

DOI: 10.31648/kpp.9791

**Maciej Jurzyński**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7342-7158

m.jurzynski@gmail.com

## **O problemie zaskarżenia decyzji administracyjnej po terminie na skutek błędnego pouczenia – rozważania na kanwie pewnego przypadku**

Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji w postępowaniach przed organami władzy publicznej ma istotne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym. Służy ochronie jednostki przed arbitralnością i nadużyciem władztwa państwowego oraz stanowi jeden z czynników urzeczywistniania sprawiedliwości proceduralnej<sup>1</sup>. Prawo to znajduje podstawy w regulacji konstytucyjnej, stanowiąc jeden ze środków ochrony wolności i praw jednostek. Art. 78 Konstytucji RP<sup>2</sup> wskazuje, że „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. W piśmiennictwie podkreśla się, że powołany przepis kreuje samoistne prawo podmiotowe, którego treścią jest możliwość zaskarżenia wskazanych w tym przepisie orzeczeń lub decyzji<sup>3</sup>. Ale przepis ten wywiera również istotny wpływ na ukształtowanie prawa przedmiotowego, gdyż wyznacza sposób uformowania procedur sądowych i administracyjnych,

<sup>1</sup> Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyszczególniono jednak pewne standardy, które muszą cechować postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych, aby można je było uznać za sprawiedliwe, w szczególności zapewnienie wszechstronnego i starannego zbadania okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, zagwarantowanie wszystkim stronom prawa do wysłuchania, zapewnienie sprawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, uzasadnianie swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżenia przez strony rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. Zob. np. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05, Lex nr 197893.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

<sup>3</sup> Podkreśla się zarazem, że prawo podmiotowe wynikające z art. 78 Konstytucji RP nie ma absolutnego charakteru, gdyż w treści komentowanego przepisu wprost wskazano na możliwość ustanowienia wyjątków od reguły zaskarżalności. Zob. P. Gregorczyk, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis, komentarz do art. 78, pkt III, tezy nr 1 i 3.

a przez to oddziałuje także na sposób organizacji sądownictwa i władz administracyjnych<sup>4</sup>. Jak wskazuje Monika Florczak-Wątor, „użyte w art. 78 pojęcie »zaskarżenie« należy rozumieć szeroko, co pozwala na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia procedury weryfikacji podjętego w pierwszej instancji rozstrzygnięcia”<sup>5</sup>.

Na gruncie postępowania administracyjnego prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wyrażone w art. 78 Konstytucji RP oznacza uprawnienie strony do uruchomienia procedury weryfikacji prawidłowości decyzji administracyjnej wydanej w sprawie indywidualnej przez organ pierwszej instancji. Weryfikacja decyzji ma na celu ochronę praw i interesów stron postępowania oraz służy zapewnieniu praworządności działania administracji publicznej w jej stosunkach z jednostką<sup>6</sup>. W przypadku decyzji nieostatecznej środkiem zaskarżenia jest co do zasady odwołanie. Art. 129 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup> ustanawia pośredni tryb wnoszenia odwołania do organu odwoławczego, tj. za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. W art. 129 § 2 k.p.a. ustawodawca określił termin 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji na wniesienie odwołania, natomiast w § 3 zastrzegł, że przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania. Wniesienie odwołania w terminie przez uprawniony podmiot uruchamia procedurę weryfikacji decyzji w ramach administracyjnego toku instancji.

Przepis szczególny może przewidywać, że decyzja wydana w pierwszej instancji jest ostateczna i wówczas podlega weryfikacji w drodze skargi do sądu administracyjnego albo że podlega zaskarżeniu w ramach powództwa do sądu powszechnego. W każdym przypadku, bez względu na charakter decyzji, powinna ona zawierać pouczenie o środkach jej zaskarżenia, co wynika wprost z art. 107 § 1 pkt 7 i 9 k.p.a.

