu terminu ustawowego z art. 133 k.p.a. stanowi rażące naruszenie prawa⁸. W konsekwencji wydanie przez organ decyzji w ramach autokontroli z naruszeniem lub pominięciem którejkolwiek z wymienionych przesłanek uzasadnia wyeliminowanie tej decyzji z obrotu prawnego ze względu na jej kwalifikowaną wadę⁹. Ponadto przepis art. 132 k.p.a. musi być interpretowany ściśle, ze względu na fakt, że stanowi wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania oraz wyjątek od zasady związania organu I instancji własną decyzją (art. 110 k.p.a.)¹⁰. Oznacza to powinność przestrzegania przez organ dokonujący autokontroli wszystkich warunków zawartych w tym przepisie, od zachowania których uzależnione jest ponowne wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji¹¹.

⁶ B. Adamiak, *Względna dewolutywność zaskarżalności w toku instancji*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne, System prawa administracyjnego*. Tom 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 233–234.

⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 491/11, CBOSA.

⁸ Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 560/07, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1189/08, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 1102/13, CBOSA.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 371/05, CBOSA.

¹⁰ Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Op 31/16, CBOSA.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA 1340/03, CBOSA.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że łączne zaistnienie powyższych przesłanek obliguje organ I instancji do podjęcia działania w trybie autokontroli. Wprawdzie ustawodawca wskazuje w art. 132 § 1 k.p.a., że organ administracji publicznej „może wydać nową decyzję”, to jednak organ nie działa tutaj w ramach uznania administracyjnego i jeśli tylko dopatry się zaistnienia przesłanek zawartych w art. 132 k.p.a., zobowiązany jest do zmiany lub uchylenia pierwotnej decyzji¹². Należy jednak podkreślić, że ustawodawca nie określił żadnych sankcji za niewywiązanie się organu z obowiązku działania w trybie samokontroli, co – *de lege ferenda* – mogłoby zostać unormowane.

Przesłanka formalna

Pierwsza z wyodrębnionych przed chwilą przesłanek, przesłanka formalna, wymaga, aby odwołanie zostało wniesione przez wszystkie strony postępowania lub było przez te strony popierane. Przepis ten nie wzbudza większych dylematów interpretacyjnych w sytuacji, gdy postępowanie toczy się przy udziale wyłącznie jednej strony. Ale także i w tym przypadku konieczne jest, by odwołujący się w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny wyartykułował swoje żądanie zawarte w odwołaniu – dopiero bowiem wówczas organ, który wydał decyzję w I instancji będzie mógł dokonać prawidłowej oceny, czy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Zatem wnoszący odwołanie powinien postępować niejako wbrew literalnemu brzmieniu art. 128 k.p.a., zgodnie z którym „odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji (...)”. Niewątpliwie konstrukcja art. 128 k.p.a. stanowiącego wyraz odformalizowania procedury administracyjnej posiada istotny walor, jakim jest uruchomienie postępowania odwoławczego bez konieczności szczegółowego i wnikliwego określenia żądania (lub żądań) podmiotu kwestionującego orzeczenie organu I instancji. Z drugiej jednak strony samo tylko wyrażenie niezadowolenia z decyzji będzie najczęściej niewystarczające do uruchomienia trybu samokontroli (organowi będzie ciężko ocenić, czy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie). Tym bardziej, że 7-dniowy termin przewidziany przez ustawodawcę na zmianę lub uchylenie decyzji przez organ czyni w gruncie rzeczy niemożliwym wezwanie strony w celu wyjaśnienia (doprecyzowania) jej żądania (art. 64 § 2 k.p.a.). Paradoksalnie więc dosłowne zastosowanie się przez stronę do dyspozycji art. 128 k.p.a.

¹² Z. Kmiecik, *Odwołania...*, s. 79 i przywołana tam literatura. Tak też: G. Łaszczyca, *Art. 132*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom II. *Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010, s. 201–202.

może skutkować wyłączeniem realizacji trybu samokontroli organu administracji publicznej¹³.

