

MONOGRAFIE WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTETU JagIELLOŃSKIEGO

SERIA A – MONOGRAFIE

MONOGRAFIE WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersytetu Jagiellońskiego

ANNA KRAWIEC

AUTOKONTROLA
DECYZJI
ADMINISTRACYJNEJ

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Jagiellońskiego

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków
Wydziału Prawa i Administracji

RECENZENT

dr hab. Hanna Knysiak-Molczyk

© Copyright by Anna Krawiec & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Wydanie I, Kraków 2012
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

ISBN 978-83-233-3291-6



Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98
tel. kom. 0506-006-674, e-mail: sprzedaz@wuj.pl
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów	7
Wstęp	11
Rozdział I. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE	13
1. Pojęcie decyzji administracyjnej.....	13
2. Istota i cel autokontroli.....	16
3. Instytucja autokontroli a zasada związania własną decyzją	18
4. Autokontrola decyzji a autokontrola orzeczeń sądowych.....	20
Rozdział II. RYS HISTORYCZNY AUTOKONTROLI W POLSKIM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM	23
1. Pierwsza polska kodyfikacja postępowania administracyjnego	23
2. Kodeks postępowania administracyjnego.....	27
3. Podsumowanie.....	29
Rozdział III. AUTOKONTROLA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM OGÓLNYM	31
1. Autokontrola a administracyjny tok instancji.....	31
2. Autokontrola decyzji – obowiązek czy uprawnienie?	34
3. Przesłanki autokontroli	37
3.1. Uwagi ogólne	37
3.2. Przesłanka formalna	37
3.2.1. Wniesienie odwołania.....	37
3.2.2. „Wszystkie strony” w rozumieniu art. 132 k.p.a.	39
3.2.3. Wyrażenie zgody przez pozostałe strony.....	45
3.3. Przesłanka materialna.....	47
4. Aspekt temporalny autokontroli	52
5. Problem dopuszczalności postępowania wyjaśniającego w ramach autokontroli	54
6. Decyzja autokontrolna	56
7. Zaskarżalność decyzji autokontrolnej	59
Rozdział IV. INSTYTUCJA AUTOKONTROLI DECYZJI W POSTĘPOWANIACH WYŁĄCZONYCH I ODREBNYCH	65
1. Postępowanie podatkowe	65
2. Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów ..	68
3. Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.....	73
4. Podsumowanie.....	76
Rozdział V. AUTOKONTROLA DECYZJI W USTAWODAWSTWACH WYBRANYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH.....	79
1. Austria	79
1.1. Odwołanie	79
1.2. <i>Berufungsvorentscheidung</i> – wstępna decyzja odwoławcza.....	82

1.3. <i>Vorlageantrag</i> – wniosek o przedłożenie odwołania organowi odwoławczemu	84
1.4. Podsumowanie	86
2. Republika Federalna Niemiec	87
2.1. Sprzeciw	87
2.2. Postępowanie autokontrolne	88
2.3. Rozstrzygnięcie autokontrolne	89
2.4. Zaskarżalność rozstrzygnięcia autokontrolnego	90
2.5. Podsumowanie	91
3. Słowacja	92
3.1. Odwołanie	92
3.2. <i>Autoremedura</i>	94
3.3. Podsumowanie	95
4. Republika Czeska	96
4.1. Odwołanie	96
4.2. <i>Autoremedura</i>	98
4.3. Podsumowanie	99
5. Wnioski	100
Rozdział VI. RYS HISTORYCZNY AUTOKONTROLI W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM	101
1. Regulacja prawna z okresu międzywojennego	101
2. Reaktywacja sądownictwa administracyjnego	104
3. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 r.	111
4. Podsumowanie	114
Rozdział VII. AUTOKONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM	117
1. Przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego	117
2. Charakter prawny autokontroli	119
3. Autokontrola – obowiązek czy uprawnienie?	121
4. Przesłanki autokontroli	122
4.1. Skuteczne zaskarżenie decyzji	122
4.2. Podstawy uwzględnienia skargi w całości	127
5. Rozstrzygnięcie autokontrolne	132
6. Aspekt temporalny autokontroli	140
7. Problem dopuszczalności postępowania wyjaśniającego w ramach autokontroli	142
8. Charakter decyzji autokontrolnej	144
9. Kontrola decyzji autokontrolnej przez sąd administracyjny	145
10. Wpływ rozstrzygnięcia autokontrolnego na bieg postępowania sądownoadministracyjnego	147
10.1. Obowiązek przekazania akt sprawy	147
10.2. Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego	149
11. Autokontrola a postępowanie mediacyjne	151
Zakończenie	155
Bibliografia	159
Wykaz orzeczeń	167

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
- Ordynacja podatkowa – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
- p.s.a. – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341)
- u.o.k.k. – ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.)
- ustawa o NSA z 1980 r. – ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm. – uchylona)
- ustawa o NSA z 1995 r. – ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. – uchylona)

Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (od 2004 r.)
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego (do 1962 r.)
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1995 r.)
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)

OSNPUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

Czasopisma

AUWr – „Acta Universitatis Wratislaviensis”

KP – „Kontrola Państwowa”

KSP – „Krakowskie Studia Prawnicze”

NP – „Nowe Prawo”

PiP – „Państwo i Prawo”

POP – „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego”

PPP – „Przegląd Prawa Publicznego”

PPr – „Problemy Praworządności”

PS – „Przegląd Sądowy”

Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”

Pr. Gosp. – „Prawo Gospodarcze”

Prz. Pod. – „Przegląd Podatkowy”

PS – „Przegląd Sądowy”

PUG – „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”

RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”

Sam. Ter. – „Samorząd Terytorialny”

ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

ZN UJ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”

ZN UŁ – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”

Sądy i inne instytucje

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

NSA-OZ – Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy

NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny

RP – Rzeczpospolita Polska

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

SA – Sąd Apelacyjny

SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Inne

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Lex – system informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer

LexPolonica – system informacji prawnej Wydawnictwa Prawniczego Lexis-Nexis

WSTĘP

Przedmiotem pracy jest analiza prawna instytucji określanej w literaturze mianem „autokontroli decyzji administracyjnej” (nazywanej również samokontrolą, samokorektą, autorewizją). Termin ten w literaturze postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego jest używany na oznaczenie kompetencji organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji, tj. do samodzielnego ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy załatwionej decyzją¹. Mimo dużego znaczenia zarówno teoretycznego, jak i praktycznego, a także licznych rozbieżności interpretacyjnych problematyka autokontroli decyzji nie była do tej pory przedmiotem opracowania monograficznego.

Niniejsza praca obejmuje analizę kompetencji organów administracji publicznej do weryfikacji własnych decyzji, realizowanych wyłącznie w wyniku wniesienia środków prawnych, do których rozpatrzenia te organy zasadniczo nie są właściwe. Instytucja autokontroli decyzji na gruncie postępowania administracyjnego umożliwia więc organowi rozpoznanie odwołania od własnej decyzji, mimo że właściwym do załatwienia odwołania w świetle przepisów k.p.a. jest inny organ, tj. – zgodnie z zasadą przyjętą w k.p.a. – organ wyższego stopnia. Na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego organ, eliminując w ramach autokontroli zaskarżoną decyzję z obrotu prawnego, wyręcza zaś sąd w rozpoznaniu skargi. Należy jednak podkreślić, że weryfikacja własnej decyzji w trybie autokontroli powinna zmierzać do załatwienia sprawy w kierunku pożądanym przez wnoszącego odwołanie lub skargę. Warunkiem koniecznym autokontroli jest bowiem uwzględnienie odwołania lub skargi.

W związku z tak określonym przedmiotem rozważań w pracy zostały podane analizie instytucje prawne uregulowane w art. 132 k.p.a. oraz w art. 54 § 3 p.s.a. Pierwszy z wymienionych przepisów przewiduje autokontrolę decyzji w ramach administracyjnego postępowania odwoławczego, dotyczy więc decyzji nieostatecznej, drugi reguluje zaś instytucję autokontroli decyzji ostatecznej w ramach postępowania sądownoadministracyjnego uruchamianego na skutek wniesienia skargi. Poza obszarem moich zainteresowań pozostaną natomiast instytucje prawne przewidziane w rozdziałach 12 i 13 działu II k.p.a.

¹ Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 67; J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 100; T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Warszawa–Kraków 1989, s. 60 i n.; T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 365; J. Brolik, *Administracyjna samokontrola decyzji podatkowych zaskarżonych do NSA*, Wrocław 2001, s. 21; A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 311.

obejmujących tryby nadzwyczajne, w których ramach ustawodawca również umożliwia organowi weryfikację własnej decyzji (ponowne rozpoznanie sprawy rozstrzygniętej własną decyzją)², jak i instytucja rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

W celu porównania z modelem autokontroli w postępowaniu ogólnym administracyjnym i ukazania spektrum możliwości w zakresie konstruowania instytucji autokontroli decyzji administracyjnej w pracy zostały również poddane analizie regulacje autokontroli w wybranych administracyjnych postępowaniach odrębnych oraz wyłączonych. Omówiono także regulacje prawne instytucji o charakterze zbliżonym do autokontroli w systemach sąsiadujących państw Europy Zachodniej i Środkowej, tj. w Niemczech, Austrii, Czechach i Słowacji. Wybór tych państw nie był przypadkowy. Zadecydowały o nim bliskie położenie państw w stosunku do Polski, a także to, że dorobek teorii prawa i praktyka wybranych państw w przeszłości silnie oddziaływały na polskie regulacje prawne.

Celem niniejszych rozważań jest próba dokonania oceny zasadności istnienia instytucji autokontroli w polskim porządku prawnym, a także oceny aktualnych regulacji prawnych autokontroli oraz przedstawienia propozycji zmian, które pozwoliłyby na bardziej efektywne stosowanie autokontroli w praktyce oraz na wyeliminowanie licznych rozbieżności interpretacyjnych, które ujawniły się w literaturze i orzecznictwie sądowym na tle wykładni i stosowania przepisów regulujących instytucję autokontroli.

W tym miejscu pragnę wyrazić wdzięczność Panu prof. Tadeuszowi Wośsiowi za wspaniałą opiekę naukową i nieocenioną pomoc przy pisaniu niniejszej książki. Serdecznie dziękuję również Pani dr hab. Hannie Knysiak-Molczyk oraz Panu dr hab. Robertowi Sawule, prof. WSPiA w Przemysłu za cenne uwagi i wskazówki.

² Mowa tu o instytucji wznowienia postępowania administracyjnego czy też o uchyleniu lub zmianie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.

Rozdział I

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1. POJĘCIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie decyzji administracyjnej należy do podstawowych zagadnień teoretycznych, co wcale nie oznacza, że mamy w tym przedmiocie do czynienia z terminologiczną jednolitością. W piśmiennictwie można spotkać różnorodne ujęcia oraz definicje decyzji administracyjnej. Dla rozważań przedstawionych w niniejszej pracy nie jest niezbędne ani celowe rozstrząsanie istoty samej decyzji administracyjnej, konieczne jest natomiast dokonanie wyboru określenia pojęcia decyzji administracyjnej, w jakim będzie się ono pojawiać w pracy.

W literaturze rozróżnia się materialne i procesowe ujęcie decyzji. W ujęciu materialnym decyzja administracyjna jest definiowana jako kwalifikowany akt administracyjny³ i jest nią każdy władczy, jednostronny przejaw woli organu administracji publicznej rozstrzygający sprawę administracyjną, skierowany do oznaczonego indywidualnie adresata, z którym nie łączy organu zależność organizacyjna lub służbowa, a podstawę rozstrzygnięcia stanowi powszechnie obowiązujący przepis prawa⁴. Podstawę definicji decyzji z materialnoprawnego punktu widzenia stanowi zatem określenie sprawy administracyjnej⁵. Według W. Dawidowicza sprawą administracyjną jest „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia)żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem”⁶. T. Woś pojęciem sprawy administracyjnej określa natomiast „przewidzianą w przepisach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i in-

³ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 290.

⁴ Zob. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 50; J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984, nr 1, s. 23; W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, nr 10, s. 6; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 134; M. Kamiński, *Decyzja administracyjna w ujęciu materialnoprawnym*, „Casus” 2007, nr 44, s. 30–33.

⁵ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 134.

⁶ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1983, s. 7–8.

dywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi”⁷. Z powyższą definicją koresponduje pogląd T. Kiełkowskiego, wedle którego sprawa administracyjna to kwestia istnienia stanu faktycznego opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swojej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący, przy czym chodzi tu o „kwestię aktualną, która w danym układzie może i powinna być rozstrzygnięta, o kwestię widzianą na tle określonego stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego organ ma możliwość, a z reguły obowiązek podjęcia decyzji stosowania prawa”⁸. Istotą decyzji administracyjnej stanowi więc ustalenie, wniosek, w którym organ administracyjny orzeka autorytatywnie, że abstrakcyjna norma prawna znajduje zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym i nawiązuje w ten sposób stosunek prawny, którego strony będą uprawnione lub zobowiązane do podjęcia działań wprowadzających w życie autorytatywnie już skonkretyzowane ich uprawnienia lub obowiązki⁹.

Z kolei procesowe ujęcie decyzji należy wywodzić z treści art. 104 k.p.a. w powiązaniu z art. 105 i 107, a także z art. 1 pkt 1 k.p.a.¹⁰ W świetle tych przepisów wydanie decyzji jest podstawową formą załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. J. Jendrośka wskazuje, że w istocie decyzja jest „prawną formą wyniku postępowania”¹¹, a zatem czynnością procesową (aktem procesowym), która kończy postępowanie w danej instancji. Należy jednak podkreślić, że z art. 104 § 2 k.p.a. wynika, iż formę decyzji administracyjnej ma również czynność zakończenia danej sprawy w inny sposób niż przez jej rozstrzygnięcie co do istoty. Taki rodzaj decyzji wywołujących jedynie skutki procesowe określa się w literaturze mianem decyzji w znaczeniu formalno-procesowym (np. decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego)¹². W pewnych bowiem przypadkach treścią decyzji będzie stwierdzenie niedopuszczalności rozstrzygnięcia o istocie sprawy, co kończy postępowanie w sprawie przed organem administracyjnym w danej instancji bez orzekania odnośnie do interesu prawnego lub obowiązku, ale otwiera drogę do weryfikacji tego rozstrzygnięcia w trybie administracyjnym lub sądowym¹³.

Powyższe rozumienie decyzji zostało również przyjęte w orzecznictwie. W uchwale z 5 lutego 1988 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że w ujęciu materialnym decyzja to kwalifikowany akt administracyjny stanowiący przejaw woli organu wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym,

⁷ T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334.

⁸ T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

⁹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 26; T. Woś, *Pojęcie „sprawy”...*, s. 334.

¹⁰ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 400.

¹¹ J. Jendrośka, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 186.

¹² J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 140.

¹³ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 401.

rozstrzygający konkretną sprawę konkretnie oznaczonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. W ujęciu procesowym natomiast decyzja odnosi się do postępowania administracyjnego. Jest to więc akt kończący dane postępowanie, rozstrzygający sprawę co do jej istoty (decyzja merytoryczna) lub w inny sposób je kończący (decyzja wywołująca skutki jedynie w sferze procesowej, np. decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego)¹⁴. Dla uznania za decyzję nie ma znaczenia określenie danej formy działania organów administracji publicznej w przepisach prawnych. W aktach normatywnych można bowiem spotkać rozmaite określenia, np. decyzja, nakaz, zezwolenie, koncesja¹⁵. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych przepisy prawa materialnego mogą ponadto przewidywać formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, ale także w sposób pośredni, np. przez wyrażoną czasownikiem kompetencję organu do rozstrzygnięcia sprawy (np. „zezwała”, „przydziela”)¹⁶. Ustalenie w konkretnym przypadku, co jest, a co nie jest decyzją administracyjną, rodzi niekiedy poważne problemy. Świadczy o tym fakt, że w orzecznictwie sądów administracyjnych stale dokonuje się kwalifikowania zaskarżonych aktów, zmierzając do ustalenia, czy jest to decyzja administracyjna. I tak, w świetle orzeczeń sądowych jako decyzje administracyjne traktowane są m.in.: orzeczenia wojskowych komisji lekarskich w przedmiocie zdolności do służby wojskowej¹⁷, rejestracja pojazdu¹⁸, a także rozstrzygnięcie postępowania konkursowego zmierzającego do wyłonienia kandydata na tzw. stanowisko w służbie cywilnej¹⁹. Z kolei nie są przez NSA uznawane za decyzje pisma zawierające informacje, opinie fachowe, np. stanowisko rady pedagogicznej, wystąpienia pokontrolne²⁰.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że dla uznania określonego przejawu działalności organu administracyjnego za decyzję administracyjną wystarczy, by dane rozstrzygnięcie zawierało minimum niezbędnych elementów formalnych, do których zalicza się: oznaczenie organu administracyjnego,

¹⁴ Uchwała SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 59.

¹⁵ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 50; J. Jendrośka, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, s. 186–187; M. Dyl, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 517–518.

¹⁶ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 12 października 1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 3 oraz uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.

¹⁷ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 19 stycznia 1998 r., OPS 8/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 39.

¹⁸ Zob. uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.

¹⁹ Tak NSA w wyroku z 27 lutego 2002 r., II SA 2629/01, PP 2003, nr 2, s. 35 oraz w uchwale składu siedmiu sędziów SN z 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06, OSP 2007, nr 12, poz. 145 z krytyczną głoszą H. Szewczyk. Zob. też T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 51–52.

²⁰ Szerzej: J. Świątkiewicz, *Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 9, s. 31–31; T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 52–54.

wskazanie adresata rozstrzygnięcia, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ²¹.

Odnosząc powyższe do instytucji autokontroli, należy wskazać, że organ administracji publicznej w ramach autokontroli może weryfikować zarówno decyzję rozstrzygającą sprawę administracyjną co do istoty, jak i decyzję wywołującą jedynie skutki procesowe. Pojęcie decyzji w niniejszej pracy będzie zatem oznaczać akt procesowy, który kończy postępowanie w danej instancji, niekoniecznie rozstrzygając sprawę co do istoty.

2. ISTOTA I CEL AUTOKONTROLI

Instytucja autokontroli decyzji administracyjnej stwarza organowi administracji publicznej, który wydał błędną decyzję, możliwość jej skorygowania bez absorbowania organu wyższego stopnia czy też sądu administracyjnego²². W związku z powyższym w literaturze uzasadnienia dla funkcjonowania instytucji autokontroli upatruje się przede wszystkim w potrzebie realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania²³. Zgodnie z tą zasadą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 k.p.a.). Szybkość jako „zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania”²⁴. Umożliwienie organowi weryfikacji własnej decyzji bez potrzeby uruchamiania procedury merytorycznej przed organem odwoławczym lub procedury kontrolnej przed sądem niewątpliwie służy realizacji zasady szybkości postępowania, w razie wydania decyzji autokontrolnej mamy bowiem do czynienia z załatwieniem sprawy w sposób najszybszy i najprostszymi. W literaturze podkreśla się, że istotny wkład autokontroli w realizację zasady szybkości i prostoty postępowania nie może budzić wątpliwości, gdyż przesłanką jej zastosowania jest podjęcie działań w kierunku pożądanym przez stronę wnoszącą odwołanie lub skargę²⁵. W wyniku autokontroli strona

²¹ Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9–10, poz. 169 z glosą J. Borkowskiego, wyrok SN z 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158.

²² B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 70; T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 365; J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 100; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 179.

²³ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 231; M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego*, KP 2007, nr 3, s. 33–34; M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PPP 2007, nr 11, s. 45; M. Pułło, *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XIV, 2005, s. 477–478.

²⁴ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania...*, s. 62.

²⁵ Zob. M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 31.

otrzymuje korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, i to najczęściej w bardzo krótkim czasie. W postępowaniu administracyjnym organ I instancji może tego dokonać w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania, natomiast w postępowaniu sądownoadministracyjnym organ może wydać decyzję autokontrolną aż do dnia rozpoczęcia rozprawy, przy czym przeważnie korzysta z autokontroli w terminie 30 dni od dnia doręczenia skargi, gdyż wówczas dysponuje pełnymi aktami sprawy.

Ratio legis tej konstrukcji można odnaleźć także – jak wskazuje się w doktrynie – w dążeniu ustawodawcy do realizacji zasady budowania zaufania obywateli do działań organów administracji publicznej i zasady praworządności²⁶. Zmiana wadliwej decyzji przez organ bez angażowania właściwego organu czy też sądu, a tym samym bez narażania strony na długotrwałe postępowanie, służy budowie autorytetu organów, które „potrafią przyznać się do błędu” i wydać decyzję zgodną z prawem²⁷. Korzystanie przez organ z prawa do autokontroli w niczym nie narusza praw stron, gdyż służy im od takiej decyzji środek prawny. Trzeba jednak wskazać, że w literaturze pojawił się również pogląd odmienny, zgodnie z którym w istnieniu instytucji autokontroli upatrywano zagrożenie dla zasady zaufania do organów administracyjnych. Zdaniem W. Dawidowicza szansa samoweryfikacji decyzji może prowadzić do wydawania przez organy administracji decyzji zbyt pochopnie, bez należytego przygotowania zarówno od strony faktycznej, jak i prawnej. Autor ten wskazuje więc, że należy przeciwdziałać powstawaniu takich decyzji, m.in. przez ograniczanie możliwości późniejszej zmiany własnych rozstrzygnięć przez organ, który je wydał²⁸.

Należy się jednak zgodzić z argumentacją M. Stahl w kwestii oddziaływania rozstrzygnięć autokontrolnych na autorytet orzecznictwa organu I instancji. W takich samych bowiem kategoriach, jak czyni to W. Dawidowicz, można by traktować uchylenie decyzji przez organ odwoławczy, a przyznanie się do błędu – nie zawsze zresztą przez organ zawinionego – i zmiana decyzji już na najbliższym szczeblu może wręcz wzmocnić autorytet organu²⁹.

W świetle powyższych uwag należy wnioskować, że instytucja autokontroli z założenia ma służyć realizacji wielu zasad ogólnych: szybkości i prostoty postępowania, wzbudzania zaufania do organów administracji publicznej, praworządności oraz uwzględniania słusznego interesu obywateli. Instytucja ta będzie jednak sprzyjać tym zasadom tylko wówczas, gdy organy będą z niej korzystały prawidłowo, działając zgodnie z przesłankami jej zastosowania, które zostały przez ustawodawcę określone restrykcyjnie, co oznacza, że sama instytucja ma charakter wyjątkowy i organ powinien z niej korzystać wyłącznie wtedy, kiedy nie ma żadnych wątpliwości co do istnienia podstaw prawnych jej zastosowania. W innym wypadku, w związku z możliwością za-

²⁶ M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 478.

²⁷ Podkreśla to M. Stahl, *Kompetencje organu administracji I instancji po wniesieniu odwołania*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Iuridica, Seria I, z. 31, Łódź 1978, s. 76.

²⁸ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 211 i n.

²⁹ M. Stahl, *Kompetencje organu...*, s. 76.

skarżenia decyzji autokontrolnej, instytucja ta może bowiem w istocie jedynie przedłużyć postępowanie administracyjne czy też sądownoadministracyjne, hamując uruchomienie mechanizmu właściwej kontroli, a także jeszcze bardziej podważyć autorytet organów administracji publicznej.

3. INSTYTUCJA AUTOKONTROLI A ZASADA ZWIĄZANIA WŁASNĄ DECYZJĄ

Decyzja administracyjna wiąże nie tylko adresata, wobec którego formuluje uprawnienia lub (i) obowiązki, ale również organ, który ją wydał³⁰. Powyższe potwierdza treść art. 110 k.p.a, który przewiduje, że związanie organu administracji publicznej wydaną przez siebie decyzją powstaje z chwilą doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronie i trwa do czasu uchylecia lub zmiany takiej decyzji w sposób przewidziany w kodeksie. Z momentem doręczenia lub ogłoszenia decyzji kończą się więc wszystkie wahania odnośnie do załatwienia sprawy decyzją nieostateczną albo ostateczną³¹. Związanie organu administracji własną decyzją istnieje zarówno wtedy, kiedy jest ona w jego przekonaniu poprawna, jak i wtedy, kiedy dostrzegana jest jej wadliwość³². *Ratio legis* zasady związania własną decyzją stanowi stworzenie – głównie w interesie strony – gwarancji, że zmiana tego rozstrzygnięcia może nastąpić wyłącznie w warunkach określonych przez prawo³³. Wprowadzenie zasady związania własną decyzją należało jednak w doktrynie do kwestii spornych. Przeciwnikiem wprowadzenia takiej zasady do kodeksu postępowania administracyjnego był M. Jaroszyński, który wskazywał, iż „w tym przypadku naśladownictwo procedury sądowej idzie zbyt daleko”. Jego zdaniem zasada ta ogranicza organ, uniemożliwiając mu korygowanie błędów, które zauważy po doręczeniu decyzji. W razie zaniedbania przez stronę wniesienia odwołania nie będzie on bowiem mógł zmienić niekorzystnej dla strony decyzji³⁴. W. Dawidowicz upatrywał natomiast w tej zasadzie korzystne skutki w postaci przeciwdziałania wydawaniu nieprzemyślanych decyzji oraz zmuszaniu do należytego doceniania powagi decyzji, której nie można zmienić z dnia na dzień³⁵. Ustawodawca zdecydował się na kompromisowe rozwiązanie, co zostało w literaturze przyjęte pozytywnie. W doktrynie podnoszono, że nie można się zgodzić, by organ mógł w nieskończoność zmieniać swoją decyzję. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne zarówno z interesem społecznym, jak i indywidualnym interesem strony, naruszającym trwałość stosunków prawnych. Na-

³⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 321.

³¹ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 445. Zob. też wyrok NSA z 22 maja 1985 r., I SA/Lu 494/97, LEX nr 34172.

³² Wyrok NSA z 7 stycznia 2002 r., I SA 197/00, LEX nr 81983.

³³ M. Stahl, *Kompetencje organu...*, s. 64.

³⁴ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 219.

³⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 202.

leżałoby się jednak opowiedzieć za dopuszczalnością – w pewnych sytuacjach – zmiany decyzji przez organ, który ją wydał³⁶. Ten pogląd podzielają również S. Biernat i J. Zimmermann, podnosząc, iż przyjęcie koncepcji, że każda decyzja nieostateczna może być zawsze wzruszona przez organ, który ją wydał, godzi w tok instancji, a także przedłuża postępowanie³⁷.

W aspekcie proceduralnym zasada związania organu własną decyzją oznacza więc, że decyzja, która została doręczona (ogłoszona) stronie, nie może być co do zasady zmieniona lub uchylona przez organ, który ją wydał. Związanie własną decyzją ustaje jednak w przypadkach, w których przepisy prawa dopuszczają odwołalność decyzji w ramach przyjętego systemu ich weryfikacji³⁸. Takimi przepisami niewątpliwie są art. 132 k.p.a. oraz art. 54 § 3 p.s.a., które umożliwiają organom zweryfikowanie własnych decyzji. W związku z powyższym instytucja autokontroli decyzji administracyjnej jest ujmowana w doktrynie w kategoriach wyjątków od zasady związania własną decyzją³⁹.

Co więcej, ponieważ autokontrola na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego umożliwia organowi autoweryfikację decyzji ostatecznej (decyzji, od której nie służy odwołanie), stanowi nie tylko odstępstwo od zasady związania własną decyzją, ale również wyłom od wyrażonej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, będącej jednym z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego⁴⁰. Zasada ta służy bowiem realizacji istotnych wartości, takich jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa, zaufanie do prawa, ochrona autorytetu organu, ekonomia postępowania⁴¹. Należy jednak podkreślić, że trwałość decyzji nie jest równoznaczna z jej niezmiennością. Oznacza, że decyzje ostateczne nie mogą być zmieniane lub uchylane dowolnie, a tylko w trybie i w przypadkach wprost określonych w k.p.a. lub w przepisach szczególnych. Jest to uzasadnione potrzebą legalizmu działania organów administracji publicznej⁴². Absolutna niezmiennalność decyzji ostatecznych wadliwie kształtujących stosunki prawne byłaby niezwykle szkodliwa oraz sprzeczna z zasadą praworządności.

³⁶ B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 69.

³⁷ S. Biernat, J. Zimmermann, *Problem stabilizacji nieostatecznych decyzji administracyjnych*, KSP 1974, s. 75–84.

³⁸ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 119–120. Zob. również wyrok NSA z 22 maja 1985 r., I SA/Lu 494/97, LEX nr 34172.

³⁹ B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 76; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 152; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 499; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010, s. 321; G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 731; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 211–212.

