

Agnieszka Rotkiewicz-Szarnowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6715-283X

agnieszka.rotkiewicz@uwm.edu.pl

**Glosa do postanowienia Wojewódzkiego
Sądu Administracyjnego w Białymstoku
z 14 maja 2024 r., sygn. akt I SA/Bk 163/24,
dotycząca odrzucenia skargi na decyzję organu
pierwszej instancji, od której uzasadnienia
organ odstąpił na podstawie art. 107 § 4
Kodeksu postępowania administracyjnego**

Teza

Stosownie do treści art. 127 § 1a Kodeksu postępowania administracyjnego¹ decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. Zgodnie z treścią art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Błędne pouczenie nie tworzy jednak samo przez się prawa do zaskarżenia do sądu administracyjnego takiej decyzji. Wadliwe pouczenie nie może „wykreować” środka zaskarżenia. Prawa procesowe stron postępowania wynikają bowiem z przepisów prawa i nie mogą być modyfikowane przez wadliwe pouczenia organów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, po rozpoznaniu w dniu 14 maja 2024 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi D.P. na decyzję kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w S. z dnia 14 września 2023 r., nr (...) w przedmiocie przyznania pomocy dla rolników działających w sektorze zbóż i nasion oleistych, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane przywozem zbóż z Ukrainy, postanawia odrzucić skargę.

¹ Dalej jako k.p.a.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 14 września 2023 r., nr (...) kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w S. przyznał D.P. pomoc dla rolników działających w sektorze zbóż i nasion oleistych, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane przywozem zbóż z Ukrainy w wysokości 2857,75 zł. Organ wyjaśnił, że działając zgodnie z art. 107 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm.), wobec uwzględnienia żądania w całości, odstąpił od uzasadnienia decyzji. Jednocześnie pouczono skarżącego o możliwości złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku², mając na uwadze treść przepisu art. 127 § 1a k.p.a. Wobec powyższego skarżący złożył skargę do WSA w Białymstoku, zarzucając organowi błędne zakwalifikowanie wydanej decyzji jako uwzględniającej jego żądanie w całości, w sytuacji gdy organ pominął jedną z przedłożonych przez niego faktur (...).

WSA w Białymstoku zważył, co następuje. Skarga podlegała odrzuceniu. Zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634)³ skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka (§ 1). Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie (§ 2).

Przywołane przepisy prawa wskazują na to, że dopóki stronie przysługuje prawo wniesienia jakiegokolwiek środka zaskarżenia, dopóty wniesienie skargi na ten akt do sądu administracyjnego jest niedopuszczalne jako przedwczesne. Dla wypełnienia warunku wyczerpania środków zaskarżenia bezwzględnie konieczne jest uprzednie rozpoznanie wniesionego środka zaskarżenia przez organ administracji publicznej drugiej instancji. W sytuacji zaś gdy strona nie wyczerpie trybu zaskarżenia, skarga podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., który stanowi, że sąd odrzuca skargę, jeżeli wniesienie skargi z innych przyczyn jest niedopuszczalne. Jak wskazuje się w doktrynie, niedopuszczalność skargi z innych przyczyn wystąpi w szczególności, gdy skarga zostanie wniesiona bez wyczerpania środków zaskarżenia (...). Wedle art. 58 § 3 p.p.s.a. sąd odrzuca skargę postanowieniem. Odrzucenie skargi może nastąpić na posiedzeniu niejawnym.

Stosownie zaś do treści art. 127 § 1a k.p.a. decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna.

² Dalej jako WSA w Białymstoku.

³ Dalej jako p.p.s.a.

Odnosząc wymóg wyczerpania środków zaskarżenia do realiów poddanej sądowej kontroli sprawy, wskazać należy, że wymóg ten nie został spełniony. Z akt sprawy wynika, że skarżący uczynił przedmiotem zaskarżenia do sądu decyzję kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w S., na mocy której otrzymał pomoc dla rolników działających w sektorze zbóż i nasion oleistych, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane przywozem zbóż z Ukrainy w wysokości 2857,75 zł. W realiach niniejszej sprawy, pomimo stwierdzenia przez organ pierwszej instancji w zaskarżonej decyzji, że uwzględnia ona żądanie strony w całości, sąd nie podziela takiego stanowiska. Wskazać bowiem należy, że organ pominął przedłożoną przez skarżącego wraz ze zmianą pierwotnie złożonego wniosku, fakturę nr (...) na kwotę 8400 zł. Trudno zatem stwierdzić, że uwzględniono żądanie skarżącego w całości.