Sytuacja nieco bardziej komplikuje się, gdy w postępowaniu biorą udział dwie lub większa ilość stron. Tutaj wchodzi w grę następujące możliwości. Po pierwsze odwołanie wnoszą wszystkie strony. Oznacza to, że każda ze stron może wnieść niezależne odwołanie (są to wówczas odwołania względem siebie autonomiczne i jest ich tyle, ile stron biorących udział w postępowaniu), albo też wszystkie strony wniosły jeden, wspólnie przez nie podpisany środek prawny¹⁴. Zasadniczy problem powstaje w przypadku, gdy strony wniosły odwołania o różnej treści. W tej sytuacji w doktrynie postuluje się dopuszczalność uruchomienia trybu samokontroli, jeżeli spełniona została przesłanka materialna tej instytucji procesowej¹⁵ (o której poniżej). Po drugie odwołanie może zostać wniesione przez jedną stronę. W tej sytuacji organ musi uzyskać zgodę pozostałych stron (muszą one poprzeć żądanie wyrażone w odwołaniu). Oczywiście w przypadku wielości stron, jeżeli odwołanie wniosły więcej niż jedna strona, ale pozostałe strony tego nie uczyniły, organ powinien uzyskać zgodę tych pozostałych stron. Powstaje jednak pytanie, czy termin przewidziany na wezwanie stron i wyrażenie przez nie zgody (pisemnie lub ustnie do protokołu – bez względu na formę potwierdzenie wyrażenia zgody musi znajdować się w aktach administracyjnych¹⁶) nie jest zbyt krótki? Czy nie należałoby rozważyć *de lege ferenda* wydłużenia terminu przewidzianego na samokontrolę organu (jak miało to miejsce w pierwotnie obowiązującym art. 115 k.p.a.)?

Dodatkowo wymaga rozważenia, czy formalna przesłanka autoweryfikacji organu będzie spełniona w sytuacji, gdy odwołanie wniesie podmiot na prawach strony (np. organizacja społeczna). Doktryna nie wypracowała w tym zakresie spójnego poglądu, co daje asumpt do wyodrębnienia tutaj co najmniej dwóch różnych stanowisk. Pierwsze z nich przyjmuje wykładnię rozszerzającą pojęcia „wszystkich stron”, obejmując jego zakresem znaczeniowym podmioty na prawach strony¹⁷. Zgodnie z drugim stanowiskiem wniesienie odwołania przez podmiot na prawach strony nie spełnia przesłanki formalnej. Jak podkreśla B. Adamiak, „wynika to z brzmienia art. 132 § 1 i 2 k.p.a., który ogranicza względną dewolu-

¹³ Przedstawiciele doktryny wskazują, że „(...) lakoniczna forma odwołania, z której poza niezadowoleniem z decyzji organu I instancji nie wynika, jakie są żądania strony, praktycznie uniemożliwia dokonanie autoweryfikacji decyzji przez organ, który ją wydał (...)”, W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 165.

¹⁴ Zob. E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, Warszawa 1970, s. 232.

¹⁵ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 101.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. akt IV SA 2665/02, CBOSA.

¹⁷ J. Zimmermann, *Administracyjny...*, s. 101.

tywność odwołania do przypadków, w których odwołanie wniosły wszystkie strony. Aby więc organ I instancji mógł ponownie rozpoznać sprawę, oprócz odwołania podmiotów na prawach strony muszą wnieść odwołanie wszystkie strony. Natomiast w razie wniesienia odwołania przez wszystkie strony bądź jedną, a gdy pozostałe wyraziły zgodę na uchylene lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania, to jeżeli w postępowaniu w I instancji brały udział podmioty na prawach strony, niewniesienie przez nie odwołania nie wyłącza ponownego rozpoznania sprawy przez organ I instancji. W tym bowiem przypadku chodzi nie o prawa procesowe, a o ochronę interesu prawnego przez stronę, a zatem o uprawnienia materialnoprawne, które nie przysługują podmiotom na prawach strony¹⁸. Innymi słowy wniesienie odwołania przez podmiot nielegitymujący się w postępowaniu interesem prawnym lub obowiązkiem nie powinno prowadzić do uruchomienia mechanizmu autokontroli organu, chyba że oprócz tego podmiotu odwołanie wniosły wszystkie strony postępowania, zaś między stanowiskiem podmiotu na prawach strony wyrażonym w odwołaniu a stanowiskiem strony (strony) nie istnieje sprzeczność. W odwrotnej sytuacji, organ I instancji zobowiązany jest przekazać odwołanie organowi II instancji¹⁹.

Przesłanka materialna

Druga przesłanka dopuszczalności autoweryfikacji rozstrzygnięcia organu administracji publicznej I instancji polega na tym, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie (przesłanka materialna). W orzecznictwie sądów administracyjnych uwidoczniły się rozbieżności co do zakresu postępowania prowadzonego przez organ w trybie art. 132 k.p.a. Przykładowo w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Go 700/14 podkreślono, że autokontrola organu ogranicza się „(...) do zbadania prawidłowości decyzji w świetle żądań i zarzutów strony zawartych w odwołaniu, ocenianych na podstawie materiału dowodowego stanowiącego podstawę faktyczną decyzji nieostatecznej”. W konsekwencji art. 132 k.p.a. nie daje podstaw do prowadzenia postępowania dowodowego²⁰. Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1513/05 skład orzekający zwrócił uwagę, że ustalenie zaistnienia

¹⁸ B. Adamiak, *Art. 132*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 596.