⁴⁰ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 123.

⁴¹ T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 32–37; M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, s. 125.

⁴² L. Żukowski, w: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 135.

Taka pozycja autokontroli decyzji administracyjnej w systemie prawnym istotnie wpływa na wykładnię normujących ją przepisów. Instytucja autokontroli jako wyjątek od zasad ogólnych postępowania administracyjnego winna być stosowana tylko wówczas, gdy można jednoznacznie stwierdzić, że występują określone w ustawie przesłanki autokontroli. Niedopuszczalne jest bowiem stosowanie rozszerzającej wykładni przepisów prawnych będących wyjątkami od zasad ogólnych. Organ administracji publicznej, korzystając z kompetencji przewidzianych w art. 132 k.p.a. i art. 54 § 3 p.s.a., powinien zatem interpretować wymienione przepisy ściśle i stosować je tylko w przypadkach i granicach w nich określonych.

4. AUTOKONTROLA DECYZJI A AUTOKONTROLA ORZECZEŃ SĄDOWYCH

W procedurach sądowych również istnieją regulacje przewidujące możliwość weryfikacji zaskarżonego orzeczenia przez sąd, który je wydał. W postępowaniu cywilnym przewiduje to art. 395 § 2 k.p.c., zaś w postępowaniu sądownoadministracyjnym – art. 195 § 2 p.s.a. Zgodnie z powyższymi przepisami, jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przysyłając akt sądowi II instancji, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Przepisy te wprowadzają więc wyjątek od zasady dewolutywności cechującej wszystkie środki odwoławcze w postępowaniu sądowym, nakazującej rozpoznanie sprawy przez sąd wyższej instancji na skutek wniesienia takiego środka. W związku z powyższym w literaturze akcentuje się ich wyjątkowy charakter, co w konsekwencji oznacza, że nie mogą one być interpretowane rozszerzająco⁴³. W orzecznictwie sądów podkreśla się, że regulacja autokontroli, eliminując mnożenie instancji sądowych, służy racjonalizacji postępowania i realizacji konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁴. W doktrynie przyjmuje się więc, że jeśli zażalenie nadaje się do rozpoznania, sąd powinien zweryfikować trafność zaskarżonego postanowienia, a więc rozważyć, czy istnieje możliwość dokonania autokontroli⁴⁵. W doktrynie trafnie wskazuje się, że wykorzystanie możliwości uchylenia zaskarżonego postanowienia powinno być traktowane

⁴³ A. Zieliński, w: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 624; T. Wiśniewski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2011, s. 152–153; M.P. Wójcik, w: A. Jakubecki, J. Bodio, T. Demendecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M.P. Wójcik, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 354.

⁴⁴ Postanowienie SN z 14 listopada 2001 r., II CZ 76/01, OSNC 2002, nr 7–8, poz. 100.

⁴⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PS 2006, nr 2, s. 63.

jako obowiązek sądu I instancji, gdyż skutecznie przeciwdziała przewlekaniu postępowania⁴⁶.

Przesłanką zastosowania autokontroli jest zarzucanie w zażaleniu nieważności postępowania bądź oczywista zasadność środka odwoławczego. Nieważność postępowania stanowi bezwzględną podstawę zaskarżenia, której stwierdzenie zawsze prowadzi do uchylecia orzeczenia, niezależnie od jego merytorycznej poprawności⁴⁷. Oczywista zasadność zażalenia zachodzi, gdy bez potrzeby dokonywania głębszej analizy zaskarżonego postanowienia można stwierdzić wadliwość orzeczenia⁴⁸, a zatem gdy już na pierwszy rzut oka jest dostrzegalny błąd sądu, który wydał zaskarżone postanowienie⁴⁹. W razie spełnienia powyższej przesłanki sąd I instancji poprzestaje na uchyleciu zaskarżonego postanowienia bądź uchylając postanowienie, rozpoznaje sprawę na nowo i wydaje postanowienie. Na podstawie powyższych przepisów nie można natomiast oddalić zażalenia⁵⁰. Postanowienie wydane przez sąd I instancji jest zaskarżalne na ogólnych zasadach⁵¹. W doktrynie wskazuje się, że sąd I instancji, stosując art. 395 § 2 k.p.c., orzeka w tym składzie, w którym wydano zaskarżone postanowienie. Wymaganie zbieżności obu składów nie oznacza jednak ich tożsamości personalnej⁵².

W procedurze karnej autokontrolę orzeczeń sądowych przewiduje art. 463 § 1 k.p.k. Zgodnie z powyższym przepisem „sąd, na którego postanowienie złożono zażalenie, może je uwzględnić, jeżeli orzeka w tym samym składzie, w którym wydał zaskarżone postanowienie”. W literaturze uzasadnienia odstępstwa od dewolutywnego oddziaływania środka odwoławczego upatruje się w dążeniu do przyspieszenia i usprawnienia postępowania w tych sytuacjach, w których jest to możliwe bez szkody dla gwarancji procesowych jego uczestników⁵³. Sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, może uwzględnić zażalenie, pod warunkiem że uczyni to w tym samym składzie. Inaczej więc niż w postępowaniu cywilnym czy sądownoadministracyjnym, ustawodawca wymaga, by sąd I instancji weryfikował rozstrzygnięcie w tym samym składzie, w jakim wydał zaskarżone postanowienie, przy czym przez pojęcie tego samego składu należy rozumieć skład sądu złożony z tych samych imiennie człon-

⁴⁶ T. Wiśniewski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 152–153; K. Kołakowski, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2011, s. 124.

⁴⁷ W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 111, H. Knysiak-Molczyk, *Rozpoznanie zażalenia...*, s. 64.

⁴⁸ Postanowienie SN z 20 maja 1999 r., II UZ 58/99, OSNP 2000, nr 15, poz. 602. Zob. też B. Bładowski, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Kraków 1997, s. 110.

⁴⁹ T. Wiśniewski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 153.

⁵⁰ M.P. Wójcik, w: A. Jakubecki (red.), J. Bodio, T. Demendecki, O. Marcewicz, P. Telen-ga, M.P. Wójcik, *Kodeks postępowania...*, s. 535; H. Knysiak-Molczyk, w: T. Woś, H. Kny-siak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 691.

⁵¹ Szerzej o zaskarżalności postanowień wydanych w trybie autokontroli: H. Knysiak-Molczyk, *Rozpoznanie zażalenia...*, s. 64–65.

⁵² T. Wiśniewski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 153.

⁵³ P. Hofmański, w: P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzak, *Kodeks postępowania kar-nego. Komentarz do artykułów 297–467, Tom II*, Warszawa 2004, s. 742; W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 463.

ków składu sądzącego, który wydał zaskarżone postanowienie⁵⁴. W ramach autokontroli sąd I instancji nie ma uprawnień do orzekania w kierunku przeciwnym do zaskarżenia, przepis uprawnia bowiem wyłącznie do „uwzględnienia” zażalenia, a nie do jakiegokolwiek modyfikacji zaskarżonego rozstrzygnięcia, niepostulowanego przez skarżącego. W takich wypadkach sąd I instancji jest obowiązany do przekazania zażalenia sądowi odwoławczemu⁵⁵. Nie jest dopuszczalne również dokonanie przez sąd częściowej zmiany zaskarżonego postanowienia, częściowo zgodnej z życzeniem odwołującego, i częściowe utrzymanie zaskarżonego postanowienia w mocy⁵⁶.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że instytucja autokontroli jest również znana w procedurach sądowych. W ściśle określonych w ustawie przypadkach sąd może zmodyfikować swoje orzeczenie w kierunku pożądanym przez skarżącego. Należy jednak podkreślić, że autokontrola orzeczeń sądowych została ograniczona wyłącznie do orzeczeń o charakterze formalnym, a mianowicie postanowień zaskarżalnych zażaleniem. Nieznana jest zaś instytucja autokontroli wyroków sądowych, co oznacza, że w razie zaskarżenia wyroku sąd cywilny nie jest w żadnym wypadku uprawniony do weryfikacji swojego rozstrzygnięcia o roszczeniu zgłoszonym w powództwie⁵⁷, a sąd karne do modyfikacji swojego rozstrzygnięcia konkretyzującego autorytatywnie odpowiedzialność karną sprawcy czynu przestępnego⁵⁸. Podobnie na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego sąd nie może zmienić zaskarżonego orzeczenia, w którym dokonuje oceny zgodności z prawem działania organu administracji publicznej.

W tym kontekście autokontrola decyzji administracyjnej nabiera szczególnego i swoistego charakteru, bowiem w obowiązującym systemie prawnym tylko organ administracji publicznej dysponuje uprawnieniem do zmiany rozstrzygnięcia, w którym dokonano konkretyzacji normy materialnej. Niewątpliwie taka instytucja w innych procedurach ze względu na kontradiktoryjny charakter postępowania cywilnego, sądownoadministracyjnego i karnego z prakseologicznego punktu widzenia byłaby nieuzasadniona.

⁵⁴ J. Grajewski, w: J. Grajewski, L.K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Tom II*, Warszawa, 2010, s. 157.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 158–159.

⁵⁶ P. Hofmański, w: P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzak, *Kodeks postępowania...*, s. 742.

⁵⁷ Roszczeniem procesowym jest przedstawiona sądowi do rozstrzygnięcia kwestia prawna, która sprowadza się do pytania, czy istnieje albo nie istnieje dana norma indywidualno-konkretna; por. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995, s. 93. Jeżeli zachodzą materialnoprawne przesłanki zasadności zindywidualizowanego okolicznościami faktycznymi żądania (w tym wynikająca z prawa materialnego legitymacja procesowa stron), sąd wyrokiem uwzględni powództwo, w przeciwnym razie powództwo w całości lub w części oddali; zob. P. Telenga, w: A. Jakubecki, J. Bodio, T. Demendecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M.P. Wójcik, *Kodeks postępowania...*, s. 443.

⁵⁸ Przedmiotem procesu karnego jest kwestia odpowiedzialności prawnej ściganego za popełnione przestępstwo, zob. L. Schaff, *Wszczęcie postępowania karnego a problematyka podstawy i przedmiotu procesu*, PiP 1959, z. 2, s. 246 i n.

Rozdział II

RYS HISTORYCZNY AUTOKONTROLI W POLSKIM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. PIERWSZA POLSKA KODYFIKACJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Instytucja autokontroli decyzji administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego istnieje w k.p.a. od chwili jego uchwalenia. Należy jednak podkreślić, że w polskiej procedurze administracyjnej występowała ona już wcześniej. Instytucja ta była bowiem przewidziana w pierwszej polskiej kodyfikacji postępowania administracyjnego – rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵⁹. Polska należała wówczas do nielicznych państw mających skodyfikowaną ogólną procedurę administracyjną. Za pierwszą na świecie kodyfikację postępowania administracyjnego uchodzi austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym⁶⁰, a w ślad za Austrią wkrótce skodyfikowały postępowanie administracyjne te państwa, które ze względu na swą niedawną przeszłość pozostawały w kręgu oddziaływania austriackiego prawa i nauki⁶¹. Z chwilą wejścia w życie wymienionego wyżej rozporządzenia, tj. z dniem 1 lipca 1928 r. utraciły w Polsce moc różnorodne dotąd obowiązujące przepisy byłych państw zaborczych oraz wszystkie dotychczasowe przepisy w przedmiotach nim objętych⁶², a mianowicie ustawa z 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych⁶³ i ustawa z 31 lipca z 1924 r.

⁵⁹ Dz.U. Nr 36, poz. 341.

⁶⁰ Das Bundesgesetz vom 21 Juli 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren (Bundesgesetzblatt nr 274).

⁶¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej opierało się na projekcie austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym, a także orzecznictwie NTA i dotychczasowych doświadczeniach praktyki organów administracji. Zob. D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 174; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 26 i n.; J. Litwin, *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Łódź 1948, s. 5.

⁶² W. Czapiński, *Nowe prawo o postępowaniu administracyjnym*, GAPP 1928, nr 4, s. 289.

⁶³ Dz.U. Nr 91, poz. 712.

o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych⁶⁴. W ustawie z 1 sierpnia 1923 r., która zmierzała do wprowadzenia jednolitego postępowania administracyjnego we wszystkich trzech zaborach, instytucja autokontroli nie była wprost przewidziana. Ustawa ta znała co prawda pośredni tryb wnoszenia odwołania, obce jej było natomiast tzw. przedstawienie, czyli instytucja zmierzająca do uzyskania zmiany decyzji przez tę samą instancję, która wydała decyzję. W literaturze podnoszono jednak, że o ile według dotychczas obowiązujących przepisów dopuszczalne było „przedstawienie”, o tyle należałoby nadal je stosować, gdyż instytucja ta nie koliduje z odwołaniem, a raczej je uzupełnia⁶⁵. „Przedstawienie” – ówczesny odpowiednik dzisiejszej autokontroli – zostało wprowadzone na ziemiach Małopolski rozporządzeniem austriackiego Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 sierpnia 1868 r. i również po odzyskaniu niepodległości ta instytucja się tam utrzymała⁶⁶. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem, jeżeli wniesiono rekurs przeciw orzeczeniu lub zarządzeniu, władza, która wydała zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie, mogła je zmienić. Mogła załatwić rekurs we własnym zakresie, o ile jednak zaskarżonym orzeczeniem nie przyznano praw osobie trzeciej. Na ziemiach zaboru pruskiego obowiązywała zaś regulacja przewidująca możliwość zwrócenia się do władzy, która wydała orzeczenie, o cofnięcie lub zmianę zaskarżonego orzeczenia, jednakże władza ta nie miała obowiązku przystąpić do rozpatrywania takiej prośby⁶⁷.

W samym międzywojennym ustawodawstwie polskim instytucja „przedstawienia” (autokontroli) występowała wyjątkowo, np. w art. 18 ustawy z 10 grudnia 1921 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej, przewidującym, że gdy władza, od której decyzji wniesiono odwołanie, uzna je za słuszne, wówczas może zmienić swą pierwotną decyzję, w przeciwnym razie przedkłada sprawę wyższej instancji⁶⁸.

Jak podnosił S. Langrod, w art. 90 r.p.a. została uregulowana instytucja stanowiąca surogat instytucji „przedstawienia” (remonstracji) znanej ustawodawstwu austriackiemu⁶⁹. W celu „zaoszczędzenia pracy II instancji poprzez umożliwienie I instancji zmiany przez nią samą jej decyzji w trybie art. 90 r.p.a.”⁷⁰ ustawodawca w art. 89 r.p.a. przewidywał pośredni tryb wniesienia odwołania⁷¹. Zgodnie natomiast z treścią art. 90 r.p.a., w przypadku gdy „władza, która decyzję wydała, uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, może sama zmienić swoją decyzję, o ile w decyzji tej nie nabyły praw

⁶⁴ Dz.U. Nr 76, poz. 748.

⁶⁵ G. Taubenschlag, *Rekurs administracyjny*, Łódź–Katowice 1925, s. 7.

⁶⁶ Dz.P.P. nr 124.

⁶⁷ G. Taubenschlag, *Rekurs administracyjny...*, s. 8.

⁶⁸ Dz.U. Nr 6, poz. 32.

⁶⁹ S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 196.

⁷⁰ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz-podręcznik*, Warszawa 1948, s. 233.

⁷¹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 r.p.a. „odwołanie należy wnieść za pośrednictwem tej władzy, która decyzję wydała”.

osoby inne⁷². Organ, który wydał decyzję, mógł ją zatem zmienić bez potrzeby przeciągania postępowania⁷³, jednakże był ograniczony kilkoma warunkami.

Po pierwsze, należy wskazać, że w myśl art. 89 ust. 2 r.p.a.⁷⁴ władza, która wydała decyzję, była obowiązana otrzymane odwołanie, w ciągu 7 dni po upływie terminu odwołania, przesłać wraz z aktami sprawy do rozpoznania instancji wyższej, powiadamiając inne strony o wniesieniu odwołania. Z treści powołanego przepisu wynika zatem, że jeśli władza zechciała skorzystać z prawa zmiany decyzji, winna to była uczynić przed upływem 7 dni⁷⁵. W doktrynie panował zgodny pogląd, że 7-dniowy termin do przekazania odwołania był terminem porządkowym i niedotrzymanie go nie pociągało za sobą żadnych sankcji⁷⁶. Pracownik winny naruszenia go bez słusznej przyczyny mógł być najwyżej pociągnięty do odpowiedzialności służbowej⁷⁷. W literaturze podnoszono, że władza, która chciała skorzystać z uprawnień autokontrolnych, była zobowiązana do zbadania terminowości wniesienia odwołania, a ponieważ w praktyce zdarzało się tak, że odwołanie wpłynęło wcześniej niż dowód doręczenia decyzji, to przekroczenie terminu 7 dni z powodu oczekiwania na dowód doręczenia należało uznać za usprawiedliwione⁷⁸. Należy zwrócić uwagę, że porządkowy termin na przesłanie odwołania i tym samym skorzystanie z autokontroli był inaczej określony niż obecnie w procedurze administracyjnej. Zgodnie z treścią art. 89 r.p.a. władza miała obowiązek przesłać odwołanie w ciągu 7 dni po upływie terminu odwołania, a nie – jak określono w art. 133 k.p.a. – w ciągu 7 dni od dnia, w którym organ otrzymał odwołanie.

W literaturze podkreślano ponadto, że organ, który wydał zaskarżoną decyzję, miał ograniczone możliwości zmiany swojej decyzji, gdyż mógł ją zmienić jedynie na korzyść skarżącego i jedynie w kwestii będącej przedmiotem odwołania. Podnoszono bowiem, że skoro normalnym sposobem załatwienia odwołania jest rozstrzygnięcie przez władzę odwoławczą, to czyniąc wyjątek na rzecz I instancji, należy tego dokonać, wyłącznie aby odwołanie uwzględnić⁷⁹. W kwestii dopuszczalności częściowej zmiany decyzji w doktrynie

⁷² Mimo że literalne sformułowanie art. 90 ust. 1 r.p.a. wskazywało na fakultatywny charakter autokontroli, w literaturze podnoszono, że w razie wniesienia odwołania należy wymagać, by przed jego odesłaniem do władzy *ad quem* kierownik urzędu lub jego zastępca rozpatrzył sprawę i – w zależności od ustaleń – zgodził się z zaskarżoną decyzją bądź miał możliwość – w razie uznania za niesłuszną – zmienić ją. Tak E. Starczewski, *Projekt ustawy o postępowaniu administracyjnym*, GAIPP 1926, nr 24, s. 400.

⁷³ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 162.

⁷⁴ W myśl art. 89 ust. 2 r.p.a. „Władza, która decyzję wydała, obowiązana jest otrzymane odwołanie w ciągu siedmiu dni po upływie terminu odwołania przesłać wraz z aktami sprawy do rozpoznania instancji wyższej, powiadamiając inne strony o wniesieniu odwołania”.

⁷⁵ J. Litwin, *Postępowanie administracyjne...*, s. 69, Okólnik M.S. Wewn. Nr 78 z 29 listopada 1935 r.

⁷⁶ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne...*, s. 162; J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 233.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 234.

⁷⁹ *Ibidem*.

i orzecznictwie panował natomiast pogląd, że władza mogła skorzystać z autokontroli jedynie wówczas, gdy uwzględniała odwołanie w całości. Częściowe uwzględnienie odwołania nie zamykało jednak drogi do rozpoznania odwołania przez władzę odwoławczą⁸⁰.

Kolejne istotne ograniczenie możliwości skorzystania z autokontroli stwarzał wymóg, by inne osoby nie nabyły praw z decyzji, przy czym kwestia, kogo należy rozumieć pod pojęciem innych osób, wywołała ostrą polemikę zarówno w literaturze, jak i judykaturze. J. Pokrzywnicki opowiadał się za stanowiskiem wyrażonym w wyroku NTA z 26 kwietnia 1935 r., w którym uznano, że art. 90 r.p.a. odnosi się do osób wprawdzie zainteresowanych daną sprawą, lecz niebiorących w niej udziału w charakterze stron, inaczej bowiem ustawodawca wymieniłby w tym zastrzeżeniu wyraźnie oprócz „innych osób” również „strony”, jak to uczynił w art. 99, art. 100 i innych r.p.a.⁸¹ Odmienny pogląd został natomiast wyrażony w wyroku NTA z 8 kwietnia 1938 r., w którym Trybunał uznał, że w świetle art. 90 r.p.a. przez „inne osoby” należy rozumieć zarówno osoby, które nie biorą udziału w postępowaniu, jak i strony. W uzasadnieniu powyższego poglądu NTA wskazywał, że powoływanie się na treść art. 99 i 100 r.p.a. nie jest trafne, trudno bowiem przypuścić, aby ustawodawca, chroniąc w art. 90 r.p.a. prawa „innych osób”, zamierzał dać większe uprawnienia osobom, które nie biorą udziału w postępowaniu, niż samym stronom⁸².

Kwestią niezwykle sporną było także pojęcie nabywania praw. NTA w wyżej powołanym wyroku z 8 kwietnia 1938 r. przyjął, że do nabycia prawa w rozumieniu art. 90 r.p.a. wystarczy nabycie formalne, a zatem dopuszczalne jest nabycie praw w decyzji nieostatecznej, nawet jeśli strona przeciwna wniosła środek prawny. Z takim stanowiskiem polemizował J. Pokrzywnicki, który podnosił, że patrząc od strony teoretycznej, pod pojęciem „nabycia praw” należy rozumieć nabycie praw materialnych, a nie formalnych, gdyż pojęcie nabycia prawa wiąże się z pojęciem trwałości tego nabycia oraz możliwości jego wykorzystania w praktyce. Zdaniem autora nabycie formalne praw, których pozbawienie może nastąpić w wyższej instancji i które nie mogą być wykonywane, nie jest właściwie „nabyciem praw”, a co najwyżej prowizorycznym przyznaniem pewnych praw lub „warunkowym nabyciem praw”⁸³. Podobnie przyjął NTA w wyroku z 1 kwietnia 1938 r., podnosząc, że tylko ostateczne orzeczenie, względnie natychmiast wykonalne rozdzieli pewne prawa i obowiązki zarówno dla skarżącego, jak i władzy pozwanej⁸⁴.

⁸⁰ J. Litwin, *Postępowanie administracyjne...*, s. 69; B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne...*, s. 162; J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 239. Odmienne E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo-okólniki*, Kraków 1937, s. 201.

⁸¹ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 243.

⁸² Wyrok NTA z 8 kwietnia 1938 r., l. rej. 2852/35 (Zb. Nr 1555 A); przytaczam za J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 241.

⁸³ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 244.

⁸⁴ Wyrok NTA z 1 kwietnia 1938 r. (Zb. Nr 1539 A), za *ibidem*, s. 244.

2. KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Omówiona w poprzednim rozdziale regulacja prawna obowiązywała do 1 stycznia 1961 r., a więc do dnia wejścia w życie ustawy z 14 czerwca 1960 r. – k.p.a. W nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego instytucja auto-kontroli została uregulowana w art. 115 k.p.a., który przewidywał, że „jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji państwowej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Od nowej decyzji służy stronom odwołanie.” Porównując powyższy przepis z art. 90 r.p.a., należy jednoznacznie stwierdzić, że warunki skorzystania z autokontroli zostały określone bardziej restrykcyjnie w art. 115 k.p.a.⁸⁵ Przepis ten, stanowiący wyjątek od wyrażonej wówczas w art. 102 k.p.a. zasady związania organu I instancji wydaną przez siebie decyzją, upoważniał organ I instancji do wycofania się ze stanowiska zajętego w wydanej decyzji, o ile zostaną spełnione ustawowe warunki. Pierwszym warunkiem, nieznanym dotychczas procedurze administracyjnej, było wniesienie odwołania przez wszystkie strony biorące udział w danej sprawie. Prawo do autokontroli przysługiwało organowi jedynie wtedy, kiedy wszystkie strony wniosły jedno odwołanie lub każda ze stron wniosła odwołanie zasługujące na uwzględnienie. Jeśli zatem nie wszystkie strony wniosły odwołanie, organ ograniczał się do roli „skrzynki pocztowej”, czyli przeniesienia sprawy do organu odwoławczego⁸⁶. Nie był bowiem w takiej sytuacji uprawniony do uchylenia lub zmiany swojej decyzji⁸⁷.

Kolejnym warunkiem było uznanie przez organ, którego decyzję zaskarżono, że wniesione odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Ustawodawca w treści przepisu wyraźnie wykluczył więc możliwość skorzystania z autokontroli w sytuacji, gdy organ uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie jedynie w części, co w tym okresie było możliwe w postępowaniu podatkowym⁸⁸. Organ I instancji mógł skorzystać z autokontroli w ciągu 14 dni, licząc od daty wniesienia odwołania, zgodnie bowiem z treścią art. 116 k.p.a. organ administracji państwowej, który wydał decyzję, obowiązany był przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie 14 dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 115 k.p.a. Ustawodawca inaczej niż na gruncie r.p.a. uregulował zatem kwestię terminu wykonania obowiązku przekazania odwo-

⁸⁵ Podobnie W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 212.

⁸⁶ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 233–234.

⁸⁷ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania...*, s. 231.

⁸⁸ T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego. Tom III*, Warszawa 1978, s. 216. Zgodnie z art. 169 dekretu z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (tekst jednolity Dz.U. z 1963 r. Nr 11, poz. 60) organ I instancji mógł sam zmienić swoją decyzję, w granicach uprawnień udzielanych organom finansowym I instancji przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia, jeżeli uznał, że środek odwoławczy zasługuje w całości, a także w części na uwzględnienie.

łania, wyznaczył bowiem termin 14-dniowy, a ponadto liczony od dnia wniesienia odwołania, a nie od dnia upływu terminu do wniesienia odwołania. Dodatkowo ustawodawca w art. 115 ust. 2 k.p.a. wskazał, że decyzja wydana w wyniku autokontroli jest nową decyzją, od której przysługuje odwołanie⁸⁹.

W związku z tak określonymi przesłankami autokontroli w literaturze podnoszono, że art. 115 k.p.a. dotyczył sytuacji praktycznie raczej rzadkich i miał na celu danie organowi I instancji możliwości dokonania autokontroli w przypadkach, w których w świetle odwołań jego decyzja okazuje się oczywiście bezzasadna, a przekazywanie sprawy do II instancji stanowiłoby w tych warunkach jedynie zbędną stratę czasu⁹⁰.

W wyniku noweli styczniowej, tj. ustawy z 31 stycznia 1980 r. o NSA oraz o zmianie ustawy – k.p.a. wprowadzono do art. 115 k.p.a. § 1¹ w brzmieniu: „przepis § 1 stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania”⁹¹. Ustawodawca złągodził więc wymóg konieczności wniesienia odwołania przez wszystkie strony. Jak podnosił W. Dawidowicz, istota tej nowelizacji polegała na pewnym „zliberalizowaniu” warunków, w których organ I instancji może zmienić swoją dotychczasową decyzję. Nowela wprowadziła więc wyjście wyjątkowe, polegające na możliwości wyrażenia zgody pozostałych stron, które nie wniosły odwołania na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołujących się stron. Uregulowanie to – ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie – spowodowało jednak liczne wątpliwości interpretacyjne i trudności praktyczne⁹². Ponadto w związku z modyfikacją treści art. 116 k.p.a. zmianie uległ termin, w którym organ I instancji uprawniony był do wydania decyzji autokontrolnej. Od 1 stycznia 1980 r. do dziś termin ten wynosi 7 dni i liczony jest od dnia wniesienia odwołania.

W dniu 28 marca 1980 r. został ogłoszony tekst jednolity ustawy z 14 czerwca 1960 r. – k.p.a., w którym zastosowano nową ciągłą numerację jednostek redakcyjnych⁹³, w wyniku czego dotychczasowa regulacja autokontroli znalazła się w art. 132 k.p.a.

Ostatnia zmiana, jaka została wprowadzona przez ustawodawcę w wymienionym przepisie, nastąpiła 1 stycznia 1999 r., tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁹⁴. Zgodnie z art. 2 pkt 5 wyżej wymienionej ustawy, użyty w licznych przepisach kodeksu, w tym w treści

⁸⁹ Inaczej w postępowaniu podatkowym, zgodnie bowiem z art. 169 ust. 2 dekretu o postępowaniu podatkowym „jeżeli strona nie zadowolili się decyzją organu finansowego I instancji wydaną na zasadzie ustępu poprzedzającego, może zażądać w ciągu dwóch tygodni po otrzymaniu decyzji, aby jej środek odwoławczy został rozpatrzony przez organ finansowy II instancji”.

⁹⁰ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 212.

⁹¹ Dz.U. Nr 4, poz. 8.