W takiej sytuacji od będącej przedmiotem skargi decyzji przysługiwało stronie prawo wniesienia odwołania, gdyż wniesienie skargi należało poprzedzić wyczerpaniem trybu odwoławczego. Wniesiona skarga dotyczy zatem decyzji wydanej w pierwszej instancji, od której przysługiwało prawo wniesienia odwołania. W konsekwencji należało więc stwierdzić, że skarga do sądu administracyjnego nie była prawnie dopuszczalna od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Skarżący wniósł zatem skargę do sądu administracyjnego przedwcześnie.

W ocenie sądu w zaskarżonej decyzji niewłaściwie stwierdzono, że jest ostateczna. W istocie zaskarżona w rozpoznawanej sprawie decyzja nie zawierała prawidłowego pouczenia o terminie i trybie wniesienia odwołania. Zgodnie bowiem z treścią art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Błędne pouczenie nie tworzy jednak samo przez się prawa do zaskarżenia do sądu administracyjnego takiej decyzji. Wadliwe pouczenie nie może „wykreować” środka zaskarżenia. Prawa procesowe stron postępowania wynikają bowiem z przepisów prawa i nie mogą być modyfikowane przez wadliwe pouczenia organów. (...) W konsekwencji, w sytuacji wniesienia przez skarżącego odwołania od decyzji z dnia 14 września 2023 r., organ powinien potraktować je jako wniesione w terminie, bez konieczności przywracania terminu do dokonania tej czynności. Mając powyższe na uwadze, sąd, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji postanowienia.

Glosa

W glosowanym orzeczeniu z 14 maja 2024 r.⁴ WSA w Białymstoku wypowiedział się w kwestii niezwykle istotnej zarówno dla jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jak i sądownoadministracyjnego, odnoszącej się do

⁴ Postanowienie dostępne na stronie internetowej: www.orzeczenia.nsa.gov.pl (CBOSA).

sądowej kontroli decyzji organu pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia żądania strony w całości. W szerszej perspektywie komentowane orzeczenie dotyczy zagwarantowania stronie skarżącej efektywnej ochrony jej praw, w przypadku gdy w ocenie sądu administracyjnego, organ bezpodstawnie odstąpił od uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

Biorąc pod uwagę tak zakreśloną na wstępie problematykę, należy w pierwszej kolejności wskazać, że ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych⁵ wprowadzono do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷, wprowadzono szereg rozwiązań prawnych dotyczących m.in. ostateczności decyzji wydanej w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej w przepisie art. 127 k.p.a. dodano § 1a, zgodnie z którym decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. Powyższa zmiana spowodowała konieczność dodania w art. 54 p.p.s.a. § 2a, zgodnie z którym w terminie określonym w § 2, przed przekazaniem akt sądowi, organ sporządza uzasadnienie zaskarżonej decyzji, jeżeli odstąpi od jej uzasadnienia z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Sporządzenie uzasadnienia decyzji powinno zatem nastąpić w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi przez organ.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, głównym powodem dodania do art. 127 k.p.a. nowego § 1a było przyjęcie, że dzięki tej zmianie strona, otrzymując decyzję zgodną z żądaniem, w celu uzyskania przez nią przymiotu ostateczności, nie będzie zmuszona czekać na upływ terminu na wniesienie od niej odwołania ani też podejmować dodatkowych czynności polegających na skutecznym złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. W założeniu ustawodawcy, w sytuacji w której organ, wydając decyzję w całości, uwzględni żądanie strony, nie będzie ona również zainteresowana, by wnosić od takiej decyzji odwołanie. Jednocześnie ustawodawca wskazał na to, że strona nadal będzie miała możliwość doprowadzenia do uchylecia takiej decyzji na drodze sądowoadministracyjnej⁸. Wprowadzona do k.p.a. zmiana stanowi istotny wyjątek od ustanowionej w art. 15 zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zgodnie z jej treścią postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej. Reguła ta zajmuje szczególną

⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 803, dalej jako ustawa zmieniająca.

⁶ Tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 572.

⁷ Tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 935.