Trzeba podnieść, że powołany przepis k.p.a. gwarantuje stronom prawo do informacji o przysługującym środku zaskarżenia. Pouczenie jest elementem obligatoryjnym decyzji i realizuje obowiązek informowania stron wynikający z art. 9 k.p.a., który ma charakter gwarancyjny i ochronny względem jednostki, jako podmiotu słabszego w stosunkach publicznoprawnych. Pouczenie ma doniosłe znaczenie dla stron postępowania. Jak zauważa Arkadiusz Szyszkowski, „jest to czasami najważniejsza dla strony informacja, tuż po zapoznaniu się przez nią z rozstrzygnięciem decyzji”<sup>8</sup>. Z kolei Barbara Adamiak i Janusz Borkowski wskazują, że pouczenie odgrywa dwójką rolę, określa bowiem charakter decyzji – czy jest nieostateczna, czy też jest ostateczna i w jakim trybie można dokonać jej weryfikacji, a ponadto zawiera informacje

<sup>4</sup>L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, 2016, Lex, komentarz do art. 78, teza nr 4.

<sup>5</sup>M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 78, teza nr 3.

<sup>6</sup>B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 112, teza nr 1.

<sup>7</sup>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), dalej: k.p.a.

<sup>8</sup>A. Szyszkowski, [w:] M. Terlikowska, M. Frączkiewicz (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Decyzje. Komentarz*, 2017, Legalis, komentarz do art. 112, pkt. I.1.

dotyczące trybu zaskarżenia w toku instancji administracyjnych, wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub też przeniesienia sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym<sup>9</sup>.

Należy zauważyć, że prawidłowe pouczenie musi zawierać wszystkie informacje określone w art. 107 § 1 pkt 7 lub 9 k.p.a.<sup>10</sup> W praktyce wadliwość pouczenia może polegać na jego braku, niepełności lub niezgodności treści pouczenia z przepisami prawa określającymi właściwy w danym przypadku środek zaskarżenia oraz tryb i termin jego złożenia. W literaturze i orzecznictwie<sup>11</sup> ugruntowany jest pogląd, że błędne pouczenie nie stanowi wady istotnej decyzji i nie daje podstawy do jej uchylecia. Może być sprostowane lub uzupełnione w trybie rektyfikacji uregulowanym w art. 111 k.p.a. Z kolei art. 112 k.p.a. zapewnia ochronę strony przed negatywnymi skutkami zastosowania się do błędnego pouczenia. Przepis ten stanowi, że „błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia”. Nieszkodzenie stronie trzeba zaś rozumieć jako wyeliminowanie ujemnych skutków dla strony, spowodowanych zastosowaniem się do błędnego pouczenia<sup>12</sup>. Błędne pouczenie nie może pozbawiać strony możliwości skutecznego zaskarżenia decyzji administracyjnej, a więc skorzystania z prawa podmiotowego wynikającego z art. 78 Konstytucji RP.

Sens przepisu art. 112 k.p.a. wydaje się oczywisty, natomiast jego implikacje praktyczne w pewnych stanach faktycznych mogą okazać się dyskusyjne i nieoczywiste. Rozważmy ten problem na kanwie pewnego przypadku z praktyki orzeczniczej. Stan sprawy przedstawiał się następująco: obywatelka polska, pani D. B., złożyła do wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego wnioski o zmianę jej imienia i nazwiska na imię i nazwisko noszone przez nią zgodnie z przepisami prawa innego państwa, którego obywatelstwo również posiada. Kierownik urzędu stanu cywilnego, do którego został złożony wniosek, przeprowadził stosowne postępowanie i wydał decyzję administracyjną, uwzględniającą w całości żądanie strony. Podstawę prawną orzeczenia stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia

<sup>9</sup>B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., komentarz do art. 107, pkt II, teza nr 2. Por. I. Madziar, K. Szelaągowska, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020, s. 289.

<sup>10</sup>Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. decyzja zawiera wskazanie, czy i w jakim trybie służy od decyzji odwołanie oraz informacje o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Natomiast z art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a. wynika, że w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

<sup>11</sup>Np. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., komentarz do art. 111, teza nr 1; wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 23/07, Lex nr 985582.

<sup>12</sup>Wyrok WSA w Krakowie z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt I SA/Kr 1189/16, Lex nr 2226809.

i nazwiska<sup>13</sup>. Pomiąć można szczegółowe kwestie materialnoprawne, bo są nieistotne dla dalszych rozważań. Ważny jest natomiast sposób sformułowania pouczenia o przysługującym stronie środka zaskarżenia przedmiotowej decyzji. Organ pierwszej instancji prawidłowo pouczył, że od decyzji przysługuje odwołanie, wskazał organ odwoławczy (właściwego miejscowo wojewodę) oraz poinformował o pośrednim trybie wnoszenia odwołania. Nie zamieścił jednak informacji o obowiązującym terminie do wniesienia środka zaskarżenia. Decyzja z niepełnym pouczeniem została doręczona stronie. Pouczenie nie zostało zaś uzupełnione w trybie art. 111 k.p.a.