¹⁹ Zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku z 27 III 1985, III SA 119/85*, „Państwo i Prawo” 1999, 3, s. 114. Autorka analizowała ten aspekt w kontekście wniesienia odwołania przez prokuratora jako podmiotu na prawach strony.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2006 r., VI SA/Wa 2184/05, CBOSA.

przesłanki materialnej autokontroli organu wymaga ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem decyzji nieostatecznej, a następnie zestawienia ponownego rozstrzygnięcia z żądaniem strony. Wydaje się, że w świetle ostatniej tezy orzeczniczej ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy wymaga od organu prowadzenia postępowania dowodowego w zakresie ustalonym żądaniem wyrażonym w odwołaniu²¹. Jak podkreślono w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 695/13, „(...) czynności organu w zakresie ustalenia wystąpienia przesłanki materialnej obejmują dwie fazy: faza pierwsza, **ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej** (podkr. moje – J. Ch.) będącej przedmiotem decyzji nieostatecznej, faza druga, zestawienia ponownego rozstrzygnięcia z żądaniem strony”. Z powyższego orzeczenia wynika, że organ administracji publicznej, działając w trybie autoweryfikacji, zobowiązany jest w pierwszej kolejności do powtórnego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sprawy. Jak ujął to Z. Janowicz, analizowane regulacje k.p.a. stwarzają „(...) organowi I instancji możliwość **powtórnego zbadania sprawy** (podkr. moje – J. Ch.) i zastanowienia się w świetle żądań i wyjaśnień strony (stron) zawartych w odwołaniu nad prawidłowością decyzji i w konsekwencji – jej zmiany lub uchylecia (...)”²². W konsekwencji „organ I instancji jest obowiązany **ponownie rozpatrzyć sprawę** (podkr. moje – J. Ch.) w terminie siedmiu dni (...)”²³, przy czym warunkiem ponownego jej rozpatrzenia (powtórnego zbadania), jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (w tym dowodowego).

W mojej ocenie należy w pełni zaaprobować to stanowisko. Przemawia za tym zarówno cel przepisów statuowanych art. 132 k.p.a., jak również ich wykładnia gramatyczna. Można przyjąć, że u podstaw *ratio legis* tej regulacji legło założenie, zgodnie z którym organ dokonuje badania i oceny swojego rozstrzygnięcia (w następstwie których jest władny uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję i wydać nowy akt administracyjny) w celu uniknięcia uruchamiania weryfikacji tej decyzji w administracyjnym toku instancji oraz – w efekcie – pełniejszej realizacji zasady ekonomiki procesowej (szybkości postępowania). Ponadto zmiana (uchylenie) pierwotnej decyzji organu w wyniku ustalenia, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może być w gruncie rzeczy niewykonalna bez przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego (lub ściślej – dowodowego).

Przy czym nie bez znaczenia jest tutaj kwestia tożsamości przedmiotowej sprawy, która wiąże się z koniecznością rozstrzygnięcia, na ile odwołanie stanowi

²¹ Por. wyrok NSA w Lublinie z dnia 27 maja 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 418/97, CBOSA.

²² Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 132.

²³ B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 286.

wyraz niezadowolenia z wydanego w sprawie orzeczenia organu, a na ile jest to swoista modyfikacja wniosku wszczynającego postępowanie. Wydaje się jednak, że dopóki nie zostanie uruchomione postępowanie odwoławcze przed organem II instancji, dopóty organ I instancji może uwzględniać modyfikacje wniosku strony²⁴. Być może także i ten aspekt przemawia za dopuszczalnością prowadzenia postępowania dowodowego w zakresie ustalonym żądaniem wyrażonym w odwołaniu.

Jednocześnie zagadnieniem dyskusyjnym pozostaje możliwość rzeczywistego prowadzenia postępowania dowodowego w sposób efektywny (dochodzenie prawdy obiektywnej) w sytuacji, gdy ustawodawca przewidział 7-dniowy termin na wydanie decyzji w trybie samokontroli. W szczególności w zasadzie niemożliwym będzie przeprowadzenie dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin ze względu na fakt, że strona powinna zostać zawiadomiona o miejscu i terminie ich przeprowadzenia przynajmniej na siedem dni przed tym terminem (art. 79 § 1 k.p.a.). Nie wyłącza to jednak możliwości przeprowadzenia przez organ administracji publicznej I instancji dowodu chociażby z dokumentów.