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidacji zbędnych barier administracyjnych i prawnych, druk sejmowy nr 2628, Sejm IX kadencji, s. 18.

pozycję w postępowaniu administracyjnym, o czym świadczy fakt, że podstawę prawną sankcjonującą jej istnienie stanowi art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹ Gwarantuje on jednostce prawo zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji i ma na celu zapewnienie stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji jak najpełniejszego prawa do obrony. W nauce prawa procesowego uprawnienie strony do skutecznego kwestionowania decyzji, w tym okoliczności, w jakich została wydana, uznawane jest jako kamień węgielny instytucji procesowych gwarantujących udział strony w danym postępowaniu¹⁰.

Ustanowiona w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności ma zapewnić ochronę adresatowi rozstrzygnięcia i umożliwić mu obronę w formie konkretnego środka prawnego¹¹. Wyrazem realizacji zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym jest zatem możliwość złożenia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, co wynika z art. 127 § 1 k.p.a. W nauce prawa¹² dominują przy tym poglądy, że wniesienia odwołania nie ma jedynie na celu kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia, lecz jest wnioskiem o załatwienie danej sprawy administracyjnej, czyli wnioskiem o ponowne zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego. W orzecznictwie sądowym również wskazuje się na to, że istotą dwuinstancyjności postępowania jest dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej sprawy¹³.

Prawna możliwość zastosowania środka zaskarżenia jest przy tym czynnością dyspozytywną strony, ponieważ jedynie od jej woli, zgłoszonej w odpowiednim terminie, uzależnione jest wszczęcie postępowania odwoławczego. Konsekwencją przyjęcia zasady dwuinstancyjności jest zatem uaktywnienie się strony w postępowaniu, poprzez zapoczątkowanie czynności organów. Jak podkreśla się w doktrynie, to strona w postępowaniu administracyjnym broni swojego interesu prawnego, a ocenę, czy interes jej został w pełni zrealizowany, może dokonać tylko ona¹⁴.

⁹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ Zob. E. Bojanowski, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1990, nr 2, s. 13.

¹¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 191.

¹² Zob. B. Adamiak, *Odwolanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 144; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 185; P. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex, komentarz do art. 15; Z. Kmiecik, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, „Głosa” 1997, nr 1, s. 11; A. Rotkiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 333 i nast.

¹³ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2025 r., sygn. akt III SA/Gd 500/24; wyrok WSA w Łodzi z 3 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Ld 827/24; wyrok WSA we Wrocławiu z 24 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Wr 20/25; wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Kr 138/25, CBOSA.

¹⁴ K. Glibowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 15.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż ustawodawca przewiduje możliwość wprowadzenia wyjątków zwartych w przepisach rangi ustawowej. Ewentualne wyłączenie spod zasady dwuinstancyjności nie może być zatem dorozumiane czy też wyprowadzone w drodze wykładni, lecz musi wynikać *expressis verbis* z regulacji ustawowej. Wyłączenie zasady powinno przy tym w sposób precyzyjny i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości wskazywać zakres tego ograniczenia, bez możliwości dokonania przez organ interpretacji rozszerzającej¹⁵.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ustawodawca w art. 127 § 1a k.p.a. wprowadził zupełnie nowy jakościowo wyjątek od zasady dwuinstancyjności, gdyż nie jest to wyłącznie ograniczenie prawa do wniesienia odwołania ze względu na to, czy rozstrzygnięcie ma dla strony charakter pozytywny, czy też negatywny, lecz ze względu na to, czy organ zdecydował się na sporządzenie uzasadnienia decyzji¹⁶. Ustawodawca w art. 127 § 1a k.p.a. przyjął bowiem, że decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. Na mocy nowelizacji k.p.a. z 2023 r. to organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, ma zatem wpływ na to, czy zostanie uruchomiony administracyjny tok instancji¹⁷. W przypadku zastosowania przez organ art. 127 § 1a k.p.a. stronie będzie jedynie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego bez uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.), gdyż ustawa takiego środka nie przewiduje.

Należy podkreślić, że podstawowym warunkiem zastosowania przepisu art. 127 § 1a k.p.a. jest odstąpienie przez organ od uzasadnienia decyzji z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Ustawodawca w art. 107 § 4 k.p.a. podkreślił, że organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądania strony, nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających

¹⁵ Por. uchwałę SN z 1 grudnia 1994 r., sygn. akt III AZP 8/94, OSNAP 1995, Nr 7, poz. 82.