Prawie dwa lata po doręczeniu decyzji strona wniosła od niej odwołanie. Pismo skierowała do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Zażądała uchylenia zaskarżonej decyzji w całości. Wskazała, że chciałaby powrócić do imienia i nazwiska noszonego przed zmianą z uwagi na istniejące dokumenty i prowadzone sprawy oraz funkcjonowanie w społeczności polskiej.

Po rozpatrzeniu powyższego odwołania organ odwoławczy wydał postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowił art. 134 k.p.a. Zgodnie z powołanym przepisem „organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne”. Organ wskazał, że odwołanie zostało wniesione niemal dwa lata po upływie ustawowego terminu określonego w art. 129 § 2 k.p.a., a zatem przekroczenie terminu jest ewidentne. Ponadto strona nie zwróciła się z prośbą o jego przywrócenie. Organ zauważył, że strona nie została pouczona o terminie, w jakim może wnieść odwołanie. Jednakże w jego ocenie nie miało to wpływu na wynik postępowania, ponieważ przekroczenie ustawowego terminu do wniesienia odwołania, bez względu na przyczyny uchybienia, zobowiązuje do wydania postanowienia, o którym mowa w art. 134 k.p.a. Ponadto organ poinformował stronę o możliwości złożenia prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania w trybie art. 58 k.p.a. Postanowienie organu odwoławczego nie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego.

Nasuwa się pytanie – czy w świetle art. 112 k.p.a., zapewniającego ochronę strony przed skutkami błędnego pouczenia w decyzji, powyższe rozstrzygnięcie organu odwoławczego można uznać za prawidłowe?

Próba odpowiedzi na powyższe pytanie wymaga w pierwszej kolejności wyjaśnienia, że pouczenie niepełne, bo niezawierające np. informacji o terminie wniesienia środka zaskarżenia (tak jak w opisanym przypadku), jest w orzecznictwie i piśmiennictwie<sup>14</sup> zgodnie kwalifikowane jako pouczenie błędne w rozumieniu art. 112 k.p.a. Pogląd ten dobitnie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w orzeczeniu

<sup>13</sup>Dz.U. z 2021 r., poz. 1988.

<sup>14</sup>Zob. np. A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), op. cit., s. 332; M. Dyl, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 112, teza nr 10.

z 2020 r.: „W sytuacji, gdy decyzja zawiera pouczenie o prawie złożenia odwołania, lecz nie wskazuje terminu, w jakim odwołanie może zostać złożone, należy mówić o błędnym pouczeniu strony co do prawa odwołania, a takie pouczenie nie może szkodzić stronie”<sup>15</sup>.

Trzeba jednocześnie podnieść, że art. 112 k.p.a. ma zastosowanie tylko wtedy, gdy strona zastosowała się do błędnego pouczenia zawartego w decyzji. Dla wystąpienia skutku przewidzianego w tym przepisie nie jest zatem wystarczające, że w decyzji zawarto błędne pouczenie, lecz jest konieczne, aby strona zastosowała się do tego pouczenia, tj. zgodnie z pouczeniem wniosła środek zaskarżenia przewidziany w tym przepisie<sup>16</sup>. Strona nie jest jednak obowiązana do wykazania, że wskutek zastosowania się do pouczenia poniosła szkodę czy też zastosowanie się do pouczenia wywołało inne niekorzystne dla niej skutki prawne<sup>17</sup>.