Termin na dokonanie autokontroli

Poza przesłankami formalnymi oraz materialnymi dopuszczalność działania organu w trybie samokontroli obwarowana jest – co było już kilkakrotnie sygnalizowane – 7-dniowym terminem na zmianę lub uchylenie decyzji przez organ I instancji (art. 133 k.p.a.).

W orzecznictwie – inaczej niż w doktrynie²⁵ – nie budzi wątpliwości fakt, że termin określony w art. 133 k.p.a. ma charakter zawity, a jedyną czynnością, jaką organ I instancji może podjąć po upływie tego terminu jest czynność materialno-techniczna przekazania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoław-

²⁴ Odmiennie stanowisko zaprezentował WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 311/15, CBOSA, w którym stwierdzono, że istnienie jakichkolwiek rozbieżności pomiędzy treścią czy zakresem żądania a rozstrzygnięciem wyłącza możliwość realizacji przez organ przesłanki materialnej autokontroli, gdyż nie pozwala na to konstrukcja przepisu art.132 k.p.a.

²⁵ Np. M. Szubiakowski wywodzi, że „(...) w świetle dyspozycji art. 12 § 1 (zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania administracyjnego – przyp. mój – J. Ch.) można uznać, że jeżeli organ orzekający jest zdania, iż ze stanu sprawy wynika, że przy nieznacznym przekroczeniu terminu 7 dni możliwe jest załatwienie sprawy (...), to powinien podjąć wszelkie prowadzące do tego kroki. Ocena ta wymaga też jednak uwzględnienia opinii, iż organ I instancji raczej uprosi swoje działanie, przekazując sprawę organowi odwoławczemu i przenosząc ciężar ponownego badania na ten organ”. M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ I instancji*, [w:] *Studia Iuridica. T. 18. Organizacja i Funkcjonowanie Administracji Państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, Warszawa 1990, s. 185–186.

czemu²⁶. Upływ tego terminu skutkuje wygaśnięciem uprawnienia organu I instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji²⁷.

Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest sposób liczenia biegu terminu na zmianę lub uchylenie decyzji. Literalne brzmienie art. 133 k.p.a. nie pozostawia wątpliwości, że 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. Powstaje więc pytanie, czy początkowym momentem biegu terminu jest ten dzień, w którym organ rzeczywiście otrzymał odwołanie, czy też należy zastosować zasadę mówiącą o tym, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło (art. 57 § 1 k.p.a.). Analogiczny problem uwidacznia się w przypadku art. 44 § 2 k.p.a. normującego problematykę doręczenia zastępczego. Przepis ten stanowi, że bieg 7-dniowego terminu przewidzianego na odbiór pisma w placówce pocztowej względnie w urzędzie właściwej gminy lub miasta liczy się od dnia pozostawienia zawiadomienia w wymienionych miejscach. Gramatyczna wykładania przepisów art. 133 oraz 44 § 2 k.p.a. może prowadzić do wniosku, że rzeczywisty bieg terminu należy liczyć od zdarzenia, tj. odpowiednio: wpłynięcia odwołania lub pozostawienia zawiadomienia. Ponadto można byłoby te zagadnienia rozpatrywać w kontekście zasady *lex specialis derogat legi generali*, gdzie przepisem ogólnym jest art. 57 § 1 k.p.a., natomiast przepisem szczególnym art. 133 (44 § 2) k.p.a. Jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przy obliczaniu terminu z art. 133 k.p.a. zastosowanie znajduje art. 57 § 1 k.p.a., a więc wprawdzie datą początkową biegu terminu jest dzień faktycznego otrzymania odwołania przez właściwy organ²⁸, to jednak, uwzględniając rzeczony przepis, bieg terminu rozpocznie się od dnia następnego²⁹. Jest to pogląd w pełni zasługujący na aprobatę ze względu na fakt, że odstąpienie od literalnego znaczenia przepisu wydłuża okres, w którym organ może działać w trybie samokontroli, co pozostaje w zbieżności z celem regulacji art. 132 oraz 133 k.p.a.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1999/10, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Po 1136/14, CBOSA.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/11, CBOSA.

²⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 400/09, CBOSA.

²⁹ W wyroku WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 163/15, CBOSA *expressis verbis* przyjęto, że art. 133 k.p.a. „(...) ustanawia siedmiodniowy termin na przesłanie odwołania organowi odwoławczemu. Datą początkową biegu terminu, liczonego według zasad określonych w art. 57 k.p.a., jest dzień otrzymania odwołania – dzień faktycznego wpływu odwołania do organu I instancji (wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 560/07)”.