⁹² Por. J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 101 i n.; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 213 i n.

⁹³ Dz.U. Nr 9, poz. 26.

⁹⁴ Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

art. 132 k.p.a., termin „organ administracji państwowej” zastąpiono terminem „organ administracji publicznej”. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że powyższe zastąpienie było uzasadnione zmianą proporcji pomiędzy stosującymi ten kodeks organami. Od chwili wejścia w życie reformy ustrojowej państwa w zdecydowanej większości są to bowiem organy samorządu terytorialnego i w celu zachowania adekwatności stosowanej terminologii należało odstąpić od nazywania ich organami administracji państwowej⁹⁵. Tym samym poprzez wprowadzenie nowej terminologii zaakcentowano, jak na to wskazuje J. Borkowski, dualizm administracji sprawowanej w państwie przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego⁹⁶. Terminologia ta odpowiada również ugruntowanym poglądom doktryny, która odnosiła je do administracji o dualistycznej strukturze, obejmującej organy rządowe oraz samorządu terytorialnego jako dwóch komplementarnych wobec siebie części struktury władzy publicznej. Taką właśnie pozycję samorządu terytorialnego kształtuje Konstytucja RP, stanowiąc w art. 16 ust. 2, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, a w art. 163 głosząc, iż „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Z faktu wykonywania przez samorząd zadań publicznych wyprowadza się wniosek, że są to zadania, które należą do strefy administracji publicznej⁹⁷.

3. PODSUMOWANIE

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że regulacja instytucji autokontroli w postępowaniu administracyjnym ewoluowała ostatecznie w kierunku liberalizacji przesłanek jej zastosowania. W pierwszej regulacji autokontroli – w art. 90 r.p.a. – ustawodawca przewidywał bowiem istotne ograniczenie w zastosowaniu autokontroli, tj. wymóg, by inne osoby nie nabyły praw z zaskarżonej decyzji, przy czym zarówno kwestia kogo należy rozumieć pod pojęciem innych osób, jak i samo pojęcie nabycia praw wywołały polemikę w literaturze i judykaturze. Po wejściu w życie ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, prawo do autokontroli przysługiwało organowi jedynie wtedy, kiedy wszystkie strony wniosły jedno odwołanie lub każda ze stron wniosła odwołanie zasługujące na uwzględnienie. Dopiero nowelą styczniową, tj. ustawą z 31 stycznia 1980 r. o NSA oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego złagodzonego wymóg konieczności wniesienia odwołania przez wszystkie strony. Nowela wprowadziła rozwiązanie wyjątkowe, polegające na możli-

⁹⁵ Projekt ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, www.sejm.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁹⁶ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 7.

⁹⁷ Zob. Z. Leoński, *Samorząd Terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 8.

wości wyrażenia zgody pozostałych stron, które nie wniosły odwołania, na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołujących się stron. Takie rozwiązanie miało zatem na celu rozszerzenie możliwości stosowania autokontroli przez organy I instancji. Jak podnoszono w literaturze, istota tej nowelizacji polegała na pewnym „zliberalizowaniu” warunków, w których organ I instancji może zmienić swoją dotychczasową decyzję.

Rozdział III

AUTOKONTROLA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM OGÓLNYM

1. AUTOKONTROLA A ADMINISTRACYJNY TOK INSTANCJI

Tok instancji definiowany jest w doktrynie jako „przejście sprawy administracyjnej z jednej instancji do następnej”, przy czym ze względu na dynamiczny charakter samej sprawy, należy objąć tym pojęciem cały przebieg sprawy przed każdą z instancji wraz z momentem przejścia⁹⁸. Najistotniejszy zaś dla uruchomienia toku instancji będzie moment czynności powodującej samo przejście sprawy do następnej instancji; wtedy dopiero działanie organu pierwszej instancji stanie się miarodajne dla całego toku instancji⁹⁹. J. Zimmermann definiuje tok instancji jako chronologicznie ujęty cykl działań podejmowanych przez różne podmioty, zaczynający swój byt w momencie wniesienia środka prawnego przez uprawniony podmiot, a dokładnie: w momencie doręczenia tego środka prawnego organowi administracji, natomiast kończy się z wydaniem i doręczeniem decyzji organu wyższej instancji¹⁰⁰.

Środkiem prawnym uruchamiającym tok instancji w polskiej procedurze administracyjnej jest odwołanie, które stanowi podstawowy, zwyczajny środek zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym¹⁰¹ zarówno ze względu na krąg decyzji administracyjnych podlegających zaskarżeniu, jak i na szerokie podstawy zaskarżenia umożliwiające kwestionowanie legalności oraz zasadności decyzji¹⁰². Do cech właściwych dla środków zaskarżenia należy zaliczyć oparcie ich konstrukcji prawnej na zasadzie skargowości, co oznacza, że służą one podmiotom uprawnionym do żądania uruchomienia określonego rodzaju postępowania weryfikacyjnego¹⁰³. Postępowanie odwoławcze jest zatem uru-

⁹⁸ M. Stahl, *Ograniczenie zasady toku instancji w postępowaniu administracyjnym*, ZN UŁ 1973, nr 99, s. 175.

⁹⁹ J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 13–14.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 80.

¹⁰¹ Środki zaskarżenia, jak i środki nadzoru oraz odwołalność decyzji składają się na system weryfikacji rozstrzygnięć na drodze administracyjnej, który obejmuje weryfikację decyzji w toku instancji oraz weryfikację poza tokiem instancji w tzw. nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego; zob. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 475.

¹⁰² B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 28.

¹⁰³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 475–476.

chamiane przez czynność procesową legitymowanego podmiotu, tj. strony czy też uczestnika na prawach strony¹⁰⁴. Tok instancji nie może być uruchomiony z urzędu, lecz wyłącznie z inicjatywy podmiotu stojącego poza ramami organizacyjnymi administracji. Wniesienie odwołania przez stronę powoduje ponowne rozpatrzenie tej samej sprawy administracyjnej i rozstrzygnięcie jej decyzją administracyjną przez organ wyższej instancji¹⁰⁵. Ta cecha odwołania, określana jako dewolutywność, odróżnia je od środków prawnych rozpatrywanych przez ten sam organ, który wydał orzeczenie. Wniesienie odwołania obliguje organ wyższego stopnia do rozpatrzenia całej sprawy administracyjnej po raz drugi oraz do ponownego zastosowania normy prawa materialnego. Jego czynności kontrolne w stosunku do organu I instancji schodzą natomiast na plan dalszy i powinny być postrzegane jako uboczne¹⁰⁶. Mając na uwadze, że rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym winny być podejmowane z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili orzekania, organ odwoławczy powinien uwzględnić zdarzenia faktyczne lub zmiany przepisów, które zasły na etapie przejścia sprawy z jednej instancji do drugiej lub na etapie postępowania odwoławczego¹⁰⁷. Sprawa administracyjna tocząca się przed organem II instancji powinna jednak być zawsze tożsama z poprzednią, czyli obejmować ten sam związek pomiędzy trzema jej elementami: podmiotami, podstawą prawną i sytuacją faktyczną, ma dotyczyć tego samego interesu prawnego. Organ II instancji jest związany granicami tej sprawy i jego kompetencja rozciąga się tylko na jej obszar. Nie jest jednak warunkiem koniecznym do przeprowadzenia działań organu odwoławczego zupełna identyczność sprawy. Naruszenie identyczności sprawy administracyjnej nie zawsze oznacza, że mamy do czynienia z nową sprawą administracyjną. Niezwykle ważne, a zarazem trudne staje się ustalenie granicy, do której można jeszcze (mimo drugorzędnych zmian) mówić o istnieniu sprawy dotychczasowej i od której, wobec zaistnienia zmian pierwszorzędnych, należy mówić o powstaniu nowej sprawy administracyjnej¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Do podmiotów na prawach strony należą: prokurator, RPO, organizacja społeczna oraz inne podmioty, którym przepisy szczególne nadają status uczestników na prawach strony. W świetle wymogów prawnych podmioty te nie są stroną, ale są wyposażone w prawa strony, zob. B. Adamiak, *Kontrola decyzji w toku odwoławczego postępowania administracyjnego*, KP 1979 nr 6, s. 73 i n.

¹⁰⁵ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 480.

¹⁰⁶ Tak też przyjął NSA w wyroku z 9 października 1992 r., V SA 137/92, ONSA 1993, z. 1, poz. 22., podkreślając, że „istota administracyjnego postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu I instancji, nie zaś jedynie na kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu w stosunku do decyzji organu I instancji”. Zob. też W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 120; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 185; T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 132; B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 144; T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN z 23 września 1986 r., III AZP 11/86*, PiP 1989, z. 8, s. 147; Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 59.

¹⁰⁷ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 185; T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 137.

¹⁰⁸ Szerzej: J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 191–192; J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 55 i n.; T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały...*, s. 147.

Między tokiem instancji a instytucją autokontroli zachodzą istotne relacje i ściśle powiązania. W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że niezbędnym warunkiem skorzystania przez organ I instancji z tej instytucji jest właśnie uruchomienie toku instancji. Z treści art. 132 k.p.a. jednoznacznie wynika bowiem, że zmiana lub uchylene przez organ własnej decyzji może nastąpić wyłącznie w wyniku rozpoznania odwołania. Zastosowanie tej instytucji jest zatem uzależnione od uruchomienia toku instancji (tj. wniesienia odwołania). Tylko wówczas dopuszczalna jest weryfikacja własnej decyzji. Również w orzecznictwie podkreśla się, iż granice zastosowania autokontroli są wyznaczone tokiem instancji. W wyroku z 18 kwietnia 2002 r. NSA stwierdził, że „w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ odwoławczy bądź wzruszenia jej wyrokiem sądu administracyjnego sprawa wraca do ponownego rozpoznania w trybie odwoławczym przez organ II instancji, a nie do organu pierwszoinstancyjnego. Nie ma zatem żadnych podstaw, by w takiej sytuacji domagać się od organu I instancji zajęcia, na podstawie art. 132 k.p.a., stanowiska w odniesieniu do odwołania, które ma ponownie rozpatrzyć organ odwoławczy. Tryb przewidziany w art. 131 k.p.a. i 132 k.p.a. ma zastosowanie tylko wówczas, kiedy strona wniesie za pośrednictwem organu I instancji odwołanie od decyzji wydanej przez ten organ. Nie ma on natomiast zastosowania wtedy, kiedy sprawa już zawisła do rozpoznania przed organem odwoławczym”¹⁰⁹.

Nie jest to jednak jedyny związek, jaki występuje pomiędzy tokiem instancji a instytucją autokontroli. Autokontrola należy bowiem do tych instytucji prawnych, które poprzez możliwość ich zastosowania i skutki wywierają istotny bezpośredni wpływ na administracyjny tok instancji. Realizacja kompetencji do samodzielnej zmiany lub uchylene decyzji skutkuje mianowicie zatrzymaniem biegu toku instancji na samym początku, uniemożliwiając „automatyczną” dewolucję, która jest jego zasadniczym elementem¹¹⁰. Rozpoznanie odwołania przez organ II instancji zostaje bowiem uruchomione dopiero w razie jego nieuwzględnienia przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję. W doktrynie często określa się więc odwołanie jako środek względnie dewolutywny¹¹¹. B. Adamiak względną dewolutywność odwołania traktuje nawet jako jeden z podstawowych elementów konstrukcji prawnej odwołania¹¹².

Skorzystanie z trybu autokontroli powoduje ponadto wydanie nowej decyzji w sprawie, w stosunku do której może zostać na nowo uruchomiony tok instancji. Zgodnie z art. 132 k.p.a. od nowej decyzji służy bowiem stronie odwołanie. Dzięki temu względna dewolutywność odwołania nie ogranicza zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, lecz stanowi dodatkowy element kontrolny w postępowaniu administracyjnym, który może doprowadzić do dwukrotnego uruchamiania toku instancji w danej sprawie¹¹³.

¹⁰⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 18 kwietnia 2002 r., I SAB 497/01, LEX nr 82646.

¹¹⁰ J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 100.

¹¹¹ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 725.

¹¹² B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 498.

¹¹³ J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 103.

W świetle powyższych uwag można jednoznacznie stwierdzić, że pomiędzy instytucją autokontroli decyzji administracyjnej a tokiem instancji zachodzą bądź też mogą zachodzić istotne powiązania i zależności.

2. AUTOKONTROLA DECYZJI – OBOWIĄZEK CZY UPRAWNIENIE?

W doktrynie wątpliwości budzi charakter prawny działania organu I instancji w trybie autokontroli. Można spotkać zarówno poglądy przyjmujące fakultatywny charakter autokontroli, jak i stanowiska traktujące tę instytucję w kategorii obowiązku organu I instancji. Literalne brzmienie art. 132 k.p.a. wskazuje na fakultatywny charakter zastosowania instytucji autokontroli decyzji. Ustawodawca użył bowiem sformułowania „organ (...) może wydać decyzję”, co oznaczałoby, że organowi przysługuje prawo do skorzystania z przewidzianej możliwości. Mając na uwadze literalne brzmienie, należałoby zatem przyjąć, że rozważenie przez organ I instancji słuszności odwołania pozostawione jest jego uznaniu. Takie stanowisko zajmował W. Dawidowicz, wskazując na wyjątkowy charakter tej instytucji, stanowiącej wyjątek od zasady związania decyzją oraz skutkującej wyeliminowaniem toku instancji. Jego zdaniem częste stosowanie tej instytucji świadczyłoby również o słabości orzecznictwa organów administracji publicznej¹¹⁴. W doktrynie przeważa jednak odmienny pogląd, przyjmujący, że organ jest zobowiązany do zastosowania instytucji autokontroli¹¹⁵. Odnosząc się do argumentów W. Dawidowicza w kwestii oceny tej instytucji, należy się zgodzić z M. Stahl, że trudno przyjąć, iż instytucja autokontroli eliminuje tok instancji, skutkuje ona bowiem jedynie zatrzymaniem biegu toku instancji na samym początku, nie ogranicza też zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, gdyż od nowej decyzji przysługuje odwołanie. Ponadto instytucja ta – jako wyjątek od zasady związania decyzją – nie powinna być oceniana negatywnie, skoro służy stronie, pozwalając jej na wcześniejsze zaspokojenie pretensji¹¹⁶. Jeśli zatem organ I instancji wydał błędną decyzję

¹¹⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 212–213.

¹¹⁵ Za obligatoryjnym charakterem zastosowania instytucji autokontrolnej opowiadają się: E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania...*, s. 231; G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2010, s. 201–202; A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 759–760; B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 77–78; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 498, J. Zimmermann: *Administracyjny tok...*, s. 86; H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 257; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 489; M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 33–34; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2010, s. 332, Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu...*, s. 79.

¹¹⁶ M. Stahl, *Kompetencje organu...*, s. 76.

– mając na uwadze zasadę praworządności i zasadę uwzględniania interesu obywatela oraz interesu społecznego – powinien ją wyeliminować oraz zastąpić nową decyzją zgodną z prawem.

Interpretując treść art. 132 k.p.a., należy mieć na uwadze nie tylko jego literalne brzmienie, ale przede wszystkim uwzględnić zasady ogólne wyrażone w k.p.a. Jak zauważa E. Iserzon, art. 115 (obecnie art. 132 k.p.a.) nie może być rozumiany w ten sposób, że rozważenie przez organ I instancji słuszności wniesionego za jej pośrednictwem odwołania jest pozostawione jego uznaniu, ponieważ organy administracji państwowej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Umożliwienie organowi weryfikacji własnej decyzji bez konieczności angażowania organu odwoławczego służy więc przede wszystkim realizacji zasady szybkości postępowania. Organ ten jest więc obowiązany rozważyć wnikliwie odwołanie i jeśli uzna, że zasługuje ono w całości na uwzględnienie, uchylić lub zmienić swoją decyzję odpowiednio do odwołania. Użyty w przepisie wyraz „może” oznacza tylko jeden aspekt stosunku organu *a quo* do odwołania, a mianowicie jego ustawowe upoważnienie do wydania decyzji¹¹⁷.

Należy również zwrócić uwagę, że instytucja autokontroli w innych procedurach ujmowana jest w judykaturze w kategoriach obowiązku. I tak, na gruncie art. 395 § 2 k.p.c. SN stwierdził, że wykorzystanie możliwości uchylenia zaskarżonego postanowienia powinno być traktowane jako obowiązek sądu I instancji, gdyż skutecznie przeciwdziała przewlekaniu postępowania (art. 6 k.p.c.)¹¹⁸. Podobnie w postępowaniu karnym przyjmuje się, że ustawowe sformułowanie „może” należy odczytywać nie jako przyznanie organowi *a quo* swoistej „uznaniowości” co do tego, czy w ogóle rozpozna złożone zażalenie i czy uzna za stosowne uwzględnić środek odwoławczy. Użyty zwrot ustawowy należy bowiem rozumieć jedynie jako przeciwstawne do stwierdzenia, iż w zasadzie właściwy do rozpoznania zażalenia jest sąd *ad quem*, a zatem sąd *a quo* może to uczynić jedynie pod warunkiem procedowania w tym samym składzie i uznania zażalenia w całości za zasadne. W związku z powyższym, gdy zażalenie odpowiada warunkom formalnym i możliwe jest utworzenie tego samego składu sądu, który wydał zaskarżone postanowienie, prezes sądu (przewodniczący wydziału) obowiązany jest skierować zażalenie na posiedzenie sądu *a quo*. Sąd ten ma zaś obowiązek rozpoznania zażalenia i jeśli uzna je za zasadne, to zobowiązany jest, a nie jedynie „może”, je uwzględnić¹¹⁹. Na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego również przyjmuje się, że sąd I instancji, podzielając podniesiony w zażaleniu zarzut nieważności postępowania lub uznając zażalenie za oczywiście uzasadnione, ma obowiązek zastosowania autokontroli z urzędu, ze względu na zasadę szybkości postępowania¹²⁰.

W świetle powyższych uwag należy przyjąć, że organ I instancji zawsze jest zobowiązany rozpatrzyć odwołanie od własnej decyzji, a w razie stwier-

¹¹⁷ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania...*, s. 231.

¹¹⁸ Postanowienie SN z 6 listopada 1987 r., IV CZ 158/87, OSPIKA 1988, nr 4, poz. 97.

¹¹⁹ S. Zabłocki, w: Z. Gostyński, S. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Tom III*, Warszawa 2004, s. 336.

¹²⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Rozpoznanie zażalenia...*, s. 64.

dzenia jego zasadności, organ ma obowiązek wydać decyzję autokontrolną. Autokontrola decyzji służy niewątpliwie uproszczeniu postępowania, gwarantuje bowiem jak najszybsze załatwienie sprawy. Stanowi ponadto instytucję uwzględniającą interes strony, a także sprzyjającą budowaniu zasady zaufania oraz zasady praworządności. Mając więc na uwadze, że instytucja autokontroli prowadzi do niezwłocznego osiągnięcia celu postępowania odwoławczego, którym jest wydanie prawidłowej, zgodnej z prawem i wymogami celowości decyzji bez potrzeby absorbowania strony w obronę swych interesów przed organem wyższego stopnia¹²¹, powinna ona być ujmowana w kategoriach obowiązku organu I instancji.

Instytucję autokontroli można również rozpatrywać pod kątem uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym. H. Knysiak-Molczyk wskazuje bowiem, że art. 132 k.p.a. tworzy jedno z uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym, polegające na prawie oczekiwania, że organ administracji publicznej wydający decyzję w I instancji zweryfikuje ją na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego oraz odwołania¹²². Należy jednak wskazać, że stronie nie przysługuje żadne roszczenie o rozstrzygnięcie sprawy w tym trybie, a naruszenie takiego obowiązku przez organ I instancji nie rodzi żadnych konsekwencji dla dotychczasowej decyzji¹²³.

Warto też zwrócić uwagę na podniesiony w literaturze postulat, by wprowadzić obowiązek przygotowania jakiejś formy odpowiedzi na odwołanie, w której organ I instancji ustosunkowałby się do zarzutów odwołania i wskazywałby, z jakich względów odwołania nie uznał za zasadne i nie zmienił bądź nie uchylił własnej decyzji. Odpowiedź taka niewątpliwie pozwoliłaby organowi wyższego stopnia ocenić, czy organ I instancji wnikliwie rozpatrzył możliwość zastosowania autokontroli i czy tym samym wywiązał się ze swoich obowiązków¹²⁴. Pogląd ten wydaje się słuszny. Już na gruncie r.p.a. J. Pokrzywnicki podnosił, że wskazane byłoby, aby organ, który doszedł do wniosku, że nie może skorzystać z autokontroli, gdyż odwołanie zasługuje na uwzględnienie jedynie w części, przesyłając odwołanie organowi II instancji, równocześnie wyraził swój pogląd co do dopuszczalności częściowej zmiany decyzji¹²⁵. Podobnie W. Dawidowicz wskazywał, że przepisy nie wymagają od organu I instancji dołączania do akt sprawy wyjaśnienia swojego stanowiska, jednakże tego rodzaju praktyka mogłaby być dopuszczona, zwłaszcza w sprawach bardziej zawiłych¹²⁶. Należy zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie prawne znalazło się w art. 227 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹²⁷.

¹²¹ Tak B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 77–78.

¹²² H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 257.

¹²³ Tak M. Stahl, *Kompetencje organu...*, s. 76.

¹²⁴ Tak M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 489.

¹²⁵ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie...*, s. 239.

¹²⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 213.

¹²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

3. PRZESŁANKI AUTOKONTROLI

3.1. Uwagi ogólne

W literaturze wskazuje się, że dla powstania obowiązku organu I instancji zastosowania instytucji autokontroli konieczne jest zaistnienie łącznie dwóch przesłanek o odrębnym charakterze: formalnym i materialnym. Przesłanka formalna jest ustanowiona w pierwszym zdaniu art. 132 § 1 i art. 132 § 2 k.p.a. To wymóg wniesienia odwołania przez wszystkie strony lub wniesienie odwołania przez jedną ze stron przy zgodzie pozostałych na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania. Przesłankę materialną stanowi natomiast uznanie przez organ I instancji, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie¹²⁸.

3.2. Przesłanka formalna

3.2.1. Wniesienie odwołania

Pierwszym warunkiem zastosowania autokontroli przez organ I instancji jest wniesienie odwołania. Tylko w takim przypadku organ I instancji będzie mógł rozważyć, czy zostały spełnione przesłanki do skorzystania z instytucji autokontroli. Postępowanie autokontrolne toczy się bowiem w ramach postępowania odwoławczego, które nie może zostać uruchomione w inny sposób niż w wyniku działań legitymowanego podmiotu. Postępowanie odwoławcze jest postępowaniem skargowym, jeśli więc strona nie wniesie odwołania, nie będzie można dokonać weryfikacji decyzji w administracyjnym toku instancji, a tym samym zweryfikować jej w trybie autokontroli.

Ustawodawca, uwzględniając cechy względnej dewolutywności odwołania, wprowadza rozwiązanie przewidujące zasadę pośredniego trybu wnoszenia odwołania¹²⁹. Tryb wnoszenia odwołania za pośrednictwem organu administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, umożliwia temu organowi niezwłoczne dokonanie ponownej oceny wydanego przez niego rozstrzygnięcia w ramach instytucji autokontroli. Naruszenie zasady pośredniego trybu wnoszenia odwołania poprzez wniesienie odwołania bezpośrednio do organu odwoławczego skutkuje obowiązkiem organu odwoławczego niezwłocznego przekazania odwołania organowi I instancji¹³⁰. Rozpoznanie od-

¹²⁸ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 498–499, B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 278; G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 204; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, s. 321, używa odpowiednio pojęć: przesłanka podmiotowa i przedmiotowa.

¹²⁹ G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 193.

¹³⁰ Odwołanie wniesione bezpośrednio do organu odwoławczego nie oznacza jego bezskuteczności, jeśli bowiem odwołanie wniesione w taki sposób nastąpiło przed upływem 14-dniowego terminu, to uważa się je za wniesione z zachowaniem terminu (art. 65 § 2 k.p.a.).

wołania przez organ II instancji może bowiem zostać uruchomione dopiero w razie jego nieuwzględnienia przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję.

Należy przyjąć, że niezbędnym warunkiem uruchomienia przed organem I instancji postępowania autokontrolnego jest skuteczne wniesienie odwołania. Organ I instancji przed wydaniem decyzji autokontrolnej musi zatem stwierdzić dopuszczalność odwołania, zachowanie terminu jego wniesienia, jak również wniesienie odwołania przez podmiot legitymowany¹³¹. Co prawda w świetle przepisów k.p.a. organ I instancji nie jest uprawniony do wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie dopuszczalności czy terminowości odwołania, niemniej jednak zanim skorzysta z kompetencji, która przysługuje mu na mocy art. 132 k.p.a., powinien zbadać odwołanie pod względem formalnym. Za taką interpretacją przemawia to, że możliwość podjęcia rozstrzygnięcia autokontrolnego jest jednym ze skutków wniesienia odwołania. Jeżeli więc czynność, od której zależy uruchomienie postępowania odwoławczego, jest nieskuteczna, decyzja nie może podlegać ani kontroli instancyjnej, ani autokontroli¹³². Skoro wniesienie odwołania po upływie terminu powoduje bezskuteczność tego środka, to wydaje się oczywiste, że automatycznie wyłączona zostaje możliwość skorzystania przez organ I instancji z autokontroli¹³³.

W doktrynie można spotkać również pogląd odmienny, zgodnie z którym organ I instancji może brać pod uwagę również odwołanie wniesione po terminie. W. Dawidowicz wskazuje dwa argumenty przemawiające za taką tezą. Po pierwsze, w postępowaniu administracyjnym obowiązuje ogólna reguła, że organ I instancji nie jest uprawniony do badania odwołania pod względem formalnym, należy to – zgodnie z art. 134 k.p.a. – do właściwości organu odwoławczego. Po drugie, wniesienie odwołania ma w tym wypadku dla organu I instancji znaczenie merytoryczne. Organ I instancji poszukuje w nim bowiem zarzutów, które by przemawiały za uchyleniem lub zmianą wydanej decyzji¹³⁴.

Pierwszy z wymienionych wyżej poglądów został potwierdzony również w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA w wyroku z 24 września 2008 r. stwierdził, że „rozpoznanie odwołania złożonego z uchybieniem ustawowego terminu oraz wydanie decyzji w trybie art. 132 § 1 k.p.a. oznacza weryfikację ostatecznej decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, a tym samym stanowi rażące naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności tej decyzji”. Sąd podkreślił, że warunkiem skuteczności czynności procesowej po-

¹³¹ Taki też pogląd przeważa w literaturze; zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji...*, s. 153; M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 35; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 486; W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 175–176.

¹³² Zob. W. Chróścielewski, *Organ administracji...*, s. 153.

¹³³ Rozpatrzenie odwołania wniesionego z uchybieniem terminowi, który nie został przywrócony, oznacza weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, a zatem decyzji, która korzysta z ochrony trwałości (art. 16 § 1 k.p.a.), co stanowi rażące naruszenie prawa. Taki pogląd sformułował NSA w wyroku z 14 kwietnia 1999 r., I SA 1823/98, ONSA 2000, nr 2, poz. 70 i w uchwale z 12 października 1998 r., OPS 11/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 4.

¹³⁴ W. Dawidowicz, *Postępowania administracyjne...*, s. 212.

legającej na wniesieniu odwołania jest zachowanie ustawowego terminu do jej dokonania. Gdy odwołanie zostało wniesione z uchybieniem ustawowego terminu, nie ma podstaw do jego merytorycznego rozpoznania, a tym samym do wydania decyzji w trybie określonym w art. 132 § 1 k.p.a.¹³⁵ Podobnie przyjął WSA w Krakowie w wyroku z 19 września 2005 r., podnosząc, że „organ administracyjny może skorzystać z postanowień art. 132 § 1 k.p.a. tylko wówczas, gdy odwołanie, o którym mowa w tym przepisie, wniesione zostało prawidłowo (przez właściwy podmiot i w terminie określonym w ustawie). Zatem niedopuszczalne jest skorzystanie przez organ administracyjny z autokorekty zaskarżonej decyzji w przypadku wniesienia odwołania w sposób, który uniemożliwia merytoryczne rozpatrzenie odwołania przez organ odwoławczy (np. wniesienie odwołania przez podmiot niebędący stroną postępowania, z uchybieniem terminu). W konsekwencji uwzględnienie odwołania w całości przez organ administracyjny I instancji na podstawie art. 132 § 1 k.p.a. wniesionego z uchybieniem terminu, a który to termin nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”¹³⁶

W wypadku wniesienia odwołania równocześnie z prośbą o przywrócenie terminu, należy przyjąć, że organ I instancji nie będzie mógł samodzielnie uznać, iż są spełnione warunki do przywrócenia terminu, ani skorzystać z autokontroli. W takim przypadku organ I instancji powinien przesłać odwołanie organowi odwoławczemu. Zgodnie z treścią art. 59 § 2 k.p.a. organem właściwym do przywrócenia terminu jest wyłącznie organ odwoławczy¹³⁷. Trudno natomiast zgodzić się z interpretacją M. Masternaka, który na gruncie art. 226 Ordynacji podatkowej przyjął, że w takiej sytuacji organ I instancji będzie mógł dokonać autokontroli dopiero po przywróceniu terminu przez organ odwoławczy¹³⁸. Przesłanie akt sprawy przez organ I instancji do organu II instancji zamyka przecież ostatecznie drogę zmiany decyzji w trybie art. 132 k.p.a.