W opisanym przypadku zastosowanie się przez stronę do błędnego pouczenia polegało w istocie na wniesieniu środka zaskarżenia po upływie znacznego czasu od doręczenia jej decyzji. W odwołaniu strona nie wskazała, dlaczego skorzystała ze środka zaskarżenia niemal dwa lat po otrzymaniu decyzji. Najpewniej, wskutek niepełnego pouczenia, pozostawała w błędnym przekonaniu, że wniesienie odwołania nie jest limitowane żadnym terminem i że może skorzystać z tego środka zaskarżenia w każdym czasie po otrzymaniu decyzji. Można by argumentować, że skoro decyzja była zgodna w całości z żądaniem strony, która początkowo akceptowała wydane rozstrzygnięcie, a dopiero po dłuższym czasie zmieniła zdanie i postanowiła powrócić do imienia i nazwiska noszonego przed zmianą, to w istocie nie powinna korzystać z odwołania, tylko ponownie ubiegać się o zmianę imienia i nazwiska, składając uzasadniony wniosek<sup>18</sup> do wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego. Organ odwoławczy poinformował stronę o takiej możliwości. Skorzystanie z tego rozwiązania nie gwarantowałoby jednak stronie powrotu do imienia i nazwiska sprzed zmiany, ponieważ zasadność żądania podlegałaby weryfikacji właściwego organu<sup>19</sup>.

Nie ulega również wątpliwości, że organ pierwszej instancji zobligowany był udzielić stronie rzetelnej i pełnej informacji o środku zaskarżenia decyzji, tj. również o obowiązującym terminie do jego wniesienia. Nie miało przy tym znaczenia, że decyzja

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 18 marca 2020 r., sygn. akt I SA/Bk 733/19, Lex nr 2934853.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 19 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 3246/18, Lex nr 3190140.

<sup>17</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2022, Lex, komentarz do art. 112, teza nr 2.

<sup>18</sup> Jak zauważa J. Wilk, obowiązek uzasadnienia wniosku wynika z ograniczenia możliwości zmiany imienia i nazwiska do „ważnych powodów”. Ustawa o zmianie imienia i nazwiska nie tworzy zamkniętego katalogu przesłanek umożliwiających zmianę. Egzemplifikuje jednak niektóre z nich. Zob. J. Wilk, [w:] M. Miemieć (red.), *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 77.

<sup>19</sup> Trafnie wskazała M. Kozłowska, że „wola zmiany imienia lub nazwiska, której emanacją stanowi złożenie stosownego wniosku, wszczyna postępowanie administracyjne, w toku którego organ administracyjny w drodze decyzji uznaniowej i konstytutywnej jest władny stwierdzić, czy wnioskodawca z danego prawa będzie mógł skorzystać, czy też nie. Nie jest możliwa zmiana imienia i nazwiska wyłącznie poprzez złożenie oświadczenia w tym zakresie, albowiem podlega to kontroli państwa”. Zob. M. Kozłowska, *Wybór oraz zmiana imienia i nazwiska. Wolność czy prawo?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, 2017, Lex.

w całości uwzględniała żądanie strony, ponieważ w świetle przepisów k.p.a. stronie przysługuje odwołanie nie tylko od decyzji „negatywnych”, a więc nieuwzględniających w całości lub w części jej żądania, ale również od decyzji „pozytywnych”<sup>20</sup>. Biorąc zaś pod uwagę, że „na gruncie prawa administracyjnego nie można przyjmować fikcji powszechnej znajomości prawa, a tym samym bezwzględnie stosować zasady *ignorantia iuris nocet*”<sup>21</sup>, stwierdzić należy, iż strona nie była zobowiązana do tego, aby samodzielnie poszukiwać informacji o tym, czy skuteczne wniesienie odwołania jest ograniczone jakimś terminem.