¹⁶ I. Fisz, K. Rokicka-Murszewska, *Ostateczność decyzji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony – uwagi na tle nowego art. 127 § 1a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 5, s. 35. Należy zauważyć, że wprowadzone do k.p.a. zmiany zostały ocenione negatywnie przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (por. pismo Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z 7 listopada 2022 r., KRS/42/052/22), jak i w doktrynie. W nauce prawa podnosi się, że regulacja art. 127 § 1a k.p.a. jest niekonstytucyjna z uwagi na nieproporcjonalne, generalne wyłączenie prawa do wniesienia odwołania – zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex, komentarz do art. 127 k.p.a. Na niekonstytucyjność art. 127 § 1a k.p.a. zwróciła także uwagę H. Knysiak-Sudyka, *Ograniczenia prawa do wniesienia odwołania – czy ustawodawca zmierza w kierunku względności zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego?*, [w:] A. Krawczyk (red.), *Uczniowie jednego Mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian. Księga jubileuszowa profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno*, Łódź 2024, s. 294.

¹⁷ J.G. Firlus, *Selektywna redukcja administracyjnego toku instancji*, „Palestra” 2024, nr 10, s. 73.

sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. W doktrynie podnosi się, że zastosowanie powyższego przepisu uzależnione jest od spełnienia łącznie następujących przesłanek: sprawa toczy się przed organem pierwszej instancji; występuje jedna strona, ewentualnie kilka stron mających wspólne i niesprzeczne interesy; wydanie decyzji, która uwzględnia w całości żądania strony lub stron, które zostało zgłoszone przy wszczęciu postępowania i w toku postępowania¹⁸.

Warto dodać, że ustawodawca w art. 107 § 4 k.p.a. posłużył się sformulowaniem „może odstąpić” od uzasadnienia, co oznacza, że działanie organu ma charakter fakultatywny. Jak wskazuje się w nauce, organ administracji publicznej nie musi korzystać z upoważnienia do odstąpienia od uzasadnienia, zaś wszelkie wątpliwości co do tego, czy istnieją warunki do odstąpienia od uzasadnienia decyzji, powinny być rozstrzygnięte na korzyść sporządzenia uzasadnienia decyzji¹⁹.

Mając na uwadze tak zakreśloną problematykę, należy krytycznie ocenić głosowane postanowienie z 14 maja 2024 r. Lektura postanowienia uzasadnia ocenę, że sąd nie zapewnił stronie skarżącej prawa do skutecznej sądowej kontroli ostatecznej decyzji, od uzasadnienia której organ odstąpił na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. Mimo wyraźnego wskazania przez ustawodawcę i wbrew założeniom ustawodawcy sąd rozstrzygnął na etapie wstępnym badania wymogów formalnych skargi, że organ wadliwie odstąpił od uzasadnienia decyzji i w związku z tym błędnie pouczył stronę o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Tymczasem literalna wykładnia art. 127 § 1a k.p.a. prowadzi do wniosku, że decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. Ustawodawca wiąże przymiot ostateczności decyzji nie tyle z samą zasadnością odstąpienia od uzasadnienia decyzji, lecz z samym faktem odstąpienia od jej uzasadnienia przez organ z tego względu, że w jego ocenie uwzględnił żądanie strony w całości²⁰. W ramach zatem badania wymogów formalnych skargi sąd administracyjny nie powinien rozstrzygać, czy wystąpiły przesłanki do odstąpienia przez organ od uzasadnienia decyzji i z tego powodu uzależnić nadanie decyzji przymiotu ostateczności. Ocena legalności zastosowania art. 107 § 4 k.p.a., tak jak i innych zarzutów niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji²¹, należy do etapu

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 597.

¹⁹ M. Romańska, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 781.

²⁰ Por. M. Szalega, *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji przez organ administracyjny z powodu uwzględnienia w całości żądania strony jako przejaw ograniczenia prawa do odwołania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 5, s. 52.

²¹ Nie można przy tym wykluczyć, że zaskarżona decyzja, od której organ odstąpił od uzasadnienia, może również naruszać zasadę praworządności – zob. H. Knysiak-Sudyka, *Ograniczenie prawa...*, s. 294.

rozpoznawczego postępowania sądowego. Stwierdzenie naruszenia przepisów prawa, które spowodowały, że skutek wynikający z art. 127 § 1a k.p.a. jest niezgodny z prawem, powinien spotkać się z właściwą reakcją sądu²², wyrażoną w formie wyroku.