3.2.2. „Wszystkie strony” w rozumieniu art. 132 k.p.a.

Dla skutecznego wszczęcia postępowania odwoławczego – w którego ramach może nastąpić rozstrzygnięcie autokontrolne – konieczne jest wniesienie odwołania przez uprawniony podmiot. W świetle przepisów k.p.a. można wyróżnić dwie kategorie podmiotów postępowania, którym przysługuje legitymacja odwoławcza, rozumiana jako prawo do wniesienia odwołania. Są nimi: strona (strony) postępowania oraz podmiot (podmioty) na prawach strony¹³⁹.

¹³⁵ Wyrok NSA z 24 września 2008 r., II GSK 356/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

¹³⁶ Wyrok WSA z 19 września 2005 r., II SA/Kr 699/05, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

¹³⁷ Tak też przyjął M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 36. Autor ten wskazuje, iż możliwość przywrócenia terminu do wniesienia odwołania przez organ I instancji była *expressis verbis* wyrażona jedynie w pierwszych redakcjach przedwojennego projektu ustawy o postępowaniu administracyjnym.

¹³⁸ M. Masternak, w: B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2002, s. 741–742.

¹³⁹ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 485.

Podmiotem uzyskującym przymiot strony w postępowaniu odwoławczym jest każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek¹⁴⁰. Jeśli jednostka, która wniosła odwołanie, twierdzi, że zaskarżona decyzja dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku, organ odwoławczy jest zobowiązany je rozpoznać. Jeżeli okaże się, że podmiot nie ma w sprawie interesu prawnego lub obowiązku spełniającego określone cechy (interes indywidualny, własny, realny, aktualny i podlegający zaspokojeniu przez wydanie decyzji administracyjnej), organ w formie decyzji umorzy postępowanie odwoławcze. Dopiero postępowanie wywołane wniesieniem środka prawnego może pozwolić na ocenę zasadności twierdzenia podmiotu¹⁴¹. Uruchomienie postępowania odwoławczego nie jest uzależnione od obiektywnego stwierdzenia naruszenia zaskarżoną decyzją interesu prawnego strony. Ocena, czy i w jakim zakresie rozstrzygnięcie „realizuje” interes prawny strony, należy wyłącznie do niej¹⁴². NSA w uchwale sędziów z 5 lipca 1999 r. orzekł, że stwierdzenie przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.¹⁴³. Należy jednak wskazać, że powyższy pogląd bywa w doktrynie kwestionowany. A. Wróbel podnosi bowiem, że kwestia legitymacji procesowej do wniesienia odwołania jest zagadnieniem proceduralnym, co podkreśla sam NSA w uzasadnieniu wyżej wskazanej uchwały, a właściwą formą rozstrzygnięcia tych kwestii są postanowienia. Jego zdaniem NSA bezpodstawnie z „kwestii wynikającej z toku postępowania” rozstrzyganej w formie postanowienia czyni sprawę stanowiącą przedmiot postępowania odwoławczego rozstrzyganą w formie decyzji. Jeżeli intencją doktryny i orzecznictwa było zaś zapewnienie ochrony prawnej osobie, której błędnie odmówiono statusu strony postępowania odwoławczego, to w obecnym stanie prawnym od postanowienia w sprawie niedopuszczalności odwołania, jako kończącego postępowanie odwoławcze, służy skarga do NSA¹⁴⁴.

W doktrynie, jak i orzecznictwie nie budzi natomiast wątpliwości, iż prawo wniesienia odwołania ma nie tylko strona, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, lecz także osoba, która wprawdzie nie brała w nim udziału, ale jest stroną w rozumieniu przepisu art. 28 k.p.a.¹⁴⁵. W świetle przepisów k.p.a. nie ma również podstaw do przyjęcia, że stronie przysługuje od-

¹⁴⁰ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 181–182; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 484.

¹⁴¹ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 182.

¹⁴² B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 44–45; B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 503.

¹⁴³ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119. Takie stanowisko zajął również NSA w wyroku z 5 lipca 2006 r., II OSK 942/05, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 50; WSA w Krakowie w wyroku z 11 grudnia 2007 r., II SA/Kr 963/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012) i WSA w Warszawie w wyroku z 30 października 2008 r., IV SA/Wa 1228/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

¹⁴⁴ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, s. 768–769.

¹⁴⁵ B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 54–55; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 484; G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 182–183; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komen-*

wołanie tylko od decyzji negatywnych, a więc takich, jakie nie uwzględniają w całości lub w części żądania zawartego w podaniu¹⁴⁶.

Drugą kategorię podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania stanowią podmioty na prawach strony, a więc te, które nie mają w postępowaniu ani interesu prawnego, ani obowiązku w rozumieniu art. 28 k.p.a. Uczestnikowi na prawach strony przysługują jedynie procesowe uprawnienia, z których korzysta strona postępowania administracyjnego, nie może on natomiast dysponować samym postępowaniem ani prawami lub obowiązkami, których to postępowanie dotyczy, nie będzie również adresatem decyzji załatwiającej sprawę¹⁴⁷. W postępowaniu administracyjnym na prawach strony mogą występować prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna oraz inne podmioty, którym szczególne przepisy nadają status uczestników na prawach strony.

W nauce przeważa koncepcja przyjmująca, że organizacji społecznej przysługuje prawo wnoszenia środków prawnych¹⁴⁸. Odmienne stanowisko zajmuje w tej kwestii J. Jendrośka, podnosząc, że „organizacja społeczna może zgłaszać wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, przy czym postępowanie takie wszczyna organ z urzędu. Według k.p.a. z urzędu wszczyna się postępowanie przed pierwszą instancją i postępowanie w nadzwyczajnych tokach (...). Natomiast postępowanie odwoławcze może być wszczęte wyłącznie na wniosek. Przyjmując taką interpretację, należałoby założyć, że prawo do odwołania nie przysługuje organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu na prawach strony”¹⁴⁹. Opowiadając się za pierwszą koncepcją, należy jednak podkreślić, że organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia odwołania, ale tylko wówczas, gdy uczestniczyła w postępowaniu przed organem I instancji na prawach strony. Prawa do wniesienia odwołania, czyli prawa do żądania ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w toku instancji, nie można wyprowadzić z uprawnienia organizacji społecznej żądania wszczęcia postępowania. Takie też stanowisko przeważa w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 4 czerwca 1998 r. NSA stwierdził, że bezwzględny warunkiem legitymacji organizacji społecznej do wniesienia odwołania jest dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu w I instancji. W przeciwnej sytuacji organizacja społeczna legitymacji takiej nie ma, co oznacza, że jej odwołanie jest niedopuszczalne, ze względu na brak legitymacji do wniesienia tego środka zaskarżenia¹⁵⁰.

tarz, Warszawa 2011, s. 674. Zob. też wyrok NSA z 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92, Sam. Ter. 1993, nr 10, s. 78 z glosą. R. Sawuły.

¹⁴⁶ Tak NSA w wyroku z 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62.

¹⁴⁷ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 212; R. Kędzióra, *Ogólne postępowanie...*, s. 79.

¹⁴⁸ B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 59; E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania...*, s. 110; R. Kędzióra, *Kodeks postępowania...*, s. 675.

¹⁴⁹ J. Jendrośka, *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr. Nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 107.

¹⁵⁰ Wyrok NSA z 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012). Pogląd taki wyrażony jest także w doktrynie: B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 485–486.

Kolejnym podmiotem na prawach strony jest prokurator. Stosownie do art. 2 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności¹⁵¹. Zadanie to Prokurator Generalny i podlegli mu prokuratorzy w zakresie istotnym dla postępowania administracyjnego wykonują przez: podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o prokuraturze). Przepisy art. 182–184 k.p.a. przyznają w tym celu prokuratorowi prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania, prawo udziału w każdym stadium postępowania oraz prawo wniesienia sprzeciwu. Celem udziału prokuratora w postępowaniu jest zapewnienie prowadzenia i rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z prawem. W doktrynie i orzecznictwie istnieją rozbieżne stanowiska, czy prokurator może wnieść odwołanie, jeżeli nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji. Zgodnie z pierwszym poglądem w wypadkach określonych w art. 182–183 k.p.a. prokuratorowi służą prawa strony tylko wtedy, kiedy bierze on udział w postępowaniu, a moment włączenia się będzie decydował o zakresie przysługujących mu praw strony. Oznacza to, że legitymacja prokuratora do wniesienia odwołania jest uzależniona od jego udziału w postępowaniu w I instancji. Tylko wówczas ma „prawa strony”, w tym legitymację odwoławczą¹⁵². Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje natomiast J. Jendrośka, wskazując, że „prokurator może włączyć się w każdym stadium do postępowania, a więc w postępowaniu przed pierwszą instancją – do momentu wydania decyzji, a następnie w postępowaniu odwoławczym lub w nadzwyczajnych tokach postępowania – do czasu wydania decyzji w danej instancji. Prokuratorowi przysługują wszystkie środki prawne zwyczajne (odwołanie, zażalenie) i to bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu”¹⁵³. Wydaje się, że pogląd ten coraz bardziej utrwala się w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 29 września 2005 r. NSA, powołując się na wyrok NSA z 12 maja 1989 r. oraz na poglądy wyrażone w głosie H. Starczewskiego do powyższego wyroku, uznał prawo wniesienia odwołania prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu przed organem I instancji¹⁵⁴. NSA trafnie przyjął, że jeśli „postępowanie administracyjne zakończyło się decyzją, od której przysługuje zwykły środek w postaci odwołania, a strona nie jest zainteresowana w jej zaskarżeniu, to

¹⁵¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.

¹⁵² G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 728; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 486–487; Z. Kmiecik, *Odwołania...*, s. 66; A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 93; R. Kędzióra, *Kodeks postępowania...*, s. 675–676.

¹⁵³ J. Jendrośka, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 293. Podobnie J. Starościak, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania...*, s. 228. W nowszej literaturze pogląd taki przyjęła H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 237; W. Czerwiński, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 21 marca 2005 r.*, 4/II SA/Ka 1659/03, Prok. i Pr. 2007, nr 10, s. 131.

¹⁵⁴ H. Starczewski, *Glosa do wyroku NSA z 12 maja 1989 r.*, IV SA 57/89, GAP 1989, nr 21, s. 41–43.

udział prokuratora w tym stadium postępowania przez wniesienie odwołania należy uznać za prawnie dopuszczalny. (...) Przeciwny pogląd prowadziłyby do sytuacji, w której prokurator oczekiwałby, żeby decyzja stała się ostateczna, aby móc skorzystać ze środka prawnego przewidzianego w art. 184 k.p.a. Takiego sposobu rozumowania nie można podzielić, jako sprzecznego zarówno z wykładnią celowościową, jak i logiczną. Zakładając racjonalność działania ustawodawcy, nie można przyjąć, że prokurator, powołany (...) do strzeżenia praworządności, a na podstawie art. 183 § 1 k.p.a. do zapewnienia legalności postępowania, dysponując procesowymi uprawnieniami strony, miałby oczekiwać (...) do momentu, gdy decyzja staje się ostateczna¹⁵⁵. Należy się bowiem zgodzić, że względy celowościowe nakazują wykorzystywanie odwołania (zapewniającego szerszą, bo instancyjną kontrolę) i przemawiają za dopuszczeniem udziału prokuratora w tej formie, zamiast oczekiwania przez niego na możliwość wniesienia sprzeciwu.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma uprawnienia procesowe, przewidziane w art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich na „prawach przysługujących prokuratorowi”¹⁵⁶. W takim samym zakresie jak prokurator w legitymację odwoławczą wyposażony jest zatem RPO¹⁵⁷. Należy jednak podkreślić, że udział RPO związany jest z zasadą subsydiarności, zgodnie z którą podejmuje on działania, gdy osoba, której prawa zostały naruszone, wykorzystywała uprzednio wszelkie dostępne środki prawne.

Podobnie Rzecznik Praw Dziecka jako podmiot na prawach strony w postępowaniu administracyjnym korzysta z takich uprawnień jak prokurator. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. Rzecznik Praw Dziecka może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi¹⁵⁸.

Należy przyjąć, że warunek formalny zastosowania autokontroli zostanie spełniony, jeśli odwołanie wniosły wszystkie strony lub jedna strona wniosła odwołanie, a pozostałe strony wyraziły zgodę na jego uwzględnienie. Tryb art. 132 k.p.a. może być zastosowany zarówno w postępowaniu, w którym występuje wiele stron, jak i tylko jedna strona, która wnosi odwołanie¹⁵⁹. Należy jednak rozważyć, co oznacza użyty przez ustawodawcę w art. 132 k.p.a. zwrot „wszystkie strony”.

¹⁵⁵ Wyrok NSA z 29 września 2005 r., II OSK 34/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 79. Wyrok ten został poddany krytyce przez J. Borkowskiego, zob. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 29 września 2005 r., II OSK 34/05*, ZNSA 2006, nr 6, s. 143–152.

¹⁵⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147.

¹⁵⁷ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 184; K. Glibowski, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 715.

¹⁵⁸ Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców, a przy wykonywaniu swoich uprawnień kieruje się dobrem dziecka oraz bierze pod uwagę, że naturalnym środowiskiem jego rozwoju jest rodzina.

¹⁵⁹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 699–700.

Bez wątpienia obejmuje on strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., zarówno te, którym organ I instancji doręczył decyzję, jak i te, które nie brały udziału w postępowaniu przed organem I instancji. W doktrynie sporne jest natomiast, czy pojęcie to obejmuje również podmioty na prawach strony. J. Zimmermann podkreśla konieczność konsekwentnego stosowania rozszerzającej interpretacji art. 127 § 1 k.p.a. Autor ten wskazuje, że skoro zwrot „odwołanie służy stronie” trzeba odnosić także do osób na prawach strony, to konsekwentnie podmioty te powinny być uwzględniane przy interpretacji art. 132 k.p.a. Brak wniesienia odwołania przez podmiot na prawach strony (czy też wyrażenia zgody) oznacza więc, że uprawnienie do autokontroli nie może zostać zrealizowane¹⁶⁰. W literaturze przeważa jednak odmienne stanowisko. B. Adamiak podnosi, że wniesienie odwołania przez podmioty na prawach strony nie realizuje przesłanki formalnej autokontroli. Wymóg wniesienia odwołania przez wszystkie strony ma bowiem na celu ochronę interesu prawnego strony, tj. interesu materialnoprawnego. Jego zadaniem nie jest natomiast ochrona praw procesowych, a jedynie takie przysługują podmiotom na prawach strony¹⁶¹. Również M. Stahl wskazuje, że prokurator jest tylko uczestnikiem na prawach strony, który to status został mu przyznany w celu czuwania, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Jeżeli w postępowaniu nie naruszono przepisów prawa i prokurator nie skorzysta z uruchomienia kontroli instancyjnej, organ ma prawo skorzystać z trybu autokontroli, tym bardziej że gdyby nowe rozstrzygnięcie budziło zastrzeżenia prokuratora, może on je zaskarżyć. Podobnie należy przyjąć, gdy w postępowaniu brała udział organizacja społeczna na prawach strony¹⁶². Nie jest również wymagana zgoda podmiotów na prawach strony, w razie gdy organ, uwzględniając odwołanie stron, pragnie zmienić swoją decyzję. Jeżeli jednak między stanowiskiem prokuratora lub organizacji społecznej wyrażonym w odwołaniu a stanowiskiem strony istnieje sprzeczność, to organ I instancji jest obowiązany przekazać odwołanie organowi odwoławczemu¹⁶³. Zwolennikiem tego poglądu jest również G. Łaszczyca, który podnosi, że rozstrzygnięcie zarysowanych wątpliwości jest uwarunkowane wynikiem analizy terminu „prawa strony”. Status prawny podmiotu uczestniczącego w postępowaniu na prawach strony wyznaczają wyłącznie przysługujące stronie „prawa procesowe”. O ile zatem prawo wniesienia zażalenia (poza pewnymi wyjątkami związanymi z materialnoprawnym charakterem niektórych postanowień) niewątpliwie będzie się mieścić w ich katalogu, o tyle wymóg złożenia odwołania przez uczestniczą-

¹⁶⁰ Tak J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 100. Podobnie F. Dąbrowski, *Prokuratorowska kontrola decyzji administracyjnych*, „Prace Komisji Nauk Społecznych”, t. 11, z. 2, Poznań 1963, s. 115.

¹⁶¹ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 499. Tak też G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania...*, s. 203; R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 701; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 482.

¹⁶² M. Stahl, *Kompetencje organu...*, s. 67–68.

¹⁶³ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 27 marca 1985 r., III SA 119/85*, PiP 1990, nr 3, s. 113.

cy w postępowaniu podmiot na prawach strony nie wydaje się warunkiem dopuszczalności samokontroli¹⁶⁴.

Podsumowując powyższe rozważania, należy przyjąć, iż warunek formalny będzie spełniony, jeśli odwołanie wniosły wszystkie strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Nie będzie zatem konieczne uzyskanie zgody podmiotu na prawach strony (jeżeli taki podmiot brał udział w postępowaniu), jako że decyzja ta nie rozstrzyga o jego prawach lub obowiązkach i nie wpływa na jego sytuację materialnoprawną. Wydaje się jednak, iż w razie wniesienia odwołania przez podmiot na prawach strony i wyrażenia zgody strony lub stron na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania podmiotu na prawach strony należy opowiedzieć się za dopuszczalnością wydania decyzji autokontrolnej przez organ I instancji. Niecelowe byłoby przekazywanie w takim przypadku odwołania do organu wyższego stopnia, skoro organ I instancji może wydać decyzję zgodną z oczekiwaniami wszystkich stron. Taka interpretacja zgodna jest z zasadą szybkości i prostoty postępowania.

3.2.3. Wyrażenie zgody przez pozostałe strony

W wyniku noweli styczniowej wprowadzono rozwiązanie polegające na możliwości wyrażenia zgody przez pozostałe strony, które nie wniosły odwołania, na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołujących się stron. Złagodzone wymóg konieczności wniesienia odwołania przez wszystkie strony. Zmiana ta spowodowała jednak liczne wątpliwości interpretacyjne i trudności praktyczne¹⁶⁵. Dotyczą one formy i terminu wyrażenia zgody, a także kwestii inicjatywy w tym zakresie. W doktrynie panuje jednolity pogląd, że co do pierwszego z tych elementów znajdzie zastosowanie norma art. 63 § 1 k.p.a. Jeśli w sposób określony w tym przepisie wnoszone jest odwołanie, to odnosi się to również do wyrażenia zgody na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania. „Wyrażenie zgody” jest bowiem postacią podania w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a. Wymóg zgody oznacza więc, że pozostałe strony złożą do protokołu pisemne lub ustne oświadczenie o zgodzie na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania¹⁶⁶.

Kontrowersje w literaturze budzi natomiast kwestia inicjatywy wystąpienia o zgodę pozostałych stron. W literaturze można spotkać zarówno stanowiska o konieczności aktywnego i inicjującego udziału stron w tej czynności (ze względu na zasadę skargowości, na której oparte jest postępowanie odwoławcze)¹⁶⁷, jak i poglądy przyjmujące, że to na organie I instancji spo-

¹⁶⁴ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania...*, s. 203.

¹⁶⁵ Por. J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 101 i n.; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 213 i n.

¹⁶⁶ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 499; G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 203; K. Glibowski, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania...*, s. 739.

¹⁶⁷ S. Biernat, J. Zimmermann, *Problem stabilizacji...*, s. 76; P. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, s. 310; G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 203. Pogląd taki został również wyrażony przez NSA; zob. teza druga wyroku NSA z 4 września 1981 r., II SA 52/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 83.

czywa obowiązek zwrócenia się do pozostałych stron o wyrażenie zgody, jeżeli nie wszystkie strony danego postępowania złożyły odwołanie. Ze względu jednak na krótki czas, jakim dysponuje organ I instancji, uzyskanie takiej zgody w odpowiednim czasie jest w zasadzie bardzo ograniczone¹⁶⁸. Odmienne poglądy reprezentuje M. Szubiakowski, który podnosi, że w ramach art. 132 § 2 k.p.a. możliwe jest nawet złożenie przez organ I instancji propozycji załatwienia sprawy w formie uzgodnienia stanowisk stron, byleby opierało się ono na żądaniach zgłoszonych w odwołaniu¹⁶⁹. Wydaje się, że w świetle wynikającego z art. 9 k.p.a. obowiązku organu należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, na uznanie zasługuje drugi pogląd. Organ, informując pozostałe strony o wniesieniu odwołania (zgodnie z treścią art. 131 k.p.a.), powinien zatem umożliwić im zapoznanie się z treścią odwołania, a w miarę potrzeby (jeśli zachodzą przesłanki do zastosowania autokontroli) wyjaśnić konsekwencje prawne wyrażenia zgody na weryfikację decyzji zgodnie z żądaniem wniesionego odwołania¹⁷⁰.

Pojawia się jednak pytanie, w jakim terminie dopuszczalne jest wyrażenie zgody. A. Wróbel wskazuje, że rozwiązania można pośrednio poszukiwać w treści art. 133 k.p.a. W związku z tym wyrażenie zgody po przekazaniu odwołania organowi *ad quem*, w ustawowym terminie 7-dniowym, będzie już czynnością bezprzedmiotową¹⁷¹. Zgoda może być wyrażona najpóźniej przed przekazaniem odwołania. Tu pojawia się jednak kolejne pytanie, czy skuteczne będzie wyrażenie zgody przed przekazaniem odwołania, ale po upływie ustawowego terminu do jego wniesienia przez uprawnione podmioty. W. Dawidowicz dopuszcza takie rozwiązanie, trafnie podkreślając, że inne stanowisko oznaczałoby zatarcie różnicy pomiędzy odwołaniem a zgodą¹⁷². G. Łaszczycza wskazuje natomiast, że w takim przypadku nadal pozostają wątpliwości, czy wyrażenie zgody po upływie terminu do wniesienia środka prawnego, będące w zasadzie pod względem skutków równoważne temu środkowi, może nastąpić w innym terminie niż przewidziany dla pierwszej czynności. Mając jednak na uwadze, że wniesienie odwołania przez jedną stronę czyni decyzję organu I instancji rozstrzygnięciem nieostatecznym również dla drugiej lub innych stron, należy uznać za dopuszczalne, a więc skuteczne, wyrażenie zgody po upływie terminu do wniesienia odwołania¹⁷³.

¹⁶⁸ J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 101–102.

¹⁶⁹ M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ pierwszej instancji*, w: J. Lang (red.), *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, SI XVIII/1990, s. 188.

¹⁷⁰ Tak też R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 700 i M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 39.

¹⁷¹ A. Wróbel w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 760.

¹⁷² W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 212–213.

¹⁷³ Tak też M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 38. Podobnie przyjmują J. Szreniawski i Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu I instancji w administracyjnym postępowaniu odwoławczym*, w: J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 335–336.

Trzeba jeszcze podkreślić, że wymóg uzyskania zgody pozostałych stron będzie spełniony, jeśli zgodę taką wyrażą strony, którym organ I instancji doręczył decyzję, oraz te, które nie brały udziału w postępowaniu przed organem I instancji, a zostały zawiadomione o wniesieniu odwołania przez organ I instancji. Obowiązek zawiadomienia o wniesieniu odwołania ciąży na organie względem osób, które powinny być znane organowi jako strony na podstawie akt lub innych danych, albo przez zgłoszenie się do udziału w postępowaniu odwoławczym osób, które mają status strony¹⁷⁴.

W orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie przyjmuje się, że brak wyrażenia zgody przez pozostałe strony powoduje, że decyzja podjęta w trybie art. 132 k.p.a. jest dotknięta wadą z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.¹⁷⁵.

3.3. Przesłanka materialna

W literaturze wskazuje się, że ustalenie zaistnienia przesłanki materialnej autokontroli obejmuje dwie fazy. Faza pierwsza to ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem decyzji nieostatecznej, natomiast faza druga obejmuje zestawienie ponownego rozstrzygnięcia z żądaniem strony¹⁷⁶. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze podkreśla się obowiązek przestrzegania przez organ I instancji tożsamości sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji. Organ I instancji nie może w takim rozstrzygnięciu wypowiedzieć się w sprawie odmiennej nawet wówczas, gdy w sprawie występują ci sami uczestnicy postępowania¹⁷⁷. Jeżeli strona zgłosi w odwołaniu żądania nowej treści w sprawach, które nie były rozpatrywane w dotychczasowym postępowaniu, to żądania takie nie mogą być przedmiotem rozważań organu w trybie autokontroli, mogą jedynie prowadzić do wszczęcia odrębnego postępowania w nowej sprawie¹⁷⁸. Organ I instancji, jak i organ odwoławczy, jest związany granicami sprawy rozstrzygniętej nieostateczną decyzją i jego kompetencja rozciąga się tylko na jej obszar. Do przeprowadzenia działań organu I instancji nie jest jednak konieczna zupełna identyczność sprawy. Naruszenie identyczności sprawy administracyjnej nie zawsze oznacza, że mamy do czynienia z nową sprawą administracyjną. Niezwykle ważne staje się ustalenie granicy, do której można jeszcze mówić o istnieniu sprawy dotychczasowej i od której, wobec

¹⁷⁴ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 497.

¹⁷⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 17 grudnia 2009 r., IV SA/Po 739/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

¹⁷⁶ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 499–500. Takim rozgraniczaniu czynności organu związanych z ustaleniem spełnienia materialnej przesłanki autokontroli na dwa następująco kolejno po sobie niezależne etapy sprzeciwiają się J. Szreniawski i Z.R. Kmiecik (*Samokontrola organu...*, s. 334–335). Zdaniem tych autorów relacja między oczekiwaniami strony wynikającymi z treści odwołania a przewidywanym kształtem ewentualnej nowej decyzji podjętej w trybie autokontroli powinna stanowić punkt wyjścia i istotę całokształtu rozważań organu.

¹⁷⁷ Wyrok NSA z 31 października 1989 r., IV SA 705/89, GAP 1990, nr 1, s. 43.

¹⁷⁸ M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji...*, s. 186.

zaistnienia zmian pierwszorzędnych, należy mówić o powstaniu nowej sprawy administracyjnej¹⁷⁹.

Istotną czynnością etapu drugiego będzie natomiast ustalenie żądań odwołujących się stron. Uznanie, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości oznacza, że w ocenie organu należy się zgodzić przede wszystkim z żądaniem strony co do losów zaskarżonej decyzji (np. żądanie uchylenia decyzji i umorzenia postępowania czy żądanie zmiany decyzji przez przyznanie uprawnienia określonej treści). Organ I instancji może więc uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję, tak jak tego oczekuje strona, a więc wówczas, gdy rozstrzygnięcie organu pokrywa się z żądaniem zawartym w odwołaniu co do jego treści i zakresu¹⁸⁰. Należy przyjąć, że organ I instancji nie musi się w pełni zgadzać z argumentacją skarżącego (tj. zgodzić się z wszystkimi podniesionymi zarzutami), istotne jest bowiem, by rozstrzygnięcie decyzji autokontrolnej zapadło w kierunku pożądanym przez odwołującego¹⁸¹. P. Przybysz wskazuje, że organ I instancji może uwzględnić odwołanie, powołując jedynie niektóre argumenty zawarte w odwołaniu, jeżeli nie kwestionuje pozostałych¹⁸². W literaturze wskazuje się również, że organ może uwzględnić zarzuty zarówno natury prawnej, jak i oparte na przesłance celowości. Wynika to z charakteru postępowania odwoławczego; organ odwoławczy rozstrzyga wszak sprawę w jej całokształcie, a zatem ocenia zaskarżoną decyzję zarówno pod kątem jej zgodności z prawem, jak i celowości¹⁸³.