Należy zatem stwierdzić, że w sprawie miał zastosowanie art. 112 k.p.a. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że przepis ten nie wskazuje, w jaki sposób powinien zachować się organ rozpatrujący odwołanie wniesione po upływie ustawowego terminu na skutek błędnego pouczenia. Inaczej mówiąc – w jaki sposób powinny być usunięte skutki uchybienia terminu do wniesienia odwołania wynikające z zastosowania się przez stronę do błędnego pouczenia tym w zakresie. Analiza bogatego orzecznictwa sądowego prowadzi zaś do wniosku, że w kwestii tej wykształciły się dwa odmienne stanowiska, a żadne z nich nie jest dominujące.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem ochrona na podstawie art. 112 k.p.a. udzielona jest z mocy prawa, zatem nie ma podstaw do dokonania jej w formie aktu indywidualnego (postanowienia o przywróceniu terminu)<sup>22</sup>. Zasada wyrażona w powołanym przepisie powinna być zatem rozumiana w ten sposób, że strona podejmująca określone czynności procesowe, limitowane terminem, nie musi składać wniosku o przywrócenie uchybionego terminu, w którym obowiązana byłaby do uprawdopodobnienia braku swojego zawinienia, jeżeli działała zgodnie z pouczeniem zawartym w decyzji<sup>23</sup>. Wskazuje się, że w przypadku błędnego pouczenia strony o braku przysługiwania środka zaskarżenia strona może skutecznie wnieść odwołanie w każdej chwili, bez potrzeby dodatkowego składania wniosku o przywrócenie terminu, gdyż nie utraciła prawa do dopełnienia tej czynności w myśl wyraźnego przepisu prawa<sup>24</sup>. Zatem w sytuacji gdy odwołanie zostało wniesione z opóźnieniem na skutek niepełnego pouczenia (niewskazania terminu, w jakim odwołanie może zostać złożone), organ odwoławczy winien je rozpoznać merytorycznie, tj. rozpoznać sprawę po raz drugi, bez potrzeby rozpoznawania wniosku strony o przywrócenie terminu. Należy przyjąć, że to po stronie organu doszło do niedopełnienia obowiązku pełnego pouczenia o trybie odwołania, co nie powinno skutkować powstaniem dla strony proceduralnych barier do tego, aby jej sprawa była rozpoznana dwukrotnie<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> WSA w Łodzi w wyroku z 25 września 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 739/07, Lex nr 500306, wskazał: „Nie ma podstaw do wykładni, że stronie przysługuje odwołanie tylko od decyzji negatywnych, a więc nieuwzględniających w całości lub w części żądania strony. Strona w postępowaniu administracyjnym broni swojego interesu prawnego i oceny, czy jej interes został w pełni zrealizowany, może dokonać tylko ona sama”.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 29 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 211/07, Lex nr 469763.

<sup>22</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., komentarz do art. 112, teza nr 4.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 28 listopada 2000 r., sygn. akt IV SA 1899/98, Lex nr 657149.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 22 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 37/21, Lex nr 3393054.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 18 marca 2020 r., sygn. akt I SA/Bk 733/19, Lex nr 2934853.



Natomiast drugie stanowisko przyjmuje, że ochrona wynikająca z art. 112 k.p.a. nie ma działania bezpośredniego, lecz stanowi podstawę uchylenia się od negatywnych skutków uchybienia terminu do wniesienia odwołania w drodze odpowiednich instrumentów prawnych, w tym w formie przywrócenia terminu z art. 58 k.p.a. oraz wznowienia postępowania na podstawie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Bowiem w sytuacji wadliwego pouczenia organ, do którego wpłynął „spóźniony” środek prawny, powinien pouczyć stronę o prawie do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu<sup>26</sup>. Wskazuje się również, że ochrona przewidziana w art. 112 k.p.a. jest dość szeroka, ale nie ma charakteru absolutnego, w szczególności nie może dawać stronie żadnych specjalnych uprawnień naruszających ustalone prawem zasady postępowania. Mylne informacje lub brak informacji co do sposobu wniesienia środków prawnych nie oznaczają, że termin do ich złożenia nie rozpoczyna biegu w ogóle. Przepis art. 112 k.p.a. dla strony błędnie pouczonej stanowi gwarancję skutecznego uchylenia się od skutków uchybienia terminu stanowiącego skutek zastosowania się do błędnego pouczenia, ale przy zastosowaniu środków prawnych przewidzianych w danym postępowaniu, pozwalających na uniknięcie negatywnych konsekwencji uchybienia terminu<sup>27</sup>. Odmierna interpretacja pozwalałaby na przyjęcie stanowiska, że strona w każdym czasie, nawet po upływie kilku lat od doręczenia decyzji, powołując się na treść art. 112 k.p.a., mogłaby składać środki odwoławcze, co z kolei prowadziłoby do niedopuszczalnej sytuacji zachwiania regułami procesowymi, takimi jak bezpieczeństwo i trwałość działań organów administracji publicznej oraz wprowadzało stan niepewności<sup>28</sup>. Zastosowanie art. 112 k.p.a. nie może powodować, że błędnie pouczonej stronie podlegać będzie innym niż pozostali uczestnicy obrotu prawnego rygorom związanym z terminami wnoszenia skarg, odwołań czy powództw<sup>29</sup>.