Istotnym zagadnieniem praktycznym bezpośrednio powiązanim z terminem określonym w art. 133 k.p.a. jest, zwłaszcza w obowiązującym stanie normatywnym, problematyka dopuszczalności zaskarżenia bezczynności organu polegającej na nieprzekazaniu odwołania organowi II instancji. Judykatura dopuszcza zaskarżenie nieprzekazania wniesionego odwołania organowi odwoławczemu przez organ I instancji pod warunkiem uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Taki pogląd sformułowano w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt IV SAB/Po 22/11, w którym skład orzekający zobowiązał organ I instancji do przesłania odwołania organowi II instancji. W uzasadnieniu przyjęto, że przekazanie odwołania należy do innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰). Wymaga podkreślenia, że prezentowany pogląd WSA w Poznaniu jest nieaktualny – w wyniku ostatniej nowelizacji³¹ art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. uległ istotnej zmianie i obecnie przepis ten stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Wyłączenie przez ustawodawcę z zakresu aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oznacza tym samym niedopuszczalność zaskarżenia nieprzekazania wniesionego odwołania organowi odwoławczemu przez organ I instancji w oparciu o art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a.

³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 270.

³¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 658.

Autokontrola organu a wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest niedewolutywnym środkiem prawnym w postępowaniu administracyjnym i przysługuje od orzeczeń wydanych w I instancji przez ministra³² lub samorządowe kolegium odwoławcze. Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań (art. 127 § 3 k.p.a.).

Doktryna określa wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako „słabszą” formę odwołania, z tym że nie budzi wątpliwości fakt, iż powinien on być lokowany w obrębie środków odwoławczych. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy uruchamia bowiem – podobnie jak odwołanie – administracyjny tok instancji, tyle że w układzie jednoszczeblowym³³ (poziomym). Jest to pogląd znajdujący aprobatę w judykaturze. W jednym z wyroków NSA *explicite* stwierdzono, że „(...) w orzecznictwie oceniającym istotę środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym podkreśla się, iż punkt ciężkości spoczywa na prawnej możliwości ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy, natomiast jest kwestią drugorzędną, czy do kolejnego rozstrzygnięcia sprawy właściwy jest organ wyższego stopnia, czy też ten sam organ, który rozstrzygał sprawę w pierwszej instancji (...). Oceniając różnice pomiędzy odwołaniem a wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy podkreśla się, że art. 127 § 3 k.p.a. należy do rozdziału 10 działu II tego kodeksu zatytułowanego ‘Odwołania’. Użycie przez ustawodawcę dla oznaczenia środków zaskarżenia liczby mnogiej dowodzi, że każdemu z nich nadano walor odwołania. O zasadności tego twierdzenia przekonuje odesłanie zamieszczone w art. 127 § 3 *in fine* k.p.a., zespalające niejako ze sobą obie instytucje unormowane w tej części kodeksu”³⁴.

Z powyższego wynika, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi środek zaskarżenia decyzji różniący się od odwołania jedynie brakiem dewolu-

³² Pojęcie ministra na gruncie unormowań postępowania administracyjnego rozumiane jest szeroko i stosownie do art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. obejmuje 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 nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy w drodze decyzji administracyjnych i poprzez wydawanie zaświadczeń.

³³ Z. Kmieciak, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstrancja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, 3, s. 34.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 1454/13, CBOSA.

tywności³⁵. Innymi słowy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma – jak odwołanie – konstrukcji (względnie) dewolutywnej, gdyż do jego istoty należy przede wszystkim to, że jest rozpatrywany przez ten sam organ, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji³⁶. Natomiast ustanowiony przez ustawodawcę obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. dotyczących odwołań do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oznacza, że niektóre z tych przepisów nie znajdują w ogóle zastosowania. Chodzi tutaj m.in. o art. 132 i art. 133 k.p.a.³⁷. Wynika to z faktu, że do istoty oraz celu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy należy zagwarantowanie stronie prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy w postępowaniu administracyjnym, a nie dokonanie autokontroli decyzji, jak ma to miejsce w przypadku art. 132 § 1 i 2 k.p.a.³⁸.