Trzeba podkreślić, że wymóg uwzględnienia odwołania w całości ma charakter bezwzględny. Przesłanka materialna nie jest więc spełniona, jeśli organ uzna, że odwołanie nie może być uznane w całości, lecz tylko w części. Jest to również akcentowane w orzecznictwie sądowym. W wyroku z 19 listopada 1982 r. NSA przyjął, że „częściowa zmiana przez organ I instancji decyzji, od której strona wniosła odwołanie, zaskarżając ją w całości, nie mieści się w uprawnieniach określonych w art. 132 § 1 k.p.a. i narusza właściwość organu odwoławczego, powodując nieważność decyzji z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.”¹⁸⁴ W innym wyroku NSA stwierdził, że art. 132 k.p.a. pozwala organowi, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, na dokonanie samokontroli i uchylenie bądź zmianę własnej decyzji, jednakże tylko wtedy, kiedy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Jeżeli natomiast organ ten uzna, że odwołanie jest słuszne tylko częściowo, to nie wolno mu dokonywać żadnych zmian w decyzji i w takim wypadku odwołanie wraz z aktami sprawy należy przesłać do organu odwoławczego. NSA przyjął, że organ I instancji, nie postępując w ten sposób, rażąco na-

¹⁷⁹ Szerzej: J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 191–192; J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 55 i n.; T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały...*, s. 147; J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987, z. 5, s. 69; T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 138–139.

¹⁸⁰ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 500.

¹⁸¹ Podobnie M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 41.

¹⁸² P. Przybysz, *Kodeks postępowania...*, s. 333.

¹⁸³ B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 69; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 488.

¹⁸⁴ Wyrok NSA z 19 listopada 1982 r., II SA 1428/82, niepubl.; przytaczam za B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 500.

ruszył art. 132 k.p.a.¹⁸⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje zatem zgodność co do następstw wydania decyzji uwzględniającej odwołanie jedynie w części, niemniej jednak istnieje rozbieżność w zakresie podstawy do stwierdzenia nieważności takiej decyzji. W pierwszym orzeczeniu przyjęto, że częściowe uwzględnienie odwołania to naruszenie właściwości funkcjonalnej. Organ I instancji, uwzględniając odwołanie tylko częściowo, wkracza w ten sposób w sferę kompetencji organu odwoławczego. W drugim orzeczeniu takie działanie organu I instancji zostało potraktowane nie jako naruszenie właściwości, lecz jako rażące naruszenie prawa. Wydaje się, że uwzględnienie odwołania przez organ I instancji w części winno być kwalifikowane jako wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Istnieje bowiem przepis prawa (art. 132 k.p.a.), w którego świetle organ I instancji jest właściwy do uchylecia lub zmiany decyzji na skutek wniesienia odwołania, a uwzględniając odwołanie w części, organ I instancji wydaje decyzję z oczywistym, bezspornym naruszeniem treści art. 132 k.p.a., stanowiącego wyraźnie, że żądanie odwołującego winno zostać uwzględnione w całości. Wydaje się, że takie stanowisko przeważa również ostatnio w orzecznictwie. W wyroku z 28 maja 2008 r. NSA stwierdził, iż wzruszenie decyzji w trybie art. 132 k.p.a. przy niedopełnieniu któregośkolwiek z warunków ustanowionych w § 1 i 2 tego przepisu stanowi rażące naruszenie prawa. Jeżeli więc organ uzna, że rozstrzygnięcie decyzji, od której zostało wniesione odwołanie jest prawidłowe, lub też uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie jedynie w części, organ I instancji ma obowiązek przekazać sprawę do organu odwoławczego¹⁸⁶.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że uwzględnienie żądania odwołania w całości to zmiana decyzji na korzyść strony. W wyroku z 23 lutego 1988 r. NSA stwierdził, że „potraktowanie przez organ I instancji odwołania strony na decyzję o umorzeniu postępowania jako podstawy do wydania nowej negatywnej decyzji dla niej, wbrew żądaniom tego odwołania (...) stanowi rażące naruszenie prawa i z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji wydanych w wyniku wadliwego postępowania”¹⁸⁷. Także w wyroku z 1 kwietnia 1988 r. NSA uznał, że wydana z powołaniem się przez organ na przepisy art. 132 k.p.a. decyzja, która w jakikolwiek sposób pogarsza sytuację strony odwołującej się, jest decyzją wydaną z rażącym naruszeniem prawa¹⁸⁸. Należy się w pełni zgodzić z taką interpretacją. Skoro organ odwoławczy, którego uprawnienia są szersze niż organu działającego w trybie art. 132 k.p.a., co do zasady nie może wydać decyzji na niekorzyść osoby odwołującej się (zakaz *reformatio in peius*), to tym bardziej nie może tego uczynić organ I instancji, który jest uprawniony do wydania nowej decyzji jedynie wówczas, gdy uwzględni odwołanie w całości¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Wyrok NSA z 27 marca 1985 r., III SA 119/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 16.

¹⁸⁶ Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 489629.

¹⁸⁷ Wyrok NSA z 23 lutego 1988 r., Sa/Po 1342/87, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

¹⁸⁸ Wyrok NSA z 1 kwietnia 1988 r., IV SA 1000/87, GAP 1989, nr 14–15, s. 57.

¹⁸⁹ Tak też M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 41.

Analizując przesłankę materialną autokontroli decyzji, należy zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach ustalenie, czy odwołanie zasługuje na uwzględnienie, nie będzie łatwe. W literaturze podkreśla się, że czynności drugiej fazy należą do najtrudniejszych w całym procesie stosowania instytucji samokontroli, a wiąże się to z przyjętą przez kodeks zasadą ograniczonego sformalizowania odwołania¹⁹⁰. Zgodnie z treścią art. 128 k.p.a. odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, a zatem nie musi wskazywać ani prawa, które zdaniem strony odwołującej się zostało naruszone, ani oczekiwań strony wobec organu odwoławczego. Może się ograniczać jedynie do wyrażenia niezadowolenia z decyzji organu I instancji. W związku z powyższym w literaturze wskazuje się w tym zakresie na istotną „słabość unormowanej w art. 132 k.p.a. instytucji”¹⁹¹. Zdaniem J. Zimmermanna sformułowanie: „odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie” jest najsłabszym punktem omawianego przepisu¹⁹².

Pojawiają się więc wątpliwości, jak powinien postąpić organ I instancji z odwołaniem, w którym wyrażono jedynie niezadowolenie z decyzji. W literaturze panuje w tej kwestii różnorodność poglądów. Wedle pierwszego poglądu winno się w takim przypadku przyjąć, że wyrażenie przez stronę najogólniej choćby sformułowanego niezadowolenia z decyzji należy traktować jako żądanie całkowitego jej uchylenia¹⁹³. J. Zimmermann podnosi natomiast, że zwrot „w całości” ma jedynie takie znaczenie, iż organ nie może skorzystać z autokontroli wtedy, kiedy nie zgadza się z częścią podniesionych w odwołaniu zarzutów. W sytuacji braku wskazania w odwołaniu konkretnych zarzutów zwrot ten przestaje natomiast mieć znaczenie i pozostaje jedynie przesłanką: „zasługuje (...) na uwzględnienie”¹⁹⁴. Inne rozwiązanie postuluje M. Stahl, proponując, aby organ I instancji zasięgnął w takim przypadku informacji u stron. Takie rozwiązanie lepiej służy bowiem ich interesom, a dopiero uzyskane wyjaśnienia co do wyrażonego w odwołaniu ogólnego niezadowolenia z decyzji mogłyby stanowić podstawę do uchylenia lub zmiany decyzji we wskazanym zakresie¹⁹⁵. Powyższe rozwiązanie traktowane jest jednak w literaturze jako niewykonalne ze względu na krótki termin do wydania decyzji w trybie art. 132 k.p.a.¹⁹⁶ W literaturze prezentowany jest jeszcze jeden pogląd. Część autorów podnosi, że brak w odwołaniu konkretnych zarzutów i żądań, do których organ mógłby się odnieść i ewentualnie uwzględnić, oznacza, iż organ będzie pozbawiony możliwości skorzystania z autokontroli. Skoro warunkiem zastosowania autokontroli jest uwzględnienie odwołania w ca-

¹⁹⁰ G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 204; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja*, s. 212.

¹⁹¹ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 212.

¹⁹² J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 212.

¹⁹³ Tak W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 212. W późniejszych pracach autora powyższy pogląd już się nie pojawia.

¹⁹⁴ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 213.

¹⁹⁵ M. Stahl, *Kompetencje organu...*, s. 70; M. Stahl, *Postępowanie odwoławcze w systemie postępowania administracyjnego* (praca niepublikowana), Łódź 1977, s. 198.

¹⁹⁶ J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 102.

łości, a strona w odwołaniu nie sformułuje, jakiego sposobu uwzględnienia odwołania oczekuje, to organ musi pominąć czynności autokontrolne¹⁹⁷.

Szukając odpowiedzi na wyżej zadane pytanie, należy się przede wszystkim odnieść do celu instytucji autokontroli, jakim jest uproszczenie i przyspieszenie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy bez konieczności angażowania organu odwoławczego. Cel ten zostanie jednak zrealizowany tylko wówczas, gdy nowa decyzja będzie zgodna z oczekiwaniami strony, w innym przypadku należy zakładać, że strona będzie kwestionować taką decyzję, wnosząc od niej odwołanie. Organ I instancji, wydając decyzję autokontrolną, powinien więc być przekonany, że jego rozstrzygnięcie w pełni uczyni zadość żądaniu strony. W razie braku zawarcia konkretnych żądań w odwołaniu nie powinno się automatycznie wykluczyć możliwości wydania rozstrzygnięcia autokontrolnego. W wielu przypadkach, mimo braku takich żądań w samym odwołaniu, ustalenie rzeczywistej intencji strony na podstawie jej wcześniejszych pism (w szczególności wniosku o wszczęcie postępowania), czy też materiałów dowodowych, będzie bowiem rzeczą prostą i oczywistą. Można się również w zasadzie zgodzić z rozwiązaniem proponowanym przez M. Stahl, pod warunkiem jednak, że organ I instancji w razie ustalenia, iż zachodzą podstawy do uchylecia i zmiany decyzji na korzyść strony, podejmie działania wyjaśniające niezwłocznie, tak by wydanie rozstrzygnięcia autokontrolnego nastąpiło jak najszybciej. Jeśli zaś organ I instancji uzna, iż realne szanse na uzyskanie odpowiedzi strony oraz wydanie decyzji autokontrolnej w terminie 7-dniowym są bardzo mało prawdopodobne, wówczas prostszym i skuteczniejszym rozwiązaniem wydaje się jak najszybsze przekazanie odwołania organowi odwoławczemu.

Rozważenia wymaga również kwestia, jak powinien postąpić organ I instancji, jeśli odwołania wniosły osobno wszystkie strony. W takiej sytuacji należy przyjąć, że organ powinien ocenić, czy żądania odwołania są tożsame, tylko wówczas istnieje bowiem możliwość uwzględnienia odwołania w całości w rozumieniu art. 132 § 1 k.p.a. W doktrynie zwraca się uwagę, że odwołania wielu stron nie muszą być jednobrzmiące. Organ może zastosować autokontrolę, oczywiście jeśli treści wniesionych środków zaskarżenia nie są z sobą sprzeczne, pod warunkiem uznania przez organ, że w całości zasługują na uwzględnienie¹⁹⁸. Jeżeli więc odwołania wnoszą strony o przeciwnych interesach, to nawet wtedy, kiedy wszystkie strony żądają uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty, odwołania te nie zasługują na uwzględnienie w całości, bowiem z natury rzeczy nowa decyzja nie może czynić zadość roszczeniom wszystkich odwołujących się stron. Przy ocenie, czy odwołanie w całości zasługuje na uwzględnienie należy zatem uwzględniać nie tylko wnioski odwołania co do zaskarżonej decyzji, lecz także

¹⁹⁷ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 212; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 200–201; W. Chróścielewski, *Organ administracji...*, s. 154; A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, s. 762; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 486; J. Szreniawski, Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu...*, s. 333.

¹⁹⁸ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania...*, s. 232.

merytoryczną treść żądania. Gdy organ administracji uzna, że odwołanie jednej strony zasługuje na uwzględnienie jedynie w części, albo że z wniesionych przez wszystkie strony odwołań na uwzględnienie zasługuje jedno odwołanie lub tylko niektóre z odwołań, wówczas nie może skorzystać z autokontroli¹⁹⁹.

4. ASPEKT TEMPORALNY AUTOKONTROLI

Zgodnie z art. 133 k.p.a. organ I instancji obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w ciągu 7 dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji na zasadzie art. 132 k.p.a. Z treści powyższego przepisu wynika, że organ I instancji na realizację ustanowionej w art. 132 k.p.a. kompetencji ma jedynie 7 dni, a datą początkową biegu tego terminu będzie dzień otrzymania odwołania. W doktrynie przyjmuje się, że w razie wielości odwołań termin 7 dni powinien być liczony od daty wpłynięcia ostatniego odwołania. Organ I instancji będzie więc mógł skorzystać z autokontroli w ciągu 7 dni od daty wpływu wszystkich odwołań lub też od daty wpływu terminu wniesienia odwołania dla ostatniej ze stron. Zwolennicy takiej interpretacji wskazują, że stwarza ona możliwość efektywnego stosowania art. 132 k.p.a., gdy w postępowaniu uczestniczyło kilka stron, a termin wniesienia odwołania dla poszczególnych stron upływa w różnym czasie²⁰⁰.

W doktrynie panuje rozbieżność poglądów w kwestii charakteru 7-dniowego terminu przewidzianego do przesłania odwołania, a tym samym czy jego upływ pozbawia organ I instancji możliwości zmiany lub uchylecia swojej decyzji. Zdaniem M. Szubiakowskiego dopuszczalne będzie nieznaczne jego przekroczenie, w sytuacji gdy organ dojdzie do przekonania o możliwości pozytywnego załatwienia odwołania w trybie autokontroli. Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada szybkości postępowania i posługiwania się w sprawie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia²⁰¹. G. Łaszczyca wskazuje, że do jej przyjęcia skłaniają również argumenty natury historycznej²⁰². Przepis art. 89 ust. 2 r.p.a., ustalający 7-dniowy termin do przesłania odwołania, uznawano za *lex imperfecta*, to jest przepis bez określonej sankcji, nieprzewidujący bezpośrednich skutków prawnych na wypadek jego złamania²⁰³. Na gruncie powyższego przepisu J. Pokrzywnicki przyjmował, że jeśli zwłoka została spowodowana dodatkowymi dochodzeniami mającymi na celu ustalenie, czy za-

¹⁹⁹ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, s. 762–763.

²⁰⁰ W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie...*, s. 213; J. Zimmermann: *Administracyjny tok...*, s. 86; G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 206; M. Bik *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 44.

²⁰¹ M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji...*, s. 185–186. Taki też pogląd reprezentuje W. Chróścielewski, *Organ administracji...*, s. 154.

²⁰² G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 206.

²⁰³ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne...*, s. 162.

chodzą przesłanki do zmiany decyzji, to jeżeli nawet organ I instancji decyzji swojej nie zmieni, przeprowadzone dochodzenia mogą się przyczynić do lepszego naświetlenia sprawy, co z kolei ułatwi pracę władzy *ad quem*²⁰⁴.

Odmienne stanowisko zajmował W. Dawidowicz. Jego zdaniem kompetencja przyznana organowi I instancji w art. 132 k.p.a. może być realizowana tylko w ciągu jednego tygodnia od daty wpływu odwołań²⁰⁵. Jak się zdaje, również w nowszym orzecznictwie przeważa ten ostatni pogląd. W wyroku z 28 maja 2008 r. NSA podniósł, że kompetencja przyznana organowi I instancji w art. 132 k.p.a. może być realizowana tylko w ciągu 7 dni od daty wpływu odwołania. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził *expressis verbis*, że „wzruszenie decyzji w trybie art. 132 k.p.a., przy niedopełnieniu któregokolwiek z warunków ustanowionych w § 1 i § 2 tego przepisu, jak i przy niezachowaniu terminu ustawowego z art. 133 k.p.a. stanowi rażące naruszenie prawa”²⁰⁶. Zdaniem NSA 7-dniowy termin określony w art. 133 k.p.a. jest terminem ustawowym, po którego upływie wygasa uprawnienie organu I instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji. Upływ tego terminu powoduje, że organ I instancji nie może już swojej decyzji zmienić ani uchylić w trybie art. 132 k.p.a.²⁰⁷

Odnosząc się do powyższych poglądów, uważam, że należałoby jednak uznać, iż nieznaczne przekroczenie terminu 7 dni wydaje się dopuszczalne. Pogląd przyjmujący, że wydanie decyzji autokontrolnej z uchybieniem terminu 7-dniowego stanowi rażące naruszenie prawa, a tym samym uzasadnia jej eliminację z obrotu prawnego, należy uznać za zbyt daleko idący. Zgadzam się bowiem z autorami zajmującymi stanowisko, że uchybienie temu terminowi nie wywiera żadnego wpływu w płaszczyźnie materialnoprawnej na zgodność z prawem decyzji wydanej w trybie art. 132 k.p.a. Termin na przekazanie akt organowi odwoławczemu, a więc i na wydanie decyzji autokontrolnej, ma jedynie charakter instrukcyjny. Jeśli decyzja została wydana zgodnie z określonymi w art. 132 k.p.a. przesłankami, to biorąc pod uwagę cel autokontroli, jakim jest uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego, zbyt formalistyczne podejście w tym zakresie jedynie wydłuży czas wydania decyzji korzystnej dla strony. Trudno się zgodzić z poglądem NSA, iż w razie przekroczenia terminu 7-dniowego mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, skoro w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zachodzi wtedy, kie-

²⁰⁴ M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 44; J. Pokrzywnicki, *Postępowanie...*, s. 233–234.

²⁰⁵ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 213. Podobnie B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 501–502; J. Lang, w: E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 58. Zob. też wyrok NSA z 28 stycznia 1986 r., II SA 2228/85, niepubl.; powołuję za A. Skoczylasem, *Zmiana lub uchylenie decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (Zagadnienia wybrane)*, w: *Prawo do dobrej administracji*, Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2003, s. 541.

²⁰⁶ Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 489629. Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z 1 października 2008 r., IV SA/Wa 1189/08 www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012) oraz WSA w Warszawie w wyroku z 15 lutego 2011 r., II SA/Wa 1514/10.

²⁰⁷ *Ibidem*.

dy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i kiedy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa. Nie chodzi więc tu o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny²⁰⁸. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że termin na wydanie decyzji autokontrolnej nie został wyraźnie i wprost określony w przepisie art. 132 k.p.a., lecz wynika z treści art. 133 k.p.a., w którym bezpośredni nacisk kładzie się na termin przekazania akt sprawy przez organ I instancji, mający charakter instrukcyjny. Wydanie decyzji autokontrolnej po upływie 7 dni, ale przed przekazaniem odwołania organowi odwoławczemu nie powinno być traktowane jako rażące naruszenie prawa, zwłaszcza że w orzecznictwie sądów wskazuje się, iż naruszenie prawa, które nawet miałyby polegać na ewentualnie nietrafnej wykładni przepisów prawa budzących wątpliwości co do ich stosowania, w żadnym przypadku nie może być uznane za rażące naruszenie prawa²⁰⁹. Tym bardziej że w doktrynie przeważa stanowisko, iż uchybienie temu terminowi nie wywiera żadnego wpływu na zgodność z prawem decyzji wydanej w trybie art. 132 k.p.a.

Należy jednak zastrzec, że tryb autokontroli nie może być zastosowany, gdy sprawa już zawisła do rozpoznania przed organem odwoławczym wskutek przekazania odwołania do organu odwoławczego. Na skutek przekazania odwołania do organu odwoławczego na ten właśnie organ przechodzi kompetencja do rozstrzygnięcia sprawy²¹⁰. Obowiązek autokontroli wygasa wówczas definitywnie²¹¹. Nie rozciąga się on też na etap ewentualnego postępowania wyjaśniającego prowadzonego – na podstawie art. 136 k.p.a. – przez organ I instancji w ramach postępowania odwoławczego. W takim bowiem przypadku organ nie może podjąć działań innych niż gromadzenie materiału dowodowego²¹².

5. PROBLEM DOPUSZCZALNOŚCI POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO W RAMACH AUTOKONTROLI

Po otrzymaniu odwołania organ I instancji zobowiązany jest ocenić zasadność żądania zawartego w odwołaniu. Należy rozważyć, czy organ I instancji przy rozpoznaniu zarzutów odwołania jest ograniczony do oceny prawidłowości swojego rozstrzygnięcia na podstawie dotychczas zebranego materiału dowodowego stanowiącego podstawę faktyczną decyzji nieostatecznej, czy też może – jeśli w odwołaniu zostały przedstawione nowe dowody, nieznanie wcześniej organowi, a które mogą przesądzić o słuszności odwołania – przeprowa-

²⁰⁸ Wyrok NSA z 13 grudnia 1988 r., II SA 981/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 96.

²⁰⁹ Wyrok NSA z 8 lipca 1999 r., II SA 1387/99, LEX nr 46253.

²¹⁰ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 27 lipca 1993 r., III AZP 8/93, OSNCP 1994, nr 1, poz. 3.

²¹¹ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 206.

²¹² M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji...*, s. 185.

dzić postępowanie wyjaśniające²¹³. W orzecznictwie sądów administracyjnych występuje w tej kwestii rozbieżność poglądów. W wyroku z 31 sierpnia 1991 r. NSA stwierdził, że art. 132 k.p.a. nie upoważnia organu administracji do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego²¹⁴. Ocena zasadności odwołania powinna więc być dokonana na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania pierwszoinstancyjnego przed wydaniem decyzji. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął NSA w wyroku z 27 maja 1998 r., podkreślając, że organ – dokonując autokontroli – powinien się ustosunkować do treści odwołania, w tym również do wnioskowanych dowodów. Organ powinien przeprowadzić dowody wnioskowane przez stronę i skonfrontować swe ustalenia ze stanowiskiem strony zawartym w odwołaniu, a następnie, w zależności od wyników tej konfrontacji, może ustalić, czy żądanie strony jest uzasadnione w całości, czy też może być uwzględnione tylko częściowo albo czy odwołanie jest niezasadne²¹⁵. Należy jednak podkreślić, że w świetle orzecznictwa po wpłynięciu odwołania niedopuszczalne jest zbieranie przez organ I instancji dowodów zmierzających do obalenia zarzutów odwołania²¹⁶.

Rozważając dopuszczalność prowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego w ramach postępowania autokontrolnego, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na bardzo krótki termin, jaki organ ma na wydanie rozstrzygnięcia autokontrolnego, co istotnie ogranicza organ I instancji w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego. W związku z powyższym należy przyjąć, że w ramach tej instytucji nie ma miejsca na przeprowadzenie postępowania dowodowego o szerokim zasięgu, a podstawą wydania decyzji autokontrolnej co do zasady będzie dotychczas zebrany materiał dowodowy w sprawie. Za dopuszczalne należy jednak uznać przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w niezbędnym zakresie, jeśli w odwołaniu zostały przedstawione nowe dowody na poparcie zarzutów i żądań²¹⁷. Żaden przepis nie ogranicza bowiem działań organu I instancji wyłącznie na podstawie materiału dowodowego zebranego wcześniej w postępowaniu administracyjnym. Z przepisów nie wynika, by autokontrola decyzji nie była dopuszczalna, gdy strona uzupełni materiał dowodowy, załączając nowe dowody do odwołania. Organ I instancji w każdym stadium postępowania winien ponadto działać zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, a więc w miarę możliwości podejmować działania zmierzające do dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Należy się więc zgodzić z poglądem J. Szreniawskiego i Z.R. Kmieciaka, iż organ pierwszej instancji powinien mieć w ramach autokontroli prawne warunki do przeprowadzenia postępowania dowodowego, nawet w znacznym zakre-

²¹³ M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 483.

²¹⁴ Wyrok NSA z 31 sierpnia 1999 r., I SA 2076/98, LEX nr 48664. Podobnie przyjął WSA w Warszawie w wyroku z 2 marca 2006 r., VI SA/Wa 2184/05, LEX nr 227779.

²¹⁵ Wyrok NSA z 27 maja 1998 r., I SA/Lu 418/97, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

²¹⁶ Teza druga wyroku NSA z 27 września 2000 r., III SA 2000/00, LEX nr 47323.

²¹⁷ Tak też A. Wróbel, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz postępowania...*, s. 760; H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 258. M. Szubiakowski dopuszcza uzupełnienie materiału dowodowego w postępowaniu autokontrolnym, niemniej jednak ogranicza taką możliwość do postępowań, w których uczestniczy tylko jedna strona; zob. M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji...*, s. 185.

się bądź w całości. Taka sytuacja stanowi bowiem podstawę do wydania przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, a więc i tak sprawa wróciłaby do organu I instancji, który musiałby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w całości lub w znacznej części. Za taką możliwością przemawiają względy ekonomii procesowej, niemniej jednak bardzo krótki termin na dokonanie autokontroli ogranicza zakres postępowania dowodowego do niezbędnego minimum²¹⁸. Odmienne przyjmuje Z. Kmiecik, wskazując, że rola organu I instancji jako podmiotu przeprowadzającego ustalenia ważące na wyniku postępowania administracyjnego kończy się z wydaniem zaskarżonej decyzji. W związku z powyższym zdaniem autora „wniesienie odwołania uzasadnia tylko zweryfikowanie przez organ I instancji prawidłowości przyjętych konkluzji prawnych przez ich konfrontację z zarzutami i żądaniami skarżącego”²¹⁹.

6. DECYZJA AUTOKONTROLNA

Postępowanie autokontrolne obejmujące ocenę wystąpienia przesłanki formalnej i materialnej może się zakończyć albo podjęciem czynności procesowej orzeczniczej w postaci wydania decyzji uchylającej lub zmieniającej zaskarżoną decyzję, albo podjęciem technicznej czynności przekazania odwołania organowi odwoławczemu. Może ono się zatem zakończyć czynnościami bardzo różnicowanymi ze względu na charakter prawny²²⁰.

W ramach autokontroli organ może uchylić lub zmienić własną decyzję tylko w przedmiocie i zakresie, w jakim została rozstrzygnięta tą decyzją. Organ I instancji nie może się w takim rozstrzygnięciu wypowiedzieć w sprawie odmiennej, lecz jest zobowiązany do przestrzegania tożsamości sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji. Trzeba ponadto zaznaczyć, że w wyniku autokontroli może nastąpić jedynie zmiana sposobu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania prowadzonego w I instancji, a więc zmiana sentencji decyzji nieostatecznej. Nie można zatem wykorzystywać tej instytucji do uzupełniania zaskarżonej decyzji czy sprostowania zawartych w niej omyłek, jeśli organ nie uchylił lub nie zmieni wcześniej wydanej decyzji²²¹.

W doktrynie podnosi się, że nie jest jasne, czy art. 132 k.p.a. stanowi samoistną podstawę wydania decyzji i przewiduje odrębne od przewidzianych przez kodeks dla organu odwoławczego zasady orzekania, czy też ze względu na ścisły związek autokontroli z odwołaniem należy tu odpowiednio stosować rozwiązania przyjęte przez art. 138 k.p.a.²²² W mojej ocenie na aprobatę za-

²¹⁸ J. Szreniawski, Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu...*, s. 338.

²¹⁹ Z. Kmiecik, *Odwołania...*, s. 79.

²²⁰ G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 205.

²²¹ Postanowienie NSA z 15 maja 1992 r., SA/Wr 370/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 88; G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 205; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 485; J. Szreniawski, Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu...*, s. 342.

²²² A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylenie...*, s. 542; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 487. Odmienne J. Szreniawski, Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu...*, s. 330.

sługuje pogląd A. Skoczylasa, wedle którego art. 132 k.p.a. stanowi regulację zupełną zagadnienia autokontroli organu I instancji w ramach postępowania odwoławczego²²³. Ustawodawca w treści art. 132 k.p.a. wskazał, że organ może uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję, a więc wprost określił rodzaje rozstrzygnięć podejmowanych w trybie autokontroli. Interpretacja powyższego fragmentu art. 132 k.p.a. nie należy jednak do najłatwiejszych. W literaturze wskazuje się, że decyzja autokontrolna powinna przesądzać o losie zaskarżonej decyzji, a rodzaj rozstrzygnięcia będzie uzależniony od stanu faktycznego i prawnego konkretnej sprawy, jak i od treści odwołania, czyli podniesionych w nim zarzutów i żądań²²⁴.