Warto nadmienić, że w orzecznictwie prezentowany jest także pogląd niejako „pośredni”, zgodnie z którym sytuacja, gdzie strona jest zwolniona od obowiązku złożenia wniosku o przywrócenie terminu, zachodzi tylko wówczas, gdy błędne pouczenie polegało na wskazaniu stronie innego (dłuższego) terminu, niż ustawa wyznacza dla danego środka zaskarżenia. Tylko wówczas wniesienie środka prawnego po terminie należy uznać za skuteczne z mocy samego art. 112 k.p.a., bez konieczności przywrócenia terminu<sup>30</sup>.

Stanowisko pierwsze, zakładające że ochrona na podstawie art. 112 k.p.a. udzielona jest z mocy prawa, jest korzystniejsze dla strony<sup>31</sup>. Jego zastosowanie powoduje bowiem, że strona nie musi dopełniać dodatkowych czynności procesowych (np. składać

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2657/20, Lex nr 3336754.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1363/15, Lex nr 2277846.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1364/17, Lex nr 2466876.

<sup>29</sup> Postanowienie NSA z 16 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 2355/11, Lex nr 1070389.

<sup>30</sup> Zob. np. wyroki NSA: z 15 marca 2013 r., sygn. I OSK 1330/12, Lex nr 1339582 oraz z 29 sierpnia 2017 r., sygn. akt II GSK 3250/15, Lex nr 2384089.

<sup>31</sup> Por. K. Klonowski, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 809.

wniosku o przywrócenie uchybionego terminu), aby móc skorzystać z prawa do zaskarżenia decyzji. W świetle tego stanowiska postanowienie organu odwoławczego stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie poinformował strony o terminie, w jakim może złożyć odwołanie, należałoby uznać za wadliwe.

Jednakże drugie stanowisko również realizuje zasadę praworządności i równości stron względem prawa, a jego przyjęcie nie przekreśla prawa strony do merytorycznego rozpoznania wniesionego przez nią środka zaskarżenia. Zakłada jednak, że może to nastąpić dopiero po przywróceniu terminu do wniesienia takiego środka, a więc w przypadku spóźnionego odwołania – wyłącznie na prośbę strony złożoną w trybie art. 58 k.p.a. Organ zobowiązany byłby uwzględnić taką prośbę stwierdzając, że do uchybienia terminu doszło bez winy strony. W świetle powyższego stanowiska postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania, wydane w okolicznościach opisanej sprawy, należałoby uznać za prawidłowe, gdyż wnosząc odwołanie strona nie złożyła równocześnie prośby o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności, a organ odwoławczy nie mógł rozstrzygać kwestii przywrócenia terminu z urzędu.

Podsumowując podjęte rozważania, należy stwierdzić, że konstytucyjne prawo do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji oraz zasada ogólna informowania rodzą po stronie organu administracji publicznej obowiązek rzetelnego i pełnego pouczenia strony o przysługującym jej środku zaskarżenia, w tym o trybie i terminie jego wniesienia. Jednocześnie ustawodawca przewidział ochronę strony przed negatywnymi skutkami zastosowania się do błędnego pouczenia. Jednakże przepis art. 112 k.p.a. jest dość ogólny, a orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest zgodne co do tego, czy uchybienie terminu do wniesienia odwołania na skutek zastosowania się do błędnego pouczenia uruchamia tę ochronę *ex lege*, czy też jest jedynie przesłanką stwierdzenia braku winy w uchybieniu terminu, uzasadniającą jego przywrócenie na prośbę strony. Problem ma doniosłe znaczenie praktyczne. Okazuje się bowiem, że w zależności od przyjętego stanowiska przez skład orzekający sądu, to samo rozstrzygnięcie organu odwoławczego stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania w konkretnej sprawie mogłoby być uznane – w ramach kontroli sądowej – za zgodne bądź niezgodne z prawem.

W ocenie autora niniejszego artykułu należy opowiedzieć się za stanowiskiem przewidującym możliwość rozpatrzenia odwołania złożonego po terminie wskutek błędnego pouczenia wyłącznie po przywróceniu terminu na prośbę strony. Trzeba podkreślić, że termin do wniesienia odwołania jest terminem ustawowym, zawitym, a zatem nie może być przedłużony lub skrócony przez organ, a wniesienie odwołania po terminie jest bezskuteczne<sup>32</sup>. Błąd organu pierwszej instancji, polegający na niezamieszczeniu w decyzji pouczenia o terminie do wniesienia odwołania, nie ma wpływu na bieg tego terminu, wynikającego z bezwzględnie obowiązującej normy prawnej. Po upływie

<sup>32</sup>K. Glibowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), op. cit., komentarz do art. 129, teza nr 8; A. Goleba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), op. cit., s. 931.



terminu decyzja staje się ostateczna i podlega wykonaniu. Dopiero przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, które powinno nastąpić w odpowiedniej formie procesowej<sup>33</sup>, powoduje szczególnego rodzaju skutek w postaci utraty przez decyzję cechy ostateczności i uruchomienia toku instancji<sup>34</sup>.