W świetle poczynionych uwag jasne jest, że instytucja autokontroli decyzji nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy organem orzekającym w I instancji jest minister lub samorządowe kolegium odwoławcze. Zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 132 oraz 133 k.p.a. należy bowiem – obok pośredniego trybu wnoszenia środka zaskarżenia (art. 129 § 1 k.p.a.), trybu przeprowadzenia dodatkowego uzupełniającego postępowania wyjaśniającego (art. 136 *in fine* k.p.a.) czy uprawnień kasacyjnych organu wyższego stopnia (art. 138 § 2 k.p.a.)³⁹ – do instytucji związanych z postępowaniem odwoławczym prowadzonym przez organ wyższego stopnia (II instancji) oraz dewolutywnością środka prawnego, jakim jest odwołanie. Tymczasem, jak wiadomo, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest środkiem o charakterze niedewolutywnym. Stąd też odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących odwołań od decyzji do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy musi następować z uwzględnieniem odmienności instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nieposiadającego cechy dewolutywności⁴⁰.

Postępowanie w celu zmiany lub uchylenia decyzji

Rozważania zawarte w tej części opracowania zaczną od ogólnego zrekapitulowania dotychczasowych uwag. Otóż postępowanie w sprawie zmiany lub uchylenia

³⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt I SA/Bd 346/11, CBOSA.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 696/13, CBOSA.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1999 r., sygn. akt II SA 655/99, CBOSA; uchwała NSA z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 13/09, CBOSA.

³⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Rz 211/10, CBOSA.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1062/10, CBOSA.

⁴⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 3239/14, CBOSA.

decyzji inicjowane jest przez wniesienie odwołania do organu, który wydał kwestionowany akt administracyjny. Początkiem biegu 7-dniowego terminu przewidzianego na samokontrolę organu jest dzień następny liczony od dnia, w którym odwołanie wpłynęło. Koniecznym warunkiem zmiany lub uchylecia decyzji jest spełnienie przesłanek: formalnej oraz materialnej oraz zakończenie postępowania autoweryfikacyjnego w określonym przez ustawodawcę terminie. Jego upływ wyłącza dopuszczalność wydania decyzji w trybie art. 132 k.p.a. i skutkuje koniecznością przekazania akt spraw wraz z odwołaniem organowi wyższego stopnia (II instancji). W ramach postępowania autoweryfikacyjnego organ może i powinien prowadzić postępowanie wyjaśniające (w tym postępowanie dowodowe), jeżeli jest to konieczne do zmiany (uchylecia) decyzji.

W ocenie A. Skoczylasa art. 132 k.p.a. stanowi podstawę do wydania czterech różnych decyzji administracyjnych kończących postępowanie samokontrolne. Po pierwsze organ może wydać nową decyzję, w której zmienia decyzję zaskarżoną, co wydaje się być dopuszczalne na gruncie literalnego brzmienia tego przepisu. Po drugie organ może uchylić decyzję pierwotną i wydać nową decyzję, w tym także uchylić decyzję dotychczasową w części i wydać w tym zakresie decyzję nową. Po trzecie organ może uchylić decyzję w całości lub w części. Jest to wówczas decyzja powodująca rozpoznanie sprawy, co nie powinno wzbudzać wątpliwości zwłaszcza w przypadku decyzji procesowych (np. uchylene decyzji o umorzeniu postępowania). I wreszcie po czwarte organ może uchylić decyzję i umorzyć postępowanie. Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy podstawy decyzji kasacyjnej pokryją się z przesłankami stwierdzenia nieważności decyzji (organ nie może stwierdzić nieważności własnej decyzji, a powinna ona zostać wyeliminowana z obrotu prawnego), jak również wówczas, gdy decyzja przyznała stronie jakieś uprawnienie, jednak samo jej uchylene oznaczałoby, że uprawnienie nie przysługuje adresatowi rozstrzygnięcia, ale równocześnie nie otrzymał on decyzji odmawiającej przyznania tego uprawnienia. Stąd też konieczne byłoby także umorzenie postępowania⁴¹.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wbrew literalnemu brzmieniu art. 132 § 1 k.p.a. nie jest dopuszczalne wydanie jedynie decyzji kasacyjnej, albowiem takie rozstrzygnięcie nie załatwia sprawy administracyjnej. Natomiast decyzja administracyjna ma co do zasady rozstrzygać sprawę co do istoty w całości lub w części lub w inny

⁴¹ A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylene decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 543–546.

sposób kończyć sprawę w danej instancji⁴² (por. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/11). Istotnym zagadnieniem przy wydawaniu decyzji w trybie samokontroli jest ponadto respektowanie przez organ zakazu *reformationis in peius*. Wyrażona w art. 139 k.p.a. zasada stanowi, że organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Wprawdzie ustawodawca *expressis verbis* wskazuje tutaj na organ II instancji, to jednak zdaniem judykatury wydana w oparciu o art. 132 k.p.a. decyzja, która w jakikolwiek sposób pogarsza sytuację strony odwołującej się, jest decyzją wydaną z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.⁴³ Należy z tego wnosić, że rozstrzygnięcie organu I instancji podjęte w trybie art. 132 k.p.a. oznacza zawsze zmianę decyzji na korzyść strony odwołującej się⁴⁴.

W wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w Gliwicach⁴⁵ stwierdzono, że decyzja autokontrolna „(...) zastępując decyzję zaskarżoną, niejako przejmuje jej prawne przymioty” i jako taka podlega zakwestionowaniu w oparciu o art. 132 § 3 k.p.a., zgodnie z którym od nowej decyzji służy stronom odwołanie. W tej sytuacji rodzi się pytanie o dopuszczalność działania organu w trybie samokontroli w stosunku do decyzji wydanej w trybie art. 132 k.p.a. Innymi słowy chodzi o to, czy organ może dokonać autoweryfikacji decyzji samokontrolnej. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. W moim przekonaniu byłoby to dopuszczalne np. w przypadku, gdy organ wyda pierwszą decyzję samokontrolną z naruszeniem przesłanki formalnej, materialnej lub po upływie terminu przewidzianego w art. 133 k.p.a. i zreflektuje się, przyjmując do wiadomości podniesione w odwołaniu przez stronę (strony) argumenty wskazujące na w/w naruszenia.

Ponadto wymaga podkreślenia, że uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 132 k.p.a. „(...) nie powoduje wyeliminowania z obrotu prawnego wcześniejszych decyzji, bowiem tzw. rozstrzygnięcie autokontrolne wywołuje skutki prawne od momentu jego wydania, nie zaś z mocą wsteczną”⁴⁶. Oznacza to, że uchylenie decyzji wydanej przez organ I instancji na podstawie art. 132 k.p.a. skutkuje odzy-

⁴² Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Op 31/16, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1690/11, CBOSA.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 1988 r., sygn. akt IV SA 1000/87, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 163/15, CBOSA.

⁴⁴ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Sz 503/08, CBOSA.

⁴⁵ Wyrok z dnia 8 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Gl 1059/05, CBOSA.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1322/14, CBOSA.

skaniem przez pierwotną decyzję organu administracji publicznej jej bytu prawnego⁴⁷. Dotyczy to także wniesionego od niej odwołania⁴⁸.

Samokontrola postanowień administracyjnych

Art. 144 k.p.a. stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w zakresie zażaleń, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy dotyczące odwołań. O ile w doktrynie nie budzi wątpliwości fakt, że postanowienia administracyjne mogą podlegać autokontroli organu, który je wydał, o tyle kwestią sporną pozostaje możliwość uruchomienia tego trybu przez podmioty nie legitymujące się w sprawie interesem prawnym (podmioty na prawach stron, świadków, biegłych oraz innych uczestników postępowania).

Na tym tle wykształciły się zasadniczo dwa rozbieżne stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich „organ administracji publicznej może skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 132, gdy zażalenie na postanowienie wniosła strona i spełnione są przesłanki w tym przepisie. Na nowe postanowienie służy stronie zażalenie. W przypadku gdy zażalenie na postanowienie wniosł inny uczestnik postępowania, organ który wydał zaskarżone postanowienie, przekazuje zażalenie wraz z aktami sprawy organowi drugiej instancji (art.133)”⁴⁹. Pogląd przeciwny zakłada, że instytucja samokontroli znajduje zastosowanie także w sytuacji, gdy zażalenie zostało wniesione przez inne niż strony podmioty postępowania administracyjnego⁵⁰.

W mojej ocenie należy przychylić się do pierwszego z zarysowanych stanowisk, nie tracąc jednocześnie z pola widzenia faktu, że „odpowiednie” stosowanie przepisów dotyczących odwołań wymaga przy ocenie ich aplikacji do zażaleń uwzględniania cech właściwych prawa zażalenia i postępowania zażaleniowego⁵¹. Wynika to z faktu, że art. 132 k.p.a. wprost wskazuje na konieczność wniesienia odwołania przez wszystkie strony postępowania, co oznacza, że konsekwentnie należałoby opowiedzieć się za dopuszczalnością autoweryfikacji postanowienia kwestionowanego w drodze zażalenia wniesionego właśnie przez strony, a nie innych uczestników postępowania. Skoro bowiem ustawodawca w sposób niebudzący wątpliwości określa strony jako wyłączne podmioty legitymowane do uruchomienia

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1206/09, CBOSA.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt II OSK 1322/14, CBOSA.