Przechodząc do bardziej szczegółowych rozważań, należy wskazać, że – na gruncie literalnej wykładni art. 132 k.p.a. – dopuszczalne wydaje się wydanie decyzji, w której zmienia się decyzję zaskarżoną. W razie wydania takiej decyzji, w literaturze przyjmuje się, że zaskarżona decyzja otrzymuje brzmienie ustalone decyzją zmieniającą. Ze względu na wątpliwości co do zakresu obowiązywania zaskarżonej decyzji i zakresu jej zmiany, postuluje się jednak inne rozwiązanie, a mianowicie uchylenie dotychczasowej decyzji i wydanie w jej miejsce nowej²²⁵. W takim ujęciu zmiana zaskarżonej decyzji w rozumieniu art. 132 k.p.a. powinna polegać na uchyleniu (w całości lub części, zależnie od zakresu zaskarżenia) decyzji dotychczasowej i rozstrzygnięciu sprawy co do istoty. To rozstrzygnięcie zastąpi wówczas zaskarżoną odwołaniem decyzję i na nowo ukształtuje prawa i obowiązki jej adresata²²⁶.

Zgodnie z dominującą w literaturze i orzecznictwie opinią należy przyjąć, że wbrew brzmieniu art. 132 k.p.a. jako niedopuszczalne należy traktować wydanie decyzji kasacyjnej, która ogranicza się jedynie do uchylenia zaskarżonej decyzji, jak i decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję oraz przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania. Mimo że w art. 132 k.p.a. ustawodawca przewiduje jedynie uchylenie decyzji, większość autorów przyjmuje, iż wraz z uchyleniem zaskarżonej decyzji konieczne jest orzeczenie co do istoty sprawy zgodnie z żądaniem odwołania lub umorzenie postępowania, jeżeli taki był wniosek strony odwołującej się, a w świetle zarzutów odwołania i po weryfikacji swojego stanowiska w sprawie organ uzna dotychczasowe postępowanie za bezprzedmiotowe²²⁷. Odmienne poglądy w tym zakresie reprezentuje J. Zimmermann, który za dopuszczalne w wyniku autokontroli uznaje wydanie decyzji o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponowne-

²²³ Według tego autora art. 132 k.p.a. jest przepisem zrębowym, gdyż określa element nakazu wspólny z elementami określającymi jego zachowanie, natomiast art. 138 k.p.a. nie jest przepisem uzupełniającym ten przepis zrębowy o jakieś elementy syntaktyczne; zob. A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylenie...*, s. 543.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ Tak też M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 487.

²²⁷ A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylenie...*, s. 545; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 487; M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 45; A. Wróbel, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 764; J. Szreniawski, Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu...*, s. 341. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2006 r., VI SA/Wa 2184/05, LEX nr 227779.

go rozpatrzenia. Autor przewiduje taką możliwość, gdy w okresie pozostawionym organowi I instancji na wydanie decyzji autokontrolnej nastąpi istotna zmiana stanu faktycznego lub prawnego albo też okaże się, że w odwołaniu strona podniosła okoliczności, z którymi organ się zgadza, lecz wymagają one jeszcze obiektywnego sprawdzenia, a okres ten jest zbyt krótki na zmianę decyzji odpowiadającej wymogom prawdy obiektywnej i innym regułom jurysdykcji. Uchylenie decyzji nie jest wtedy aktem jurysdykcyjnym, lecz jedynie aktem przygotowującym dalsze postępowanie jurysdykcyjne. Zdaniem autora w takiej sytuacji „postępowanie w I instancji trzeba uznać za niedokończone i można w jego ramach wyjaśnić wszelkie nowe okoliczności faktyczne i prawne, prowadzące do wydania nowej decyzji”²²⁸. Biorąc jednak pod uwagę, że instytucja autokontroli ma charakter wyjątkowy oraz ma sprzyjać realizacji zasady szybkości postępowania, należy przyjąć, że bardziej zasadne w takim przypadku będzie przekazanie odwołania organowi odwoławczemu. Podobnie twierdzi M. Bik, podnosząc, że trudno uznać uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia za uwzględniające odwołanie w całości. Autor ten słusznie wskazuje, że „w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie zdoła w pełni rozważyć zasadności odwołania w pozostawionym mu terminie i przychylić się w całości do żądań strony, powinien przekazać odwołanie organowi odwoławczemu albo jeśli istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo uwzględnienia odwołania, nieznacznie przekroczyć siedmiodniowy termin celem wydania decyzji autokontrolnej”²²⁹.

W świetle powyższych wywodów należałoby postulować, aby decyzja wydana w trybie autokontroli definitywnie kończyła wszczęte przed organem I instancji postępowanie w sprawie. Jeśli więc zachodzą przesłanki do kasacyjnego orzekania, a więc konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, a organ I instancji ze względu na ograniczone ramy czasowe na podjęcie autokontroli nie będzie mógł w tak krótkim okresie usunąć wad postępowania dowodowego i rozstrzygnąć sprawy co do istoty, wówczas powinien niezwłocznie przesłać odwołanie do organu wyższego stopnia. W wyroku z 17 kwietnia 1996 r. NSA zasygnalizował, że działanie organu I instancji polegające jedynie na uchyleniu zaskarżonej decyzji celem kontynuowania postępowania dowodowego nasuwa istotne wątpliwości. W rozpatrywanej przez NSA sprawie organ I instancji po uchyleniu w trybie autokontroli zaskarżonej decyzji wydał następnie decyzję tej samej treści co uprzednio uchylona decyzja. NSA w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że można rozważać, czy treść późniejszej decyzji nie świadczy o braku woli uwzględnienia odwołania w całości już w momencie zastosowania art. 132 k.p.a.²³⁰. W wyroku z 8 czerwca 2011 r. WSA w Poznaniu wskazał, że naruszeniem art. 132 § 1 k.p.a. jest także ograniczenie rozstrzygnięcia decyzji autokontrolnej wyłącznie do uchylenia zaskarżonej decyzji. Sąd zauważył, że wprawdzie powyższy przepis przewiduje wydanie decyzji, w której organ

²²⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 214.

²²⁹ M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 45–46.

²³⁰ Wyrok NSA z 17 kwietnia 1996 r., III SA 565/96, „Biuletyn Skarbowy” 1997, nr 2, s. 26.

I instancji uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję, należy jednak przyjąć, że wbrew literalnemu brzmieniu tego przepisu niedopuszczalne jest wydanie decyzji kasacyjnej²³¹.

Reasumując powyższe rozważania, należałoby opowiedzieć się – mimo literalnego brzmienia przepisu art. 132 k.p.a. – za niedopuszczalnością wydania decyzji jedynie o uchyleniu zaskarżonej decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty celem kontynuowania postępowania wyjaśniającego przez organ I instancji. Trudno bowiem mówić o uwzględnieniu odwołania w całości, jeśli nie ma pewności, że po uchyleniu nowa decyzja będzie rozstrzygała sprawę w kierunku pożądanym przez odwołującego się. Może się okazać, że w takim przypadku wydłuży się jedynie droga strony do organu odwoławczego²³².

Biorąc pod uwagę przesłankę formalną, a w szczególności przesłankę materialną autokontroli w postaci „uwzględnienia odwołania w całości”, należy przyjąć, że decyzja autokontrolna jest decyzją zgodną z żądaniem wszystkich stron. Na mocy art. 130 § 4 k.p.a. decyzja taka podlega więc wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Mimo że decyzja wydana w trybie art. 132 k.p.a. ze swojej istoty musi w całości uwzględniać żądanie strony, na organie ciąży obowiązek uzasadnienia takiej decyzji. Trzeba bowiem zauważyć, że jest ona decyzją wydaną na skutek odwołania²³³. W związku z powyższym, zgodnie z treścią art. 11 k.p.a. (zasada przekonywania) oraz art. 107 § 1 k.p.a., powinna zawierać uzasadnienie prawne i faktyczne, w którym organ wskaże motywy, na jakich się oparł, uwzględniając odwołanie w całości.

7. ZASKARŻALNOŚĆ DECYZJI AUTOKONTROLNEJ

Autokontrola zaskarżonej odwołaniem decyzji nie zamyka stronie możliwości uruchomienia postępowania przed organem odwoławczym. Decyzja ta nie jest bowiem równoważna z decyzją organu odwoławczego. Rozstrzygnięcie podjęte w trybie art. 132 k.p.a. nie powoduje ostatecznego załatwienia sprawy, gdyż zgodnie z treścią art. 132 § 3 k.p.a. służy od niego odwołanie wnoszone według zasad ogólnych. Jak podnosi B. Adamiak, instytucja autokontroli nie

²³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 czerwca 2011 r., II SA/Po 286/11, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

²³² W poprzednim stanie prawnym – przed nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z 3 grudnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18) – w doktrynie wyjątkowo dopuszczano możliwość wydania kasacyjnej decyzji autokontrolnej w przypadku zaskarżenia decyzji o charakterze procesowym, np. decyzji o odmowie wznowienia postępowania lub decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (obecnie ustawodawca dla takich rozstrzygnięć przewiduje formę postanowień). Uchylenie takich decyzji pozwalało organowi na dalsze prowadzenie postępowania. Jeśli bowiem decyzja o odmowie wznowienia była bezzasadna, to w jej miejsce organ powinien wydać postanowienie o wznowieniu postępowania, a następnie przejść do kolejnego etapu postępowania i wydać stosowną decyzję; zob. A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylenie...*, s. 545–546; M. Pułło, *Samokontrola...*, s. 487–488.

²³³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, s. 704.

ogranicza zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego²³⁴. Należy również wskazać, że kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza *expressis verbis* ograniczenia co do uznania przez organ I instancji odwołania od decyzji autokontrolnej za zasadne, a tym samym wydania po raz kolejny decyzji autokontrolnej. Teoretycznie organ I instancji ma możliwość kilkakrotnego wydawania decyzji autokontrolnej w jednej i tej samej sprawie. J. Zimmermann twierdzi, że instytucja ta powoduje ryzyko „błędnego koła”, pozwalając organowi I instancji na niedopuszczenie przejścia sprawy do wyższej instancji. Zdaniem J. Szreniawskiego i Z.R. Kmiecika jedynym sposobem przerwania owego „błędnego koła” jest powstrzymanie się przez stronę od wniesienia kolejnego odwołania i po nabraniu przez decyzję cech ostateczności zaskarżenie jej do sądu²³⁵. Nie sposób zgodzić się z powyższym poglądem. Zaskarżenie decyzji autokontrolnej organu I instancji bez uprzedniego wniesienia odwołania oznacza wniesienie skargi bez wyczerpania środka zaskarżenia, co wiąże się z jej odrzuceniem; tym samym sąd nie będzie mógł ocenić decyzji autokontrolnej pod kątem jej zgodności z prawem. Jedynie prokurator, RPO i Rzecznik Praw Dziecka są – zgodnie z art. 52 § 1 p.s.a. – zwolnieni z wymogu wyczerpania środków zaskarżenia. Ryzyko „błędnego koła” można wyeliminować poprzez zmiany regulacji prawnej. Pierwszym możliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie regulacji prawnej przyznającej stronom niezadowolonym z decyzji autokontrolnej nie prawo odwołania, ale prawo żądania rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy²³⁶. Takie rozwiązanie przewidywały kiedyś art. 169 dekretu o postępowaniu podatkowym z 1946 r. oraz Ordynacja podatkowa z 1934 r. Taka też regulacja obowiązuje obecnie w austriackim postępowaniu administracyjnym. Inne rozwiązanie proponuje M. Bik, wskazując, że wystarczyłoby jedynie dodanie w § 3 art. 132 k.p.a. zdania drugiego o treści: „§ 1 i § 2 nie stosuje się”, czy też przez dodanie § 4 o treści: „decyzja wydana na podstawie § 1 lub § 2 nie może być w tym samym trybie zmieniona lub uchylona”²³⁷.

Rozwiązanie pierwsze, jak się wydaje, zasługuje na aprobatę także z innego względu. Wprowadzenie takiego rozwiązania usunęłoby bowiem wątpliwości, jakie pojawiają się na gruncie aktualnej regulacji prawnej, w sytuacji gdy strona kwestionuje decyzję wydaną w trybie art. 132 k.p.a., wnosząc od niej odwołanie. W literaturze kwestia rozpoznania odwołania od decyzji autokontrolnej nie jest głęboko rozważana. W doktrynie problem ten zauważa J. Zimmermann, wskazując, że na dalszy bieg postępowania w razie wniesienia odwołania decydujący wpływ będzie mieć obrana koncepcja toku instancji. Jeśli bowiem przyjmie się model „czystego toku instancji”, wówczas obojętne będzie, czy nowa decyzja organu I instancji uwzględni odwołanie w całości, czy też nie. I tak, przedmiotem działania organu odwoławczego będzie cała sprawa administracyjna. Jeśli natomiast w ślad za kodeksem przyjmie się

²³⁴ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 501.

²³⁵ J. Szreniawski, Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu...*, s. 330.

²³⁶ M. Stahl, *Kompetencje organu...*, s. 77.

²³⁷ M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach...*, s. 32. Tak też J. Szreniawski, Z.R. Kmiecik, *Samokontrola organu...*, s. 330.

dwoistość toku instancji oraz dwoistość decyzji odwoławczej, która ma nie tylko orzekać o sprawie, ale także ustosunkować się do decyzji organu I instancji, organ II instancji, niezależnie od tego, że wypowie się w sprawie, musi zbadać, czy organ I instancji nie przekroczył swojej kompetencji do autokontroli, czy spełnił warunki przewidziane dla niej przez prawo – stanowią one bowiem część podstawy prawnej decyzji wydanej ponownie przez organ I instancji. Gdyby z kolei teoretycznie przyjąć, że organ II instancji ma wyłączne kompetencje kontrolne, wówczas w wypadku stwierdzenia prawidłowości działania organu I instancji w trybie autokontroli jego decyzja musiałaby być decyzją ostateczną w sprawie²³⁸.

Nie sposób nie zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych w kwestii rozpoznania odwołania od decyzji autokontrolnej panuje rozbieżność poglądów co do sposobu, w jaki ma orzec organ odwoławczy, jeśli zaskarżona decyzja autokontrolna została wydana z naruszeniem ustawowych przesłanek.

W wyroku z 27 marca 1985 r. NSA wskazał, że jeżeli organ I instancji uzna, iż odwołanie tylko częściowo jest słuszne, to nie wolno mu dokonywać żadnych zmian w decyzji i w takim wypadku odwołanie wraz z aktami sprawy należy przesłać do organu odwoławczego. Zdaniem NSA zarówno decyzja organu I instancji uwzględniająca odwołanie jedynie w części, jak i decyzja organu odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji winny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego jako wydane z rażącym naruszeniem prawa²³⁹.

W nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych nie wypracowano jednolitego stanowiska co do tego, jak powinien rozstrzygać organ odwoławczy, po rozpoznaniu odwołania od decyzji autokontrolnej wydanej z naruszeniem art. 132 k.p.a. Panuje jednak zgoda co do konieczności wyeliminowania przez organ odwoławczy takiej decyzji z obrotu prawnego.

Jak głosi pierwszy pogląd, w razie wydania decyzji autokontrolnej z naruszeniem art. 132 k.p.a. organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie przed organem I instancji. W wyroku z 23 stycznia 2008 r. WSA w Krakowie wskazał, że skoro organ I instancji nie uwzględnił odwołania w całości, to przepis art. 132 k.p.a. nie miał w sprawie zastosowania, a zatem nie istniała podstawa do wydania przez organ decyzji w następstwie rozpatrzenia odwołania. Zachodziły więc negatywne przesłanki do wydania decyzji opartej na art. 132 k.p.a., a postępowanie organu I instancji powinno być umorzone na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.²⁴⁰ W podobny sposób orzekł WSA w Warszawie w wyroku z 5 listopada 2008 r., stwierdzając, że jeżeli organ I instancji uwzględni odwołanie strony w trybie art. 132 § 1 k.p.a., powinno to skutkować zmianą lub uchyleniem uprzednio wydanej decyzji. Jeżeli więc decyzją autokontrolną organ ponownie odmówił świadczenia, to w takim przypadku decyzja organu wyższego stopnia uchylająca decyzję organu I instancji i umarzająca przed organem I instancji postępowanie prowadzone

²³⁸ J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 103.

²³⁹ Wyrok NSA z 27 marca 1985 r., III SA 119/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 16.

²⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2008 r., II SA/Kr 703/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

w trybie art. 132 § 1 k.p.a. jest prawidłowa, organ odwoławczy nie mógł bowiem rozstrzygnąć merytorycznie w niniejszej sprawie przed uprzednim wyeliminowaniem niezgodnej z prawem decyzji organu I instancji²⁴¹.

Inne stanowisko w tej kwestii zajął WSA w Gdańsku w wyroku z 20 maja 2008 r., podnosząc, że uwzględnienie przez organ I instancji odwołania jedynie w części upoważniało organ odwoławczy do uchylecia decyzji autokontrolnej i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, by ten przesłał odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu albo prawidłowo zastosował tryb określony w art. 132 § 1 k.p.a. Ponadto WSA negatywnie odniósł się do pierwszego z poglądów, wskazując, iż bezzasadne jest twierdzenie, że w takiej sytuacji należy uchylić decyzję organu I instancji i umorzyć postępowanie I instancji. WSA podkreślił bowiem, że organ odwoławczy może umorzyć postępowanie tylko wówczas, gdy w wyniku rozpoznania odwołania uchylił decyzję organu I instancji i stwierdził, że postępowanie przed tym organem jest bezprzedmiotowe. Nie można natomiast w niniejszej sprawie uznać za bezprzedmiotowe postępowania organu I instancji zakończonego decyzją autokontrolną. Przedmiotem tego postępowania było bowiem rozpoznanie sprawy administracyjnej w granicach żądania objętego odwołaniem od uprzednio wydanej decyzji organu I instancji²⁴².

Całkowicie odmienne stanowisko zajął zaś WSA w Poznaniu w wyroku z 19 października 2005 r., w którym na gruncie Ordynacji podatkowej stwierdził, że rozstrzygnięcie organu odwoławczego polegające na uchyleciu decyzji autokontrolnej (uwzględniającej odwołanie jedynie w części) i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji powoduje jedynie przedłużenie postępowania w czasie. Zdaniem WSA nic nie stoi na przeszkodzie, by organ po uchyleciu decyzji autokontrolnej rozstrzygnął sprawę co do istoty. W uzasadnieniu WSA podkreślił również, że taki pogląd wyrażono już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym²⁴³. W wyroku z 17 lipca 2001 r. NSA podniósł bowiem, że „gdy w wyniku odwołania od decyzji, wydanej w trybie art. 226 Ordynacji podatkowej (uchylającej decyzję, od której złożono pierwsze odwołanie), organ odwoławczy uchyla tę decyzję, to powinien jednocześnie rozpatrzyć pierwsze odwołanie i wydać rozstrzygnięcie odnoszące się do decyzji, od której wniesiono to odwołanie”²⁴⁴.

WSA w Gdańsku w wyroku z 5 lipca 2006 r. przyjął natomiast, że obowiązkiem organu II instancji jest uchylene decyzji w przypadku stwierdzenia, że decyzja autokontrolna jest wadliwa lub że została wydana w wyniku postępowania prowadzonego w nieprawidłowy sposób. Sąd nie wskazał jednak wprost w uzasadnieniu, jak ma orzec organ odwoławczy w ślad za uchyle-

²⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 5 listopada 2008 r., I SA/Wa 1234/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

²⁴² Wyrok WSA w Gdańsku z 20 maja 2008 r., II SA/Gd 185/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

²⁴³ Wyrok WSA w Poznaniu z 19 października 2005 r., I SA/Po 2201/03, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

²⁴⁴ Wyrok NSA z 17 lipca 2001 r., I SA/ Łd 1045/99, LEX nr 53242.

niem takiej decyzji²⁴⁵. Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z 6 maja 2008 r., w uzasadnieniu wskazując, że decyzja organu I instancji uwzględniająca odwołanie jedynie w części, jak i decyzja organu odwoławczego utrzymująca w mocy taką decyzję są decyzjami wydanymi z rażącym naruszeniem art. 132 § 1 k.p.a., skutkującym koniecznością stwierdzenia ich nieważności, przy czym sąd ten inaczej niż poprzednie sądy, w celu końcowego załatwienia sprawy w sposób zgodny z przepisami prawa wyeliminował z obrotu prawnego, jako obciążoną wadą nieważności, również weryfikowaną w trybie auto-kontroli pierwotną decyzję organu I instancji²⁴⁶.

Analiza przytoczonego orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że w jednej kwestii jest ono jednolite, a mianowicie, że w razie wydania decyzji autokontrolnej z naruszeniem ustawowych przesłanek organ odwoławczy winien taką decyzję bezwzględnie wyeliminować, ponieważ jest ona obciążona wadą kwalifikowaną. Kwestią dyskusyjną pozostaje natomiast, jakie rozstrzygnięcie winno się łączyć z uchynieniem takiej decyzji. B. Adamiak w glosie do wyroku NSA z 27 marca 1985 r. przyjęła, że „organ odwoławczy po otrzymaniu odwołania obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę będącą przedmiotem zaskarżonej decyzji i pod tym kątem dokonać oceny zgodności decyzji organu I instancji z prawem materialnym i prawem procesowym”²⁴⁷. Organ odwoławczy powinien więc również zbadać, czy organ I instancji nie naruszył art. 132 k.p.a. Jeśli organ odwoławczy stwierdzi zaś, że decyzja została wydana z jego naruszeniem, to nie może takiej decyzji utrzymać w mocy. Takie rozstrzygnięcie zdaniem B. Adamiak powoduje bowiem kwalifikowaną wadliwość decyzji organu II instancji, jako podjętej z rażącym naruszeniem prawa²⁴⁸. Zgodnie z tym poglądem należałoby więc przyjąć, że w razie zaskarżenia decyzji uwzględniającej odwołanie organ odwoławczy zobowiązany jest uchylić taką decyzję jedynie w części, nawet gdyby organ odwoławczy doszedł do wniosku, że samo rozstrzygnięcie co do istoty jest zasadne. Trafne rozwiązanie, jak się zdaje, wskazuje NSA w wyroku z 17 lipca 2001 r.²⁴⁹ oraz WSA w Poznaniu w wyroku z 19 października 2005 r.²⁵⁰ Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w tych orzeczeniach należy wyeliminować decyzję autokontrolą uwzględniającą odwołanie jedynie w części, jako wydaną z rażącym naruszeniem prawa, oraz jednocześnie rozpoznać pierwsze odwołanie i ostatecznie załatwić sprawę administracyjną. Za takim rozwiązaniem przemawiają argumenty szybkości i ekonomii postępowania, choć mogą się pojawić wątpliwości na gruncie literalnej wykładni art. 138 k.p.a. zawierającego przecież zamknięty katalog rodzajów rozstrzygnięć organu odwoławczego.

²⁴⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 5 lipca 2006 r., II SA/Gd 439/05, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

²⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2008 r., IV SA/Wa 364/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

²⁴⁷ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 27 marca 1985 r.*, III SA 119/85, PiP 1990/3/113, s. 115.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Wyrok NSA z 17 lipca 2001 r., I SA/ Łd 1045/99, LEX nr 53242.

²⁵⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 19 października 2005 r., I SA/Po 2201/03, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Reasumując powyższe rozważania i wątpliwości, trzeba wskazać, że należałoby postulować zmiany ustawodawcze w tym zakresie. Najprostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie – zamiast odwołania od decyzji autokontrolnej – konstrukcji żądania przekazania odwołania do organu odwoławczego i równoczesnej utraty mocy decyzji autokontrolnej. Alternatywnym rozwiązaniem mogłaby być precyzyjna regulacja wskazująca, jak ma orzekać organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji wydanej w trybie autokontroli, przy czym ustawodawca powinien przesądzić, że w razie wydania decyzji z naruszeniem art. 132 k.p.a. organ odwoławczy w jednym rozstrzygnięciu winien taką decyzję uchylić, a następnie rozpoznać odwołanie od pierwszej decyzji organu I instancji.

Rozdział IV

INSTYTUCJA AUTOKONTROLI DECYZJI W POSTĘPOWANIACH WYŁĄCZONYCH I ODREBNYCH

1. POSTĘPOWANIE PODATKOWE

W postępowaniu podatkowym – wyłączonym spod mocy obowiązującej k.p.a. na podstawie art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. – instytucja autokontroli decyzji została uregulowana w art. 226 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z powyższym przepisem „jeżeli organ, który wydał zaskarżoną decyzję, uzna, że odwołanie wniesione przez stronę zasługuje na uwzględnienie w całości, wyda nową decyzję, którą uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję”. Na pierwszy rzut oka przepis ten wydaje się całkowicie zbieżny z regulacją art. 132 k.p.a., niemniej jednak regulacja autokontroli na gruncie art. 126 Ordynacji podatkowej zawiera odmienności. Na wstępie należy zwrócić uwagę, że o ile treść art. 132 k.p.a. budzi w piśmiennictwie wątpliwości interpretacyjne, czy wydanie decyzji autokontrolnej jest obowiązkiem organu, czy też tylko jego uprawnieniem, o tyle na gruncie Ordynacji podatkowej ustawodawca wyraźnie zobowiązał organ podatkowy do podjęcia takich działań. Przepis ten zawiera bowiem sformułowanie „organ (...) wyda nową decyzję”, co oznacza, że po wniesieniu odwołania na organie I instancji ciąży bezwzględny obowiązek dokonania autokontroli własnej decyzji²⁵¹. Po otrzymaniu odwołania organ I instancji powinien dokonać ponownego rozpoznania sprawy w celu ustalenia, czy podjęte w sprawie rozstrzygnięcie jest prawidłowe, czy też powinno zostać zmienione. Następnie organ podatkowy powinien skonfrontować swoje rozstrzygnięcie z żądaniem strony zawartym w odwołaniu i jeśli w wyniku tej konfrontacji dojdzie do wniosku, że może w całości uwzględnić żądanie strony zawarte w odwołaniu, wydaje nową decyzję, w której zmienia lub uchyła swoją poprzednią decy-

²⁵¹ M. Masternak, w: B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa...*, s. 741–742; M. Masternak, w: B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz Praktyczny*, Gdańsk 2006, s. 326; A. Kabat, w: S. Babiaryz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 882; H. Dzwonkowski, w: H. Dzwonkowski, Z. Zgierski, *Procedury podatkowe*, Warszawa 2006, s. 899; Z. Kmiecik, *Odwołania...*, s. 79.

zję²⁵². Na gruncie Ordynacji podatkowej postępowanie autokontrolne przed organem I instancji jest obligatoryjną fazą postępowania odwoławczego²⁵³.

Bezwzględny warunkiem zastosowania instytucji autokontroli w postępowaniu podatkowym – identycznie jak w postępowaniu administracyjnym ogólnym – jest uwzględnienie odwołania w całości, co również jest mocno akcentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uchwale składu pięciu sędziów z 7 kwietnia 2003 r. NSA podkreślił, że „z treści art. 226 Ordynacji podatkowej wynika, iż może on mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy organ podatkowy, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie wniesione przez stronę zasługuje na uwzględnienie w całości. Jeżeli natomiast organ podatkowy dojdzie do wniosku, że mógłby wprowadzić swoją decyzję, jednakże w zakresie niepokrywającym się w całości z żądaniem strony, nie będzie mógł dokonać weryfikacji własnej decyzji, lecz będzie obowiązany do przekazania odwołania organowi odwoławczemu. Dalszy bieg sprawy będą wówczas normowały przepisy procesowe dotyczące postępowania przed organem odwoławczym, przewidujące między innymi zakaz wydania przez organ odwoławczy decyzji na niekorzyść strony odwołującej się (art. 234 Ordynacji podatkowej)”²⁵⁴.

Rozwijając przesłankę „uwzględnienia odwołania w całości” na gruncie Ordynacji podatkowej, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na odmienny niż na gruncie postępowania administracyjnego charakter odwołania. Ustawodawca nadał bowiem odwołaniu od decyzji organu podatkowego sformalizowany charakter. Zgodnie z art. 222 Ordynacji podatkowej, odwołujący się obok wymogów przewidzianych dla treści podania w art. 168 Ordynacji podatkowej powinien również spełnić wymogi szczególne w postaci: wskazania zarzutów przeciw decyzji, określenia istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających to żądanie. Jak podkreślił zatem NSA w wyroku z 7 maja 1993 r. „odwołanie w postępowaniu podatkowym nie może być prostym wyrazem niezadowolenia z decyzji”²⁵⁵. W przeciwieństwie do odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, odwołanie ma więc charakter kwalifikowany. Taka budowa wymagań formalnych odwołania niewątpliwie ułatwia organowi podatkowemu ustalenie, czy odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości. I tak, o uwzględnieniu odwołania w całości można mówić, jeśli organ podatkowy uwzględni zarzuty co do treści żądania zawartego w odwołaniu (np. żądanie uchylenia decyzji i umorzenie w sprawie postępowania czy żądanie zmiany decyzji przez przyznanie uprawnienia określonej treści bądź uchylenia nałożonego na stronę obowiązku) oraz uwzględni żądania co do zakresu zmiany

²⁵² M. Masternak, w: B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa...*, s. 327.