Na zakończenie powyższych rozważań należy stwierdzić, że choć rozbieżność poglądów prawnych jest czymś normalnym, to jednolitość orzecznictwa sądowego jest wartością bezsprzeczną. Zaś środkiem umożliwiającym ujednoczenie orzecznictwa w przedstawionej kwestii mogłaby być tzw. uchwała abstrakcyjna Naczelnego Sądu Administracyjnego, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>35</sup>, tj. uchwała mająca na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Trudno także nie zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w jednym z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>36</sup>, że trwałość linii orzecznictwa sądowego jest wartością samą w sobie, tworzy bowiem stan pewności prawnej w zakresie stosowania określonych przepisów prawa.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, 2016, Lex.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2022, Lex.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kozłowska M., *Wybór oraz zmiana imienia i nazwiska. Wolność czy prawo?*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, 2017, Lex.
- Miemiec M. (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis.

<sup>33</sup> Jak wynika z art. 59 § 2 k.p.a. o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania.

<sup>34</sup> K. Glibowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), op. cit., komentarz do art. 16, teza nr 1.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r., sygn. akt FSK 1319/04, Lex nr 423971.

Terlikowska M., Frączkiewicz M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Decyzje. Komentarz*, 2017, Legalis.

Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex.

Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis.

### **Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2021 r., poz. 1988).

### **Orzecznictwo**

Postanowienie NSA z 16 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 2355/11, Lex nr 1070389.

Wyrok NSA z 14 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1363/15, Lex nr 2277846.

Wyrok NSA z 15 marca 2013 r., sygn. I OSK 1330/12, Lex nr 1339582.

Wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2657/20, Lex nr 3336754.

Wyrok NSA z 19 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 3246/18, Lex nr 3190140.

Wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r., sygn. akt FSK 1319/04, Lex nr 423971.

Wyrok NSA z 22 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 37/21, Lex nr 3393054.

Wyrok NSA z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1364/17, Lex nr 2466876.

Wyrok NSA z 28 listopada 2000 r., sygn. akt IV SA 1899/98, Lex nr 657149.

Wyrok NSA z 29 sierpnia 2017 r., sygn. akt II GSK 3250/15, Lex nr 2384089.

Wyrok NSA z 29 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 211/07, Lex nr 469763.

Wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05, Lex nr 197893.

Wyrok WSA w Białymstoku z 18 marca 2020 r., sygn. akt I SA/Bk 733/19, Lex nr 2934853.

Wyrok WSA w Krakowie z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt I SA/Kr 1189/16, Lex nr 2226809.

Wyrok WSA w Łodzi z 25 września 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 739/07, Lex nr 500306.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 23/07, Lex nr 985582.

## **On the problem of appealing against an administrative decision after the deadline as a result of an incorrect instruction – considerations on the basis of a certain case**

### **Summary**

The right to appeal against decisions issued in the first instance in proceedings before public administration bodies is a subjective right based on the Constitution of the Republic of Poland. One of the guarantees of this right is the correct instruction on the right to appeal, including the date and procedure for lodging it. The Code of Administrative Procedure provides in Art. 112 protection of the party who complied with the erroneous instruction in the decision. However, this provision is general and does not provide a direct answer as to how this protection should be implemented in a situation where a party has filed an appeal within the time limit as a result of an incomplete instruction (which does not contain an indication of the deadline for lodging an appeal). The analysis of the problem undertaken on the basis of a specific case from practice showed that the jurisprudence of administrative courts is not uniform in the above matter. Namely, two divergent positions have developed, which lead to different practical results. In conclusion, it was stated that the uniformity of judicial decisions is an indisputable value and indicated a measure that should enable the unification of judicial decisions on the presented issue.

**Keywords:** administrative decision, incorrect instruction, appeal, failure to meet the deadline