W uwarunkowaniach rozpoznawanej sprawy sąd nie miał zatem podstaw do odrzucenia skargi i odesłania strony na drogę postępowania administracyjnego. Błędnie bowiem przyjął, że skarga jest przedwczesna, gdyż strona nie wyczerpała środka zaskarżenia w postaci wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji. Sąd argumentował przy tym, że wadliwe pouczenie strony o terminie i trybie wniesienia odwołania nie tworzy dla strony prawa do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Przyjął, że to w postępowaniu administracyjnym organ powinien rozpoznać odwołanie strony, bez konieczności przywrócenia terminu do dokonania tej czynności procesowej. Kierując się zatem treścią art. 112 k.p.a., uznał, że błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia.

Odrzucając skargę, nie dostrzegł jednak, że zagadnieniem spornym nie było wcale błędne pouczenie strony co do prawa odwołania, lecz wadliwe odstąpienie od uzasadnienia decyzji. Skoro bowiem organ, powołując się na art. 107 § 4 k.p.a., nie sporządził uzasadnienia decyzji, to stosownie do art. 127 § 1a k.p.a. taka decyzja organu pierwszej instancji była ostateczna. Sąd nie powinien zatem powoływać się na skutki wadliwego pouczenia, gdyż art. 112 k.p.a. ma zastosowanie w przypadku, gdy organ rzeczywiście błędnie pouczył stronę o tym, że od decyzji nie przysługuje odwołanie. Wówczas błędne pouczenie strony przez organ pierwszej instancji o możliwości zaskarżenia decyzji do sądu nie tworzy dla strony uprawnienia do jej zaskarżenia. W takim przypadku obowiązkiem organu byłoby rozpatrzenie odwołania bez konieczności złożenia wniosku o przywrócenie terminu. W doktrynie za niedopuszczalne uznaje się bowiem przerzucanie na stronę negatywnych konsekwencji zastosowania się do pouczenia zawartego w decyzji odnośnie do trybu i terminu złożenia środka zaskarżenia²³. Jednakże w niniejszej sprawie zawarte w zaskarżonej decyzji pouczenie było w istocie prawidłowe, choć stanowiło konsekwencję błędnego stanowiska organu pierwszej instancji, że uwzględnił żądanie strony w całości.

²² J.G. Firlus, op. cit., s. 88–90.

²³ Uwzględniając gwarancyjny charakter art. 112 k.p.a. oraz zapobieganie nadmiernemu formalizmowi, należy zgodzić się z twierdzeniem, że obowiązywanie art. 112 k.p.a. powinno być rozumiane w ten sposób, że w przypadku wniesienia spóźnionego odwołania, które wpłynęło z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu, organ obowiązany będzie je rozpatrzyć bez potrzeby wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu – zob. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 621; por. Z.R. Kmiecik, *Sprostowanie decyzji administracyjnej*, „Casus” 2008, nr 2, s. 33.

Mając na uwadze powyższe, należało uznać, że odrzucenie skargi z powodu bezpodstawnego czy też częściowego odstąpienia od uzasadnienia decyzji czyni sądową kontrolę nieefektywną i pozbawia stronę skarżącą ochrony prawnej, którą zamierzała osiągnąć, wnosząc środek zaskarżenia. Ma to miejsce w sytuacji, gdy na mocy art. 127 § 1a k.p.a. strona została pozbawiona uprawnień procesowych do wniesienia odwołania w związku z odstąpieniem przez organ od uzasadnienia decyzji. Oznacza to, że wszelkie uchybienia organu (w tym też naruszenie art. 107 § 4 k.p.a.) strona może podnieść dopiero na etapie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Na marginesie należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych odnaleźć można odmienne stanowisko dotyczące rozpatrywania skarg na decyzje, w których organ odstąpił od ich uzasadnienia, mimo że nie uwzględniono w rzeczywistości całości żądań strony. Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko zawarte w wyroku WSA w Bydgoszczy z 13 lutego 2024 r.²⁴, w którym sąd uznał m.in., że zaskarżona decyzja organu pierwszej instancji była ostateczna i nie przysługiwało od niej odwołanie, lecz skarga skierowana do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu orzeczenia sąd stwierdził, że organ naruszył art. 107 § 4 k.p.a., ponieważ odstąpił od uzasadnienia decyzji, w sytuacji gdy zaskarżona decyzja nie uwzględniała w istocie żądania strony w całości. W konsekwencji zaskarżona decyzja podlegała uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.²⁵