²⁵³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2008*, Wrocław 2011, s. 925.

²⁵⁴ Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 7 kwietnia 2003 r., FPK 10/02, ONSA 2003, nr 3, poz. 91.

²⁵⁵ Wyrok NSA z 7 maja 1993 r., SA/Po 2180/92, „Głosa” 1995, nr 3, poz. 11.

decyzji (żądanie zmiany decyzji w całości lub w określonej części)²⁵⁶. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że autokontrola organu I instancji jest związana z oceną zasadności zarzutów odwołania. Jej dokonanie jest zatem wykluczone także wtedy, kiedy organ I instancji dostrzeże inne niż podniesione w odwołaniu wady własnej decyzji uzasadniające jej zmianę lub uchylenie²⁵⁷.

Sfomalizowany charakter odwołania od decyzji organu podatkowego istotnie ułatwia organowi I instancji zastosowanie autokontroli, należy jednak rozważyć, czy wydanie decyzji autokontrolnej będzie mogło nastąpić w razie wniesienia odwołania niespełniającego wymagań określonych w art. 222 Ordynacji podatkowej. Na wstępie powyższych rozważań trzeba wskazać, że jeżeli odwołanie nie spełnia tych wymogów, to zgodnie z art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej organ podatkowy wzywa wnoszącego odwołanie do usunięcia tego braku w terminie 7 dni, a niewypełnienie tego warunku skutkuje wydaniem przez organ odwoławczy ostatecznego postanowienia o pozostawieniu odwołania bez rozpatrzenia (art. 228 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej). H. Dzwonkowski przyjmuje, że podejmowanie czynności zmierzających do usunięcia ewentualnych braków odwołania, połączone z wyznaczeniem stronie ustawowego 7-dniowego terminu jest kompetencją organu odwoławczego, a nie organu I instancji. Z chwilą wydania decyzji ustaje jego kompetencja do podejmowania jakichkolwiek czynności w sprawie, z wyjątkiem autokontroli decyzji na gruncie art. 226 Ordynacji podatkowej. Organ I instancji jest w takim przypadku zobowiązany do przekazania wniesionego środka odwoławczego bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni²⁵⁸. Można jednak w literaturze spotkać pogląd, który dopuszcza wzywianie do uzupełnienia braków formalnych odwołania przez organ I instancji aż do momentu przekazania odwołania organowi odwoławczemu²⁵⁹. Również w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. WSA w Poznaniu wskazał, że wobec powyższych regulacji organ I instancji ma obowiązek wezwać odwołującego do uzupełnienia braków formalnych na podstawie art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej²⁶⁰. Przyjmując taką możliwość działania organu I instancji, należy podkreślić, że podejmowanie tych czynności przez organ I instancji oraz uzupełnienie braków formalnych w większości przypadków spowoduje upływ 14 dni, a jak wynika z art. 227 § 1 Ordynacji podatkowej, organ pierwszej instancji może dokonać autokontroli decyzji w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania. W orzecznictwie są-

²⁵⁶ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa...*, s. 925.

²⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2005 r., III SA/Wa 1805/04, LEX nr 166900.

²⁵⁸ H. Dzwonkowski, w: H. Dzwonkowski, Z. Zgierski, *Procedury podatkowe...*, s. 899–900; H. Dzwonkowi, w: H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa*, Warszawa 2011, s. 1305–1306.

²⁵⁹ M. Masternak, w: B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa...*, s. 324; P. Pietrasz, w: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 854–855.

²⁶⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 6 kwietnia 2011 r., III SA/Po 551/10, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

dów administracyjnych przyjmuje się, że po upływie tego terminu organ I instancji jest obowiązany przekazać organowi odwoławczemu akta sprawy wraz ze swoim stanowiskiem co do zarzutów odwołania²⁶¹. Na gruncie Ordynacji podatkowej organ I instancji dysponuje zatem dwukrotnie dłuższym czasem na wydanie decyzji autokontrolnej niż organ I instancji w postępowaniu administracyjnym ogólnym²⁶².

W postępowaniu podatkowym ustawodawca, inaczej niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie uzależnia zastosowania instytucji autokontroli od tego, czy odwołanie wniosą wszystkie strony postępowania ani od tego, czy strony, które nie złożyły odwołania, wyrażą zgodę²⁶³. Takie rozwiązanie jest zdecydowanie mniej restrykcyjne niż regulacja zawarta w k.p.a. oraz sprzyja stosowaniu instytucji autokontroli przez organy I instancji. Tak samo jak w postępowaniu administracyjnym ogólnym uchylenie lub zmiana własnej decyzji następuje natomiast w formie decyzji (art. 226 § 2 Ordynacji podatkowej), a decyzja ta jest decyzją nieostateczną, od której każdej ze stron służy odwołanie. Decyzja autokontrola jako pozostająca w ścisłym związku z wniesionym przez stronę odwołaniem jest decyzją wydaną na skutek odwołania, co stosownie do art. 210 § 5 Ordynacji podatkowej oznacza, że organ, uwzględniając w całości żądanie zawarte w odwołaniu, nie będzie mógł odstąpić od uzasadnienia decyzji.

2. POSTĘPOWANIE W SPRAWACH Z ZAKRESU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Instytucja autokontroli decyzji została również przewidziana w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, uregulowanym w ustawie z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁶⁴. Zgodnie z art. 81 ust. 3 u.o.k.k. „jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie przysługuje odwołanie”.

Rozważania o instytucji autokontroli w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów należy rozpocząć od analizy charakteru postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów.

²⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2005 r. III SA/Wa, 1805/04, LEX nr 166900. Podobnie jak na gruncie k.p.a. moim zdaniem należy – ze względu na ekonomię postępowania podatkowego – dopuścić możliwość wydania decyzji autokontrolnej po upływie 14 dni od dnia otrzymania odwołania, a przed przekazaniem odwołania do organu wyższego stopnia.

²⁶² Co więcej, w stanie prawnym obowiązującym do 1 stycznia 2003 r. organ podatkowy mógł dokonać autokontroli w terminie miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

²⁶³ M. Masternak w: B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa...*, s. 327.

²⁶⁴ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

Administracyjne postępowanie przed Prezesem Urzędu wykazuje bowiem liczne odrębności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego. Elementy ogólnego postępowania administracyjnego zostały tu uzupełnione o elementy charakterystyczne dla postępowania cywilnego (w sprawach dotyczących właśnie zwrotu kosztów postępowania, jak i dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu), a także o elementy w postępowaniu o nakładanie kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy²⁶⁵. W pierwszej kolejności stosuje się więc przepisy u.o.k.k., a przepisy k.p.a. stosuje się tylko w sprawach nieuregulowanych w przepisach u.o.k.k. (zasada pierwszeństwa *legis specialis*). Odwołanie, którego wniesienie umożliwiła Prezesowi Urzędu zastosowanie autokontroli decyzji, nie jest odwołaniem do organu wyższego stopnia, lecz w istocie powództwem wszczynającym postępowanie sądowe²⁶⁶. Skutkiem jego wniesienia jest przede wszystkim zmiana trybu postępowania administracyjnego na postępowanie cywilne, co wiąże się z jego rozpoznaniem przez sąd w trybie przepisów regulujących postępowania w sprawach gospodarczych²⁶⁷. Zaskarżanie orzeczeń wydanych przez Prezesa Urzędu nie następuje więc w trybie administracyjnym; art. 81 ust. 1 u.o.k.k. wskazuje, że od decyzji Prezesa Urzędu przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Sąd powszechny – upoważniony do rozpoznania odwołania od decyzji Prezesa Urzędu – wykonuje bezpośrednią kontrolę administracji

²⁶⁵ Zob. wyrok TK z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU 2003, nr 6/A, poz. 60.

²⁶⁶ Należy jednak wskazać, że w literaturze można spotkać pogląd odmienny, sprzeciwiający się traktowaniu odwołania jako powództwa. Szerzej S. Dalka, *Glosa do wyroku SN z 29 maja 1991, III CRN 120/91*, „Orzecznictwo Gospodarcze” 1992, nr 2, poz. 37, s. 50.

²⁶⁷ Powyższe rozwiązanie różnie ocenia się w literaturze. K. Weitz podnosi, iż ustawodawca, łącząc procedurę administracyjną i sądowoadministracyjną, naruszył tradycyjne reguły, na których opiera się rozdział obu rodzajów postępowania. Jego zdaniem nie ma istotnych przeszkód, aby sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów zostały poddane jurysdykcji sądów administracyjnych; zob. K. Weitz, w: T. Wiśniewski, G. Bieniek, E. Marszałkowska-Krześ, P. Pogonowski, K. Weitz, *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych. Tom 7*, Warszawa 2007, s. 110; K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego*, PiP 2007, nr 3, s. 25. W literaturze wielokrotnie zgłaszano postulat przekazania omawianych spraw do kognicji sądów administracyjnych; zob. W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, PiP 2004, nr 4 s. 13; M. Manowska, *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2007, s. 214. Zwolennicy obowiązującej regulacji wskazują natomiast, że takie rozwiązanie jest uzasadnione ograniczonym zakresem kognicji sądów administracyjnych. Sądy administracyjne badają bowiem rozstrzygnięcia organów administracji publicznej pod względem ich zgodności z prawem, a sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpatruje odwołania nie tylko na podstawie kryterium legalności, ale także pod względem celowości i zasadności. Mają zatem uprawnienia do merytorycznego orzekania. Tak S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa*, Warszawa 1996, s. 289. Również Ł. Błaszczak wskazuje, że trudno zaakceptować stanowisko, iż sprawy antymonopolowe powinny zostać przekazane do sądów administracyjnych, tym bardziej że decyzje Prezesa UOKiK w ramach dalszych rozstrzygnięć nie podlegają tylko i wyłącznie uchyleniu, ale także i zmianie. Przedmiotem sprawy antymonopolowej jest ponadto rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy nie tylko względem państwa, co względem pozostałych uczestników rynku; zob. Ł. Błaszczak, w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1348.

publicznej²⁶⁸. Oznacza to, że we wskazanym zakresie nie mają zastosowania przepisy dotyczące środków odwoławczych od decyzji organów administracji. Uruchomienie postępowania odwoławczego przed sądem – uregulowanego w art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c. – jest jedyną drogą postępowania, w którym strona może się domagać weryfikacji decyzji Prezesa Urzędu²⁶⁹.

Ze względu na złożony charakter procedury w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów postępowanie to przez większość autorów klasyfikowane jest jako szczególny, odrębny typ postępowania administracyjnego – antymonopolowe postępowanie administracyjne²⁷⁰ lub też szczególne postępowanie administracyjne²⁷¹. Zdaniem Z. Kmiecika taka kwalifikacja postępowania nie jest wystarczająca, a istotę takiego postępowania lepiej oddaje określenie, że jest to procedura hybrydowa²⁷².

Ponieważ odwołanie w istocie stanowi powództwo wszczynające postępowanie sądowe, powinno ono czynić zadość wymaganiom, jakie ustawa przewiduje dla pism procesowych określonych w art. 126 k.p.c. oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, przytoczenie zarzutów, związane ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także wnioski o uchylene lub zmianę decyzji w całości

²⁶⁸ Z kontrolą bezpośrednią mamy do czynienia wówczas, gdy sądy powszechne zostaną na mocy szczególnego przepisu ustawy upoważnione do rozpoznania środka zaskarżenia decyzji. Sąd, dokonując kontroli zaskarżonej decyzji, może doprowadzić do pozbawienia bytu prawnego decyzji i wydać nowe rozstrzygnięcie w sprawie, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej; zob. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 31.

²⁶⁹ W art. 82 u.o.k.k. ustawodawca przesądza bowiem, iż strona w postępowaniu administracyjnym nie może skorzystać z trybów nadzwyczajnych przewidzianych w k.p.a. Powyższe rozwiązanie różnie ocenia się w literaturze. Należy jednak wskazać na pogląd w doktrynie przyjmujący, że z treści wymienionego przepisu wynika, iż tylko strona nie może uruchomić powyższych trybów, natomiast dopuszczalne wydaje się wzruszenie decyzji w ramach trybów administracyjnych w przypadku ich wszczęcia z urzędu. Tak twierdzi E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 468 i 469; T. Skoczny, w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie...*, s. 1360 i n.

²⁷⁰ Tak C. Kosikowski, T. Ławnicki, *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Warszawa, 1994, s. 94; M. Sachajko, M. Żółtko, *Charakter prawny postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, RPEiS 1996, s. 103; D. Sylwestrzak, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, PUG 2002, nr 9, s. 23.

²⁷¹ T. Woś, *Glosa do uchwały SN z 26 listopada 1993 r., III CZP 63/93*, PiP 1995, nr 1, s. 104; R. Janusz, T. Skoczny, *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, J. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smała (red.), Kraków 2001, s. 261; K. Weitz, w: T. Wiśniewski, G. Bieniek, E. Marszałkowska-Krześ, P. Pogonowski, K. Weitz, *Postępowanie sądowe...*, s. 127.

²⁷² Autor podnosi, że procedura w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów przewidująca najpierw administracyjną, a następnie sądową drogę ochrony w tej samej co do przedmiotu sprawie jest typową procedurą hybrydową skonstruowaną przez wprowadzenie systemu odesłań i zespolenie z sobą elementów różnych postępowań. Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów a koncepcja procedury hybrydowej*, PiP 2002, nr 4, s. 47. Zob. też wyrok TK z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU 2003, nr 6/A, poz. 60.

lub w części (art. 479²⁸ § 3 k.p.c.)²⁷³. Należy również wskazać, że odwołanie powinno zostać wniesione w dwutygodniowym terminie od dnia doręczenia decyzji²⁷⁴. Do badania poprawności odwołania pod względem formalnym i fiskalnym jest uprawniony jedynie sąd, Prezes Urzędu nie ma takich uprawnień i jeśli odwołanie nie spełnia wymagań formalnych, będzie on zobowiązany do niezwłocznego przekazania odwołania do sądu²⁷⁵.

Odwołanie – zgodnie z treścią art. 479²⁸ § 2 k.p.c. – wnosi się za pośrednictwem Prezesa Urzędu. Pośrednictwo Prezesa Urzędu ma na celu umożliwienie Prezesowi ewentualną weryfikację swej decyzji, która została zaskarżona. W przypadkach uznania zasadności odwołania przez Prezesa, zgodnie z art. 81 ust. 1 u.o.k.k., odwołanie nie trafia już do sądu, kończąc procedurę zaskarżenia²⁷⁶. Pojawia się więc pytanie, jak należy ocenić wniesienie odwołania bezpośrednio do sądu, czy jest ono skuteczne i tym samym, czy w takim przypadku będzie w ogóle możliwe zastosowanie przez Prezesa Urzędu instytucji autokontroli. W piśmiennictwie różnie ocenia się skutki takiego nieprawidłowego wniesienia odwołania. E. Modzelewska-Wąchal przyjmuje, że naruszenie wymogu wniesienia odwołania za pośrednictwem sądu powoduje bezskuteczną czynność procesową²⁷⁷. Zdaniem K. Kohutka takie wniesienie należy uznać za skuteczne pod warunkiem, że sąd przekaze odwołanie Prezesowi przed upływem terminu do wniesienia odwołania²⁷⁸. R. Flejszar wskazuje natomiast, że wniesienie przez stronę odwołania bezpośrednio do sądu ochrony konkurencji i konsumentów jest skuteczne i nie powoduje ujemnych konsekwencji dla strony, a sąd w takiej sytuacji powinien przekazać odwołanie Prezesowi w celu umożliwienia mu zastosowania instytucji autokontroli²⁷⁹. Taki pogląd prezentuje też K. Weitz, który podnosi, że wystarczające będzie, jeśli odwołanie zostanie złożone wprost do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie, nie ma więc potrzeby wymagać, aby sąd w tym terminie zdążył jeszcze przekazać odwołanie do Prezesa Urzędu²⁸⁰.

²⁷³ K. Kohutek, w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 888–889. Ponadto odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu podlega opłacie stałej w kwocie 1000 zł, zob. art. 32 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.).

²⁷⁴ W orzecznictwie i literaturze dominuje pogląd, że termin do wniesienia odwołania określony w art. 81 ust. 1 u.o.k.k. i w art. 479²⁸ § 2 k.p.c. ma charakter procesowy, a nie materialnoprawny, a zatem do terminu tego zastosowanie ma instytucja przywrócenia terminu. Zob. K. Weitz, w: T. Wiśniewski, G. Bieniek, E. Marszałkowska-Krześ, P. Pogonowski, K. Weitz, *Postępowanie sądowe...*, s. 134–135 i powołaną tam bibliografię.

²⁷⁵ E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie...*, s. 273; K. Kohutek w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie...*, s. 889.

²⁷⁶ K. Kohutek, w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie...*, s. 885.

²⁷⁷ E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie...*, s. 27.

²⁷⁸ K. Kohutek, w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie...*, s. 884.

²⁷⁹ R. Flejszar, *Postępowanie w sprawach gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 153. Podobnie uważa K. Różewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa 2011, s. 460.

²⁸⁰ K. Weitz, w: T. Wiśniewski, G. Bieniek, E. Marszałkowska-Krześ, P. Pogonowski, K. Weitz, *Postępowanie sądowe...*, s. 141. Tak też Ł. Błaszczak, w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie...*, s. 1352.

Po otrzymaniu odwołania Prezes Urzędu może nie przekazywać odwołania do sądu, jeśli uzna odwołanie za słuszne i wyda decyzję, na podstawie której uchyli lub zmieni treść zaskarżonej decyzji (art. 81 ust. 3 u.o.k.k.). Obowiązek podjęcia czynności przekazania odwołania wraz z aktami sprawy do sądu ochrony konkurencji i konsumentów powstaje po stronie Prezesa, w razie gdy nie uzna zasadności odwołania.

Zarówno przekazanie odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, jak i weryfikacja zaskarżonej decyzji przez Prezesa Urzędu może nastąpić zaraz po wniesieniu odwołania, zatem bez podejmowania przez Prezesa jakichkolwiek dodatkowych czynności w celu zbadania zasadności odwołania. Czynności takie mogą jednak zostać przeprowadzone przez Prezesa Urzędu ze względu na treść art. 81 ust. 4 u.o.k.k. Zgodnie z powyższym przepisem zarówno przed przekazaniem odwołania do sądu, jak i uchyleniem albo zmianą decyzji „Prezes Urzędu może również, w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzić dodatkowe czynności, zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu”. K. Kohutek wskazuje, iż czynności takie mogłyby polegać w szczególności na zweryfikowaniu wiarygodności dowodów podniesionych w odwołaniu oraz ocenie zawartych w nim zarzutów. Ustawa zastrzega, aby były one podejmowane przez Prezesa jedynie „w uzasadnionych przypadkach”, ich przeprowadzenie będzie bowiem powodować przedłużenie procedury odwoławczej. Należy zgodzić się z K. Kohutkiem, iż powinno to nastąpić w szczególności w razie przytoczenia przez stronę w odwołaniu nowych okoliczności, które nie były uwzględnione przez Prezesa w postępowaniu zakończonym zaskarżaną decyzją²⁸¹.

Ustawodawca, regulując instytucję autokontroli, odmiennie niż na gruncie k.p.a. nie sprecyzował, czy konieczne jest uwzględnienie odwołania w całości. W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy dopuszczalne będzie wydanie decyzji autokontrolnej w przypadku uznania odwołania za słuszne jedynie w części. Analizując orzecznictwo Prezesa UOKiK, nie sposób nie zauważyć, że przesłanka uznania odwołania za słuszne interpretowana jest szeroko. W decyzji z 12 lipca 2007 r. Prezes UOKiK, uchylając w trybie autokontroli zaskarżoną odwołaniem decyzję, podniósł, że na obecnym etapie postępowania nie jest jasne, czy zarzuty odwołującego się od decyzji są w pełni merytorycznie zasadne, ale są one na tyle istotne, że ich ocena winna odbywać się na gruncie ponownie otwartego postępowania antymonopolowego, a nie w toku czynności dodatkowych²⁸². W decyzji z 28 grudnia 2007 r. Prezes Urzędu wydał natomiast decyzję autokontrolną, której mocą uchylił w całości zaskarżoną decyzję z uwagi na naruszenie zasady czynnego udziału oraz postanowił kontynuować postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie²⁸³.

W świetle powołanych orzeczeń Prezesa Urzędu należy ocenić, że organ ten korzysta z instytucji autokontroli zarówno gdy tylko niektóre zarzuty zasługują na uwzględnienie, jak i wtedy, kiedy nie jest jasne, czy zarzuty odwołującego się od decyzji są w pełni merytorycznie zasadne. Wydaje się jednak, że w świetle

²⁸¹ K. Kohutek, w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie...*, s. 887.

²⁸² Decyzja Prezesa UOKiK z 12 lipca 2007 r., nr RKT-45/2006, niepubl.

²⁸³ Decyzja Prezesa UOKiK z 28 grudnia 2007 r., nr RWA-40/2007, niepubl.

le art. 81 ust. 3 u.o.k.k. właściwsze byłoby podjęcie dodatkowych czynności celem wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu, a następnie – zależnie od wyniku tych czynności – albo zastosowanie autokontroli zaskarżonej decyzji, albo przekazanie odwołania do sądu. Uchylenie decyzji w celu zbadania podniesionych w odwołaniu zarzutów wydaje się sprzeczne z zasadą ekonomii postępowania. Jeśli bowiem okaże się, że w wyniku ponownego rozpoznania sprawy Prezes Urzędu wyda decyzję tej samej treści co poprzednio, wydanie decyzji autokontrolnej o charakterze kasacyjnym w istocie jedynie przedłuży postępowanie w sprawie i „opóźni” rozpoznanie sprawy przez sąd.

Ustawodawca nie określa również, w jakim terminie Prezes Urzędu może uchylić lub zmienić własną decyzję. W czasie obowiązywania ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z 24 lutego 1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1995 r. Nr 80, poz. 405 ze zm.) wyrażono pogląd, że w drodze analogii mógł mieć zastosowanie dawny art. 200 k.p.a., regulujący sposób wnoszenia skargi do sądu, co oznaczałoby, że obowiązywałby termin 30-dniowy²⁸⁴. Obecnie takie rozwiązanie nie jest możliwe ze względu na derogację powyższego przepisu, a zastosowanie w drodze analogii art. 54 § 3 p.s.a. byłoby trudne do zaakceptowania, ponieważ organ może zmienić własne rozstrzygnięcie aż do dnia rozpoczęcia rozprawy, a zgodnie z treścią art. 81 ust. 3 u.o.k.k. Prezes Urzędu, uznając odwołanie za słuszne, w ogóle nie przesyła odwołania do sądu²⁸⁵. Myślę, że można w tej kwestii podzielić stanowisko R. Flejszara, który opowiada się za zastosowaniem art. 35 k.p.a. określającego terminy załatwienia sprawy²⁸⁶.

Zmiana lub uchylenie dotychczasowej decyzji przez Prezesa Urzędu w wyniku autokontroli będzie z reguły korzystna dla przedsiębiorców, którzy wnieśli odwołanie od niej, ale może zarazem godzić w interesy innych przedsiębiorców. Inaczej niż w k.p.a., nie jest jednak wymagane uzyskanie zgody pozostałych stron na zmianę lub uchylenie decyzji. O podjęciu nowej decyzji Prezes ma obowiązek bezzwłocznego powiadomienia wszystkich stron postępowania, przesyłając im nową decyzję. Od nowej decyzji Prezesa Urzędu – wydanej na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy – przysługuje odwołanie.

3. POSTĘPOWANIE W SPRAWACH Z ZAKRESU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Zgodnie z art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach²⁸⁷. W myśl art. 181 „organy odwoławcze właściwe w sprawach ubezpieczeń społecznych

²⁸⁴ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa...*, s. 186.

²⁸⁵ Tak też K. Weitz, w: T. Wiśniewski, G. Bieniek, E. Marszałkowska-Krześ, P. Pogonowski, K. Weitz, *Postępowanie sądowe...*, s. 142.

²⁸⁶ R. Flejszar, *Postępowanie w sprawach...*, s. 152.

²⁸⁷ Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych należy zatem do postępowań administracyjnych odrębnych, szczególnych.

określają przepisy odrębne”. Takim przepisem jest art. 83 ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, wskazujący, że odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach k.p.c.²⁸⁸ W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych odwołanie, którego wniesienie warunkuje instytucję autokontroli, podobnie zatem jak w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów stanowi powiązanie postępowania administracyjnego i sądowego²⁸⁹. Sąd może wydać nie tylko orzeczenie kasatoryjne, stwierdzając, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem, lecz również orzec reformatoryjnie, tzn. rozstrzygnąć o sprawie, która była uprzednio przedmiotem postępowania administracyjnego i kończącej go decyzji. Celem postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest kontrola zgodności decyzji organu rentowego z prawem materialnym i procesowym, dlatego co do zasady przedmiotem badania przez sąd jest stan faktyczny i prawny istniejący w chwili wydania decyzji²⁹⁰. Jeżeli jednak jedyną przyczyną odmowy przyznania emerytury lub renty ustała po wydaniu zaskarżonej decyzji, to sąd ten władny jest wydać wyrok przyznający świadczenie z datą spełnienia się wszystkich przesłanek koniecznych do nabycia prawa do tego świadczenia²⁹¹.

Zgodnie z treścią art. 477⁹ § 1 k.p.c. odwołanie od decyzji organów rentowych wnosi się na piśmie do organu, który wydał decyzję, lub do protokołu sporządzonego przez ten organ, w terminie miesiąca od doręczenia odpisu decyzji. Artykuł 477⁹ § 5 k.p.c. przewiduje również możliwość wniesienia odwołania przez ubezpieczonego do protokołu w sądzie właściwym do rozpoznania sprawy albo w sądzie właściwym dla jego miejsca zamieszkania. Przekroczenie miesięcznego terminu powinno powodować co do zasady bezskuteczność czynności procesowej oraz obligatoryjne odrzucenie środka zaskarżenia zgodnie z art. 370 k.p.c.²⁹² Jeśli przekroczenie terminu nie było nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się, to w myśl art. 477⁹ § 3 k.p.c. możliwe jest rozpatrzenie przez sąd odwołania wniesionego po upływie terminu. O tym, czy przekroczenie terminu było nadmierne, decyduje sąd rozpatrujący odwołanie, przesłanka ta ma bowiem charakter uznaniowy²⁹³. Instytucja zawarta w art. 477⁹ § 3 k.p.c. stanowi odmienną instytucję w stosunku do instytucji przywrócenia terminu. Przyjęcie odwołania do rozpoznania po upływie terminu nie jest uzależnione od winy strony bądź jej braku,

²⁸⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

²⁸⁹ J. Mazurek, J. Sieklucki, *Nowe uregulowania ochrony sądowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, NP 1998, nr 2–3, s. 59.

²⁹⁰ Wyrok SN z 20 maja 2004 r., II UK 395/03, OSNP 2005, nr 3, poz. 43.

²⁹¹ Wyrok SN z 10 marca 1998 r., II UKN 555/97, OSNP 1999, nr 5, poz. 181.

²⁹² W literaturze wskazuje się, że termin ten ma charakter procesowy. Zob. K. Kolasieński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 99.

²⁹³ Sąd nie jest zobowiązany do badania z urzędu powodów przekroczenia terminu. Tak orzekł SN w postanowieniu z 14 września 1995 r., I URN 36/95, OSNP 1996, nr 13, poz. 191.

przesłanki te zostały więc ujęte szerzej niż przesłanki przywrócenia terminu zawarte w art. 168 k.p.c.²⁹⁴

Odwołanie w sprawach ubezpieczeń społecznych zgodnie z art. 477¹⁰ § 1 k.p.c. powinno zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, określenie i związane uzasadnienie zarzutów i wniosków oraz podpis ubezpieczonego albo jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. M. Cholewa-Klimek wskazuje, że elementy treści odwołania sprowadzają się do istotnych elementów powództwa, to jest żądania i jego uzasadnienia. Treść żądania pozwu limitowana jest jednak zakresem decyzji wydanej w postępowaniu przed organem rentowym. Treść decyzji wyznacza bowiem przedmiot i zakres rozpoznania oraz orzeczenia sądu pracy i ubezpieczeń społecznych²⁹⁵. W związku z powyższym zdaniem autorki zastosowanie przez ustawodawcę pojęcia odwołania zamiast pozwu wydaje się w pełni uzasadnione²⁹⁶. Odwołanie jest środkiem prawnym odformalizowanym i nie musi zawierać żadnych zarzutów, wniosków ani warunków określonych w art. 126 k.p.c. Aby daną czynność ubezpieczonego zakwalifikować jako odwołanie, wystarczy więc, że przejawia on swoje niezadowolenie, żądając zmiany lub uchylecia wydanej decyzji²⁹⁷.