⁴⁹ A. Wróbel, *Art. 144*, [w:] *Kodeks...*, s. 740.

⁵⁰ Zob. G. Łaszczycza, *Art. 144*, [w:] *Kodeks...*, s. 256 i przywołana tam literatura.

⁵¹ B. Adamiak, *Art. 144*, [w:] *Kodeks...*, s. 636.

trybu samokontroli decyzji (co wynika z wykładni gramatycznej przepisu), to nie ma uzasadnionych podstaw, aby rozszerzać zakres podmiotowy samokontroli postanowienia administracyjnego⁵².

Zakończenie

Samokontrola decyzji wydanej przez organ I instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest instytucją niezmiernie istotną nie tylko z punktu widzenia ochrony interesów prawnych stron tego postępowania, lecz również samego organu administracji publicznej.

Gdy idzie o strony postępowania administracyjnego, autoweryfikację organu można postrzegać jako *quasi-instancję*, którą podmioty legitymujące się interesem prawnym zyskują jeszcze przed uruchomieniem postępowania odwoławczego przed organem II instancji. Oczywiście koniecznymi warunkami dopuszczalności zmiany lub uchylecia decyzji przez organ, który ją wydał, jest spełnienie przesłanek: formalnej i materialnej, a także wydanie decyzji samokontrolnej w określonym przez ustawodawcę terminie. Przy czym kluczowym dla uruchomienia tego trybu aspektem jest wyrażenie, w sposób niebudzący wątpliwości, żądania zawartego w odwołaniu.

Niewątpliwie analizowana instytucja ma również niebagatelne znaczenie dla samej administracji publicznej, a ściślej – organów oraz ich pracowników. Chodzi mianowicie o to, że umożliwia ona autokorektę aktu administracyjnego, co w sytuacji gdy akt ten dotknięty jest istotną wadą, może doprowadzić do jego uchylecia przez organ II instancji. Przekłada się to na nie tylko lepsze statystyki, co z całą pewnością jest stanem pożądanym przez organy i poszczególnych orzeczników, ale odnosi także ważki skutek pośredni – realizuje zasadę praworządności i w konsekwencji podnosi poziom zaufania do organów władzy publicznej.

W moim przekonaniu aspekty te byłyby jeszcze pełniej urzeczywistniane, gdyby ustawodawca nieznacznie wydłużył termin działania w trybie samokontroli. Dawałoby to organowi większe szanse na przeprowadzenie, w ramach autoweryfikacji decyzji, postępowania wyjaśniającego (dowodowego) i przez to zwiększyłoby efektywność tej instytucji procesowej. Należałoby ponadto rozważyć ingerencję

⁵² Inaczej J. Zimmermann, który zwraca uwagę na inny niż w przypadku postępowania odwoławczego tytuł, z którego wywodzi się prawo do uruchomienia postępowania zażaleniowego, oraz fakt, że prawo wniesienia zażalenia służy szerszej kategorii podmiotów niż tylko stronom postępowania. Stąd też – zdaniem autora – uruchomienie autoweryfikacji postanowienia może nastąpić, gdy zażalenie wniosły podmioty nielegitymujące się w sprawie interesem prawnym lub obowiązkiem. Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny...*, s. 103–104 i 108.

ustawodawcy polegającą na uregulowaniu obligatoryjnej odpowiedzi organu I instancji na odwołania, co dawałoby podstawę do oceny przez organ wyższego stopnia, czy organ I instancji dostatecznie wnikliwie zbadał możliwość skorzystania z trybu samokontroli⁵³.

Bibliografia

- Adamiak B., *Art. 132*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Adamiak B., *Art. 144*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku z 27 III 1985, III SA 119/85*, „Państwo i Prawo” 1999, 3.
- Adamiak B., *Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013.
- Adamiak B., *Względna dewolutywność zaskarżalności w toku instancji*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. T. 9. Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.
- Chrościelewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (teksty, wzory i formularze)*, Warszawa 1970.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Kmieciak Z., *Konstytucyjne podstawy do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, 2(47).
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, 3.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Łaszczyca G., *Art. 132*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., *Art. 144*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010.
- Puńło M., *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, 14.

⁵³ Zob. M. Puńło, *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, 14, s. 489.

- Skoczylas A., *Zmiana lub uchylene decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003.
- Szubiakowski M., *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ I instancji*, [w:] *Studia Iuridica*. T. 18. *Organizacja i Funkcjonowanie Administracji Państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, Warszawa 1990.
- Wróbel A., *Art. 132*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wróbel A., *Art. 144*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.