Stwierdzenie przez sąd administracyjny, że zaskarżona decyzja, mimo wadliwego zastosowania przez organ art. 107 § 4 k.p.a., korzysta z przymiotu ostateczności i uchylenie decyzji, niewątpliwie sprzyja pewności obrotu prawnego. Nie należy zapominać, że zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Strona ma zatem prawo oczekiwać, że organ zastosuje się do oceny prawnej zawartej w wyroku – jest w związku z tym w korzystniejszej sytuacji niż w przypadku odrzucenia skargi przez sąd i pouczenia o możliwości wniesienia w każdym czasie odwołania od decyzji, gdyż nie utraciła ona prawa do dopełnienia tej czynności.

Podsumowując, należy podkreślić, że nowelizacja k.p.a. miała na celu uproszczenie postępowania administracyjnego poprzez zapewnienie szybszej skuteczności decyzji organu pierwszej instancji, uwzględniającej w całości żądanie strony. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji powinno jednak nastąpić w ściśle określonych przypadkach, a strona ponosić negatywnych konsekwencji z powodu błędnego zastosowania art. 107 § 4 k.p.a. Strona powinna mieć

²⁴ Sygn. akt I SA/Bd 624/23, CBOSA.

²⁵ Zob. także wyroki WSA w Lublinie z 22 lutego 2024 r., sygn. akt III SA/Lu 595/23, CBOSA i z 23 stycznia 2024 r., sygn. akt III SA/Lu 649/23, CBOSA.

zatem zapewnioną sądową kontrolę decyzji, od których uzasadnienia organ odstąpił w sposób wadliwy. Uwzględniając powyższe, należało krytycznie odnieść się do wydanego przez sąd postanowienia o odrzuceniu skargi i uznać, że obowiązkiem sądu było rozpatrzenie skargi od decyzji ostatecznej. Sąd nie powinien jej odrzucać, lecz w razie stwierdzenia tylko częściowego uwzględnienia wniosku strony przez organ zastosować sankcję z art. 145 p.p.s.a.

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Odwolanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wyd. UW, Wrocław 1980.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Bojanowski E., *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1990, nr 2.
- Firlus J.G., *Selektywna redukcja administracyjnego toku instancji*, „Palestra” 2024, nr 10.
- Fisz I., Rokicka-Murszewska K., *Ostateczność decyzji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony – uwagi na tle nowego art. 127 § 1a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 5.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis,
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex.
- Kmieciak Z., *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, „Glosa” 1997, nr 1.
- Kmiecik Z.R., *Sprostowanie decyzji administracyjnej*, „Casus” 2008, nr 2.
- Knysiak-Sudyka H., *Ograniczenia prawa do wniesienia odwołania – czy ustawodawca zmierza w kierunku względności zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego?*, [w:] A. Krawczyk (red.), *Uczniowie jednego Mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian. Księga jubileuszowa profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno*, Wyd. UŁ, Łódź 2024.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Przybysz P., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2024, Lex.
- Rotkiewicz A., *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2011, nr 13.
- Szałęga M., *Odstąpienie od uzasadnienia decyzji przez organ administracyjny z powodu uwzględnienia w całości żądania strony jako przejaw ograniczenia prawa do odwołania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 5.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996.

Summary

Commentary on the order of the Voivodship Administrative Court in Białystok of 14 May 2024, case No. I SA/Bk 163/24. Dismissal of the complaint against the decision of the first instance authority, from which the authority has waived the justification under Article 107 § 4 of the Code of Administrative Procedure

Keywords: administrative procedure, principle of two instances of administrative proceedings, an appeal against a decision, justification for a decision, final decision.

The subject of the commentary is an order of the Voivodship Administrative Court in Białystok of 14 May 2024, case No. I SA/Bk 163/24, in which the court dismissed a complaint against a decision of a first-instance authority, the justification of which the authority has waived in a defective manner. The commentary aims to assess the position taken by the court, from the perspective of ensuring effective protection of a party's rights when an authority has violated Article 104 of the Code of Administrative Procedure. The author, citing the literature and judicial decisions of the administrative courts, noted that it was the court's duty to consider the complaint against the final decision. In conclusion, the author shares the opinion that the court should not dismiss a complaint on the grounds of non-exhaustion of legal remedies. Rejecting the complaint makes judicial review ineffective and deprives a party of legal protection in judicial proceedings.