Po wniesieniu odwołania za pośrednictwem organu rentowego, organ – zgodnie z art. 477⁹ § 2 k.p.c. – powinien niezwłocznie przekazać wniesione odwołanie wraz z aktami sprawy właściwemu sądowi, chyba że uzna odwołanie w całości za słuszne, wówczas zmienia lub uchyla zaskarżoną decyzję. Jak wynika z art. 83 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych organ, uznając odwołanie za słuszne, powinien zmienić lub uchylić decyzję niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania. W tym wypadku odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu. Na gruncie art. 477⁹ § 2 k.p.c. przesłanką wydania decyzji autokontrolnej jest uwzględnienie odwołania w całości. W literaturze zwraca się uwagę, że na tym etapie postępowania nie jest możliwe jedynie częściowe uwzględnienie odwołania przez organ rentowy²⁹⁸. Inaczej twierdzi J. Iwulski, który wskazuje, że nie ma przeszkód, aby organ wydał decyzję częściowo uwzględniającą odwołanie, ale wówczas musi nadać mu bieg (przekazać do sądu), a sąd orzeknie zgodnie z art. 477¹³ § 2 k.p.c.²⁹⁹

Należy jednak zauważyć, że w tym zakresie w systemie prawnym występuje antynomia, bowiem art. 83 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wskazuje na obowiązek przekazania odwołania do sądu, jeśli odwołanie nie zostało w całości lub części uwzględnione. W świetle ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do zmiany lub uchylecia decyzji wystarczające jest

²⁹⁴ Postanowienie SN z 29 października 1999 r., II UKN 588/99, OSNP 2001 r., nr 4, poz. 134.

²⁹⁵ Postanowienie SN z 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNAPiUS 2000, nr 15, poz. 601.

²⁹⁶ M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 150.

²⁹⁷ Por. wyrok SN z 20 maja 2004 r., II UK 396/03, OSNP 2005, nr 1, poz. 12.

²⁹⁸ M.P. Wójcik, w: A. Jakubecki (red.), J. Bodio, T. Demendecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M.P. Wójcik, *Kodeks postępowania...*, s. 665.

²⁹⁹ J. Iwulski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania...*, s. 524.

więc uznanie odwołania przez organ za słuszne jedynie w części³⁰⁰. K. Kolasieński zauważa w związku z tym, że wątpliwości te rozstrzyga sam ubezpieczony. Jeśli bowiem ubezpieczony nie będzie usatysfakcjonowany zmianą zaskarżonej decyzji jedynie w części, będzie mógł wnieść odwołanie i wówczas sprawa podlega rozpatrzeniu przez właściwy sąd³⁰¹.

W literaturze – podobnie jak na gruncie k.p.a. – podkreśla się ponadto, że uchylenie decyzji przez organ rentowy w trybie autokontroli nie oznacza podjęcia postępowania od nowa. Może ono nastąpić tylko wówczas, gdy jest wyrazem merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy³⁰². Warto również zauważyć, że termin na wydanie decyzji autokontrolnej jest znaczenie dłuższy od terminu określonego w k.p.a., przy czym pierwotnie termin na przekazanie akt sprawy, a tym samym na zastosowanie autokontroli, wynosił 14 dni. Dopiero od 1 lipca 2004 r. został wydłużony do 30 dni³⁰³.

Analizując przepisy regulujące postępowanie odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, należy zwrócić uwagę, że nie tylko w razie uwzględnienia odwołania organ rentowy jest zwolniony z obowiązku przekazania odwołania. Zgodnie bowiem z treścią art. 477⁹ § 2¹ k.p.c organ rentowy nie przekazuje odwołania do sądu, jeżeli po wydaniu orzeczenia przez lekarza orzecznika ZUS-u powstały nowe okoliczności dotyczące niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a ubezpieczony nie wniósł sprzeciwu do komisji lekarskiej. W tej sytuacji organ kieruje odwołanie do lekarza orzecznika ZUS-u, a następnie uchyla poprzednią decyzję, rozpatruje nowe okoliczności i wydaje nową decyzję, od której przysługuje odwołanie do sądu. W powyższym przypadku mamy zatem do czynienia ze swoistym uprawnieniem organu rentowego do wyeliminowania własnej decyzji i do rozstrzygnięcia sprawy na nowo. Należy jednak zauważyć, że w tym szczególnym trybie może zostać wydana nowa decyzja w każdym kierunku, zarówno korzystna jak i niekorzystna dla strony³⁰⁴.

4. PODSUMOWANIE

Warunkiem *sine qua non* zastosowania autokontroli w przedstawionych powyżej postępowaniach jest – podobnie jak na gruncie k.p.a. – wniesienie odwołania, przy czym ma ono inny charakter niż w postępowaniu administracyjnym ogólnym. W postępowaniu podatkowym odwołanie nie jest tylko wy-

³⁰⁰ W. Modzelewski, *Komentarz do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2002, s. 279; podobnie M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe...*, s. 158.

³⁰¹ K. Kolasieński, *Rozpoznawanie...*, s. 103–104.

³⁰² M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe...*, s. 158.

³⁰³ Artykuł 83 ust. 6 został wówczas zmieniony przez art. 10 pkt 26 lit. b ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 121, poz.1264).

³⁰⁴ Rozwiązanie to przyjmowane jest w literaturze krytycznie, zob. M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe...*, s. 159.

razem niezadowolonia strony, lecz ma charakter sformalizowany. W przeciwieństwie do odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym powinno więc ono zawierać zarzuty przeciw decyzji, określenie istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazanie dowodów uzasadniających to żądanie. Taka budowa wymagań formalnych odwołania niewątpliwie ułatwia organowi podatkowemu ustalenie, czy odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości. W postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych mamy natomiast do czynienia w istocie z powództwem wszczynającym postępowanie sądowe. Skutkiem wniesienia odwołania jest zmiana trybu postępowania administracyjnego na postępowanie cywilne, co wiąże się z jego rozpoznaniem przez sąd, a nie przez organ wyższego stopnia.

We wszystkich omówionych regulacjach wydanie decyzji autokontrolnej jest uzależnione od uwzględnienia odwołania. Należy jednak zauważyć, że odmiennie niż na gruncie k.p.a., ustawodawca, regulując instytucję autokontroli w art. 81 ust. 3 u.o.k.k., nie sprecyzował, czy konieczne jest uwzględnienie odwołania w całości. Z kolei w art. 83 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązek przekazania odwołania do sądu powstaje, jeśli odwołanie nie zostało w całości lub części uwzględnione. W świetle ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do zmiany lub uchylecia decyzji wystarczające jest więc uznanie odwołania przez organ za słuszne jedynie w części. W art. 477⁹ § 2 k.p.c. jednoznacznie wskazuje się natomiast, że obligatoryjną przesłanką wydania decyzji autokontrolnej jest uwzględnienie odwołania w całości. Wskazane byłoby wyeliminowanie powyższej rozbieżności w systemie prawnym.

W każdym z omówionych wyżej postępowań w razie skorzystania przez organ z instytucji autokontroli, organ ten nie nadaje odwołaniu dalszego biegu, od nowej decyzji przysługuje zaś odwołanie na zasadach ogólnych.

Przechodząc do omówienia różnic powyższych regulacji z unormowaniem autokontroli w art. 132 k.p.a., w pierwszej kolejności należy wskazać na kwestię terminu, w jakim organ może dokonać autokontroli. Na gruncie k.p.a. termin ten wynosi 7 dni, na gruncie Ordynacji podatkowej – 14 dni, a w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – 30 dni od dnia wniesienia odwołania. W u.o.k.k. ustawodawca nie określił wyraźnie okresu, w którym organ może zweryfikować zaskarżoną decyzję, w literaturze przyjmuje się więc, że należy w tym zakresie stosować art. 35 k.p.a. Ustawodawca przewidział zatem dłuższy termin na zastosowanie autokontroli, co należy ocenić pozytywnie, gdyż termin 7 dni jest terminem niezwykle krótkim.

Inaczej niż w postępowaniu administracyjnym ogólnym, przed skorzystaniem z autokontroli decyzji w każdym z wyżej omówionych postępowań organ nie jest zobowiązany do uzyskania zgody pozostałych stron na zmianę lub uchylenie decyzji. Takie rozwiązanie jest zdecydowanie mniej restrykcyjne niż regulacja zawarta w k.p.a. i sprzyja stosowaniu instytucji autokontroli przez organy I instancji. Należy również zwrócić uwagę, że na gruncie u.o.k.k. ustawodawca zawarł nieznaną w k.p.a. regulację wprost przewidującą możli-

wość przeprowadzenia dodatkowych czynności zmierzających do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że regulacje prawne auto-kontroli w omówionych powyżej postępowaniach, mimo swoich odrębności nie odbiegają w sposób istotny od konstrukcji autokontroli na gruncie k.p.a. Ponieważ jednak odwołanie w wyżej wymienionych postępowaniach odrębnych stanowi środek zaskarżenia, który uruchamia postępowanie przed sądem powszechnym, a nie przed organem wyższego stopnia, oraz ze względu na specyfikę przedmiotu tych postępowań, celowe i wskazane było uregulowanie autokontroli decyzji wprost w przepisach szczególnych, zwłaszcza w u.o.k.k. Ustawodawca nie przewidział bowiem w regulacji autokontroli na gruncie u.o.k.k. wymogu uzyskania zgody pozostałych stron w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Należy zauważyć, że zmiana lub uchylenie decyzji przez Prezesa Urzędu w wyniku autokontroli będą z reguły korzystne dla przedsiębiorców, którzy wnieśli od niej odwołanie, ale może godzić w interesy innych przedsiębiorców. Gdyby zatem konieczne było uzyskanie zgody pozostałych stron na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołującego się, to Prezes Urzędu w wielu przypadkach nie mógłby z tej instytucji korzystać.

Rozdział V

AUTOKONTROLA DECYZJI W USTAWODAWSTWACH WYBRANYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH

1. AUSTRIA

1.1. Odwołanie

W austriackiej procedurze administracyjnej występuje instytucja o nazwie „wstępna decyzja odwoławcza”³⁰⁵ (*Berufungsvorentscheidung*), która charakterem zbliżona jest do przewidzianej w art. 132 k.p.a. autokontroli. Instytucja „wstępnej decyzji odwoławczej” została wprowadzona do austriackiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (AVG) w 1990 r.³⁰⁶, niemniej jednak w ustawodawstwie austriackim znana była już wcześniej³⁰⁷. W literaturze austriackiej podkreśla się, że celem wprowadzenia omawianej instytucji do porządku prawnego było usprawnienie administracji i odciążenie organu odwoławczego³⁰⁸. Instytucja ta jest traktowana również jako przejaw realizacji zasady szybkości, prostoty i celowości postępowania administracyjnego³⁰⁹.

Zgodnie z § 64a ust. 1 AVG „organ administracji publicznej, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, może w terminie dwóch miesięcy od dnia wniesienia odwołania do organu pierwszej instancji rozpoznać odwołanie, wydając wstępną decyzję odwoławczą”, co oznacza, iż „organ odwoławczy może po przeprowadzeniu niezbędnego postępowania wyjaśniającego odrzucić odwołanie jako niedopuszczalne albo wniesione z niezachowaniem terminu, uchylić decyzję lub zmienić ją w dowolnym kierunku”. Treść § 64a AVG nie

³⁰⁵ Tłumaczenie nazwy instytucji *Berufungsvorentscheidung* jako „wstępnej decyzji odwoławczej” przyjęto za D. Kijowskim; zob. D. Kijowski, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze 2005, s. 59.

³⁰⁶ Nowelą BGBl 1990/357 jako § 64a AVG (*Das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz*).

³⁰⁷ „Wstępna decyzja odwoławcza” została ukształtowana w ogólnym postępowaniu administracyjnym na wzór regulacji zawartej w federalnej ordynacji podatkowej, a dokładnie w § 276 BAO – *Bundesabgabenordnung* BGBl 1961/194 idF BGBl I 2004/57. Szerzej o „wstępnej decyzji odwoławczej” w federalnej ordynacji podatkowej: Ch. Ritz, *Bundesabgabenordnung. Kommentar*, Wien 2005, s. 813 i n.; G. Stoll, *Bundesabgabenordnung. Kommentar*, Wien 1994, s. 2704 i n.

³⁰⁸ W. Gässner, *Rechtsschutz oder Rechtsverweigerung*, „Österreichische Steuerzeitung” 1985, s. 2.

³⁰⁹ Zasada ta jest wyrażona *expressis verbis* w § 18 ust. 1 i § 39 ust. 2 AVG.

pozostawia żadnych wątpliwości, że warunkiem koniecznym do uruchomienia postępowania w sprawie wstępnej decyzji odwoławczej jest wniesienie odwołania (*Berufung*), które – podobnie jak w polskiej procedurze administracyjnej – jest podstawowym środkiem prawnym w austriackim postępowaniu administracyjnym, służącym weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych w celu zapewnienia ochrony praw podmiotowych i naruszonych interesów prawnych³¹⁰. Przedmiotem odwołania może być co do zasady każda decyzja administracyjna, zarówno decyzja merytoryczna (*materiellrechtliche Bescheid*), jak i prawnoprocesowa (tzw. *verfahrensrechtliche Bescheid* – np. decyzja o zawieszeniu postępowania)³¹¹. Ustawodawca natomiast wyłącza możliwość wniesienia odwołania od zarządzeń procesowych (*Verfahrensanordnungen*)³¹².

Dopuszczalność wniesienia odwołania jest ściśle związana z tokiem instancji. Możliwość skorzystania z prawa odwołania jest uzależniona od tego, czy w przepisach prawa administracyjnego przewidziany jest organ wyższego stopnia do załatwienia przedmiotowej sprawy nad tym organem, który wydał decyzję³¹³. Co do zasady w prawie austriackim od decyzji wydanej w I instancji przysługuje odwołanie, chyba że ustawodawca wyraźnie wyklucza ten środek prawny³¹⁴. Należy również wskazać, że w austriackim postępowaniu administracyjnym nie ma powszechnego ograniczenia toku instancji do dwóch. Oprócz ustawowego wyłączenia prawa odwołania od niektórych decyzji ustawodawca przewiduje również inne środki prawne służące weryfikacji decyzji administracyjnych. Niedopuszczalne jest także odwołanie, jeśli strona po doręczeniu albo ogłoszeniu decyzji zrezygnowała z prawa odwołania (§ 63 ust. 4 AVG)³¹⁵.

Wraz z wprowadzeniem instytucji wstępnej decyzji odwoławczej odwołanie nabrało charakteru środka prawnego względnie dewolutywnego. Przeniesienie kompetencji do weryfikacji zaskarżonej decyzji na organ wyższego stopnia nastąpi wówczas, gdy organ I instancji nie skorzysta z kompetencji do wydania wstępnej decyzji odwoławczej, a także w przypadku wydania wstępnej decyzji odwoławczej, gdy zostanie od niej wniesiony środek zaskarżenia. Wnie-

³¹⁰ Szerzej o odwołaniu w austriackim postępowaniu administracyjnym: por. A. Krawiec, *Rozpoznanie odwołania od własnej decyzji w austriackim postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2007, nr 43, s. 7–11.

³¹¹ R. Walter, R. Thienel, *Verwaltungsverfahren*, Wien 2004, s. 112; J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht. Ein systematischer Grundriss*, Wien 2005, s. 277.

³¹² § 63 ust. 2 AVG. Przedmiotem takiego zarządzenia procesowego może być np. odrzucenie oczywiście nieistotnych wniosków dowodowych. Zarządzenia te nie mogą być zaskarżane samoistnym środkiem prawnym. Nie oznacza to jednak, że strona pozbawiona jest prawnej obrony. Strona może kwestionować je w odwołaniu od decyzji wydanej w postępowaniu, w którym wydano zarządzenia procesowe. W literaturze podnosi się jednak, że w praktyce często trudności przysparza rozgraniczenie decyzji procesowych od wyżej wymienionych zarządzeń; por. R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts*, Wien 2003, s. 251.

³¹³ J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 279.

³¹⁴ G. Wielinger, *Einführung in das österreichisches Verwaltungsverfahrenrecht*, Graz 2002, s. 129.

³¹⁵ Takie zrzeczenie się jest bowiem nieodwołalne. Tak orzekł Trybunał Administracyjny w Wiedniu w wyroku z 27 września 1994 r., VwGH 27.09.1994, 92/07/0130.

sienie odwołania w ustawowym terminie zgodnie z § 64 ust. 1 AVG skutkuje wstrzymaniem wykonania zaskarżonej decyzji z mocy prawa.

Strona może wnieść odwołanie w terminie 2 tygodni za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji (§ 63 ust. 5 AVG). Zgodnie z doktryną oraz orzecznictwem Trybunału Administracyjnego podmiotem legitymowanym do wniesienia odwołania jest strona postępowania, której prawa lub interes prawny zostały naruszone poprzez wydanie decyzji³¹⁶. Termin do wniesienia odwołania wynosi 2 tygodnie i co do zasady rozpoczyna się dla strony od momentu skutecznego doręczenia jej przedmiotowej decyzji. Jeżeli jednak decyzja została ogłoszona ustnie, termin ten zaczyna biec od dnia jej ogłoszenia. Termin do wniesienia odwołania, zgodnie z § 33 ust. 4 AVG, jako termin ustawy nie może zostać przez organ administracji publicznej skrócony ani wydłużony³¹⁷. Odwołania wniesione bez zachowania ustawowego terminu, zgodnie z § 66 ust. 4 AVG, powinny być odrzucone jako spóźnione.

W austriackim postępowaniu administracyjnym przewidziany jest pośredni tryb wnoszenia odwołania. Zgodnie bowiem z § 63 ust. 5 AVG odwołanie należy wnieść za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w I instancji. Zasada ta obowiązuje także wtedy, kiedy przedmiotem odwołania jest decyzja wydana przez organ wyższego stopnia³¹⁸. Złożenie odwołania w ustawowym terminie bezpośrednio do organu odwoławczego nie powoduje skutków w postaci uchybienia terminu. Wniesienie odwołania bezpośrednio do organu odwoławczego uważa się za dokonane z zachowaniem terminu, a po stronie organu odwoławczego rodzi ono obowiązek niezwłocznego przekazania odwołania organowi I instancji³¹⁹.

Zgodnie z § 13 ust. 2 AVG środki prawne należy wnosić w formie pisemnej. Treść cytowanego przepisu wskazuje więc na niedopuszczalność formy ustnej³²⁰, co również było podkreślane przez doktrynę. Zgodnie jednak z najnowszą linią orzecznictwa Trybunału Administracyjnego w Wiedniu zgłoszo-

³¹⁶ Odwołanie nie jest dopuszczalne, jeżeli wniosek jedynej strony w postępowaniu został przez organ administracji publicznej w całości uwzględniony; zob. wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 22 kwietnia 1994 r., VwGH 22.4.1994, 93/02/0283.

³¹⁷ Jeżeli jednak pouczenie o prawie odwołania zawarte w decyzji przewiduje dłuższy niż przewidziany w ustawie termin do wniesienia środka zaskarżenia, to zgodnie z § 61 ust. 4 AVG wniesienie odwołania z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu rodzi taki skutek, że organ ma obowiązek rozpatrzyć je jako wniesione w terminie. Ustawodawca austriacki przewiduje więc regulację prawną mającą na celu ochronę strony przed skutkami błędu organu.

³¹⁸ R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2004, s. 241.

³¹⁹ Taka regulacja zawarta jest w § 63 ust. 5 AVG. Należy jednak wskazać, że w procedurze austriackiej nie istnieje przepis będący odpowiednikiem art. 65 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanej terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu”. W związku z tym wniesienie odwołania w przepisany termin do organu niewłaściwego, niebędącego organem odwoławczym, nie oznacza automatycznie, że odwołanie zostało wniesione w terminie. W takiej sytuacji rozstrzygający będzie dzień otrzymania odwołania przez organ właściwy.

³²⁰ J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 286.

ne ustnie do protokołu odwołanie wywołuje taki sam skutek jak odwołanie w formie pisemnej³²¹.

W świetle § 63 ust. 3 AVG odwołanie powinno wskazywać zaskarżoną decyzję oraz zawierać żądanie i jego uzasadnienie. Odwołujący się winien określić decyzję, którą zaskarża, oraz wskazać, czy zaskarża ją w całości czy w części. Jeśli strona zakwestionowała decyzję jedynie w części, to w pozostałej części decyzja nabiera mocy prawnej³²². Kolejnym koniecznym elementem odwołania jest żądanie, a więc określenie, czego domaga się strona, czy wnosi o uchylenie decyzji czy też o jej zmianę. W odwołaniu należy również wskazać zarzuty przeciw decyzji, jednakże organ nie jest nimi związany³²³, może bowiem rozpoznać odwołanie w każdy sposób, ale w granicach zaskarżenia. Jeżeli odwołanie nie spełnia wyżej wymienionych wymogów, organ odwoławczy powinien odrzucić odwołanie, jednakże może to uczynić dopiero po skutecznym wezwaniu (zgodnie z § 13 ust. 3 AVG) do usunięcia braków formalnych w określonym terminie.

1.2. *Berufungsvorentscheidung* – wstępna decyzja odwoławcza

Analiza treści § 64a AVG regulującego instytucję *Berufungsvorentscheidung* nie pozostawia wątpliwości, że wydanie wstępnej decyzji odwoławczej jest dopuszczalne w każdym przypadku wniesienia odwołania. Nie ma znaczenia, czy odwołanie to zostało złożone do organu właściwego, czy jest ono uzasadnione oraz wniesione w ustawowym terminie, a także czy zostało złożone przez jedną bądź wiele stron³²⁴.

Organem właściwym do wydania wstępnej decyzji odwoławczej jest ten organ, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż nie oznacza to zawsze organu I instancji. W prawie austriackim może być przewidziany nie tylko dwuinstancyjny tok postępowania administracyjnego, lecz można się także spotkać z trzema instancjami. W takim przypadku również organ II instancji będzie mógł rozpoznać odwołanie od własnej decyzji. W pierwotnym brzmieniu § 64a AVG uprawnionym do

³²¹ Tak orzekł Trybunał Administracyjny w Wiedniu w wyroku z 6 maja 2004 r., VwGH 6.5.2004, 2001/20/0195.

³²² Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 21 października 1994 r., VwGH 21.10.1994, 94/11/0173.

³²³ Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 28 czerwca 1994 r., VwGH 28.6.1994, 93/04/0039.

³²⁴ J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 294; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 247. W doktrynie podkreśla się jednak, że w sytuacji, kiedy skutecznie wniesiono kilka odwołań, organ nie może niektórych samodzielnie rozpoznać merytorycznie, a pozostałych przekazać organowi odwoławczemu. Wynika to z tego, że odwołania dotyczą tej samej sprawy administracyjnej i w związku z tym niedopuszczalne jest orzekanie co do istoty w tej samej sprawie równocześnie przez organ niższej i wyższej instancji. Szerzej: R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 247; R. Walter, R. Thienel, *Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1998*, Wien 1999, s. 68.

podjęcia wstępnej decyzji odwoławczej był jedynie organ I instancji, od 1995 r. kompetencję tę rozszerzono na organy wyższego stopnia, pod warunkiem że jest nad nimi organ właściwy do rozpoznania odwołania w przedmiotowej sprawie³²⁵.

Organ właściwy do wydania wstępnej decyzji odwoławczej nie jest zobowiązany do wydania powyższej decyzji, zależy to bowiem od jego uznania. W literaturze podkreśla się, że organ, korzystając z uznania administracyjnego, winien mieć na uwadze zasadę ekonomii procesowej wyrażoną w § 39 ust. 2 AVG. R. Thienel podnosi, że jeżeli w postępowaniu, w którym bierze udział wiele stron, istnieje duże prawdopodobieństwo, iż od wydanej wstępnej decyzji odwoławczej zostanie złożony wniosek o przekazanie odwołania do organu odwoławczego, to organ powinien zaniechać rozpoznawania odwołania i natychmiast przekazać odwołanie do organu odwoławczego³²⁶.

Organ, który wydał zaskarżoną decyzję, może wydać decyzję wstępną odwoławczą zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnym. Pierwsza z decyzji może zapaść, jeżeli odwołanie jest niedopuszczalne albo wniesione z uchybieniem ustawowego terminu. Decyzja merytoryczna, czyli rozstrzygająca co do istoty sprawę, może natomiast przybrać formę decyzji uchylającej poprzednią decyzję albo zmieniającej pierwotną decyzję w dowolnym kierunku. Niedopuszczalne jest wydanie wstępnej decyzji odwoławczej, która będzie utrzymywała w mocy poprzednią decyzję³²⁷. W takiej sytuacji organ ma obowiązek przekazać odwołanie organowi odwoławczemu. Merytoryczna wstępna decyzja odwoławcza eliminuje zaskarżoną odwołaniem decyzję i stanowi nowe rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, co oznacza również, że wiąże wszystkie strony postępowania³²⁸.

Organ przed wydaniem wstępnej decyzji odwoławczej może przeprowadzić stosowne postępowanie wyjaśniające³²⁹. Wstępna decyzja odwoławcza winna spełniać wymagania, jakie ustawa określa w § 58 AVG. Z treści § 64a ust. 2 AVG wynika, iż dopuszczalna jest tylko forma pisemna wstępnej decyzji odwoławczej, mowa jest bowiem o wymogu jej doręczenia wszystkim stronom postępowania³³⁰.

Organ jest uprawniony do wydania wstępnej decyzji odwoławczej w terminie 2 miesięcy od dnia przedłożenia odwołania organowi I instancji. Organ traci uprawnienie do wydania wstępnej decyzji odwoławczej:

³²⁵ R. Walter, R. Thienel, *Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1995*, s. 27–28; R. Walter, R. Thienel, *Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1998*, s. 67.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 286; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 249.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ Jeżeli w odwołaniu zostały zgłoszone nowe dowody w sprawie oraz nowe okoliczności faktyczne, organ administracji publicznej powinien zgodnie z § 65 AVG umożliwić pozostałym stronom zapoznanie się z treścią odwołania oraz wypowiedzenie się co do odwołania w wyznaczonym przez organ terminie.

³³⁰ J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 296; R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen...*, s. 271.

- po upływie wskazanego wyżej terminu albo
- przed jego upływem, jeżeli organ przekazał odwołanie organowi odwoławczemu³³¹.

Jeżeli odwołania zostały wniesione przez kilka stron, termin do wydania wstępnej decyzji odwoławczej zaczyna biec od dnia złożenia pierwszego odwołania organowi I instancji. Po upływie 2 miesięcy od tego dnia organ traci kompetencję do wydania wstępnej decyzji odwoławczej³³². Dla zachowania terminu konieczne jest doręczenie wstępnej decyzji odwoławczej przed upływem 2-miesięcznego terminu przynajmniej jednej ze stron postępowania. Doręczenie owej decyzji pozostałym stronom po upływie terminu w takim przypadku jest jeszcze dopuszczalne³³³.

W austriackiej doktrynie panuje jednolity pogląd, że decyzja wydana po terminie jest decyzją wydaną z naruszeniem właściwości. Dopóki jednak nie zostanie ona skutecznie zakwestionowana ustawowymi środkami prawnymi, decyzja ta ma moc obowiązującą. Stanowi ona bowiem rozstrzygnięcie co do istoty i wyłącza możliwość rozpoznania odwołania przez organ odwoławczy³³⁴.

1.3. *Vorlageantrag* – wniosek o przedłożenie odwołania organowi odwoławczemu

Zgodnie z § 64a ust. 2 AVG każda ze stron może w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia wstępnej decyzji odwoławczej złożyć do organu, który wydał wstępną decyzję odwoławczą, wniosek o przedłożenie odwołania organowi odwoławczemu – *Vorlageantrag*. Uprawnionym do wniesienia środka prawnego od wstępnej decyzji odwoławczej jest więc nie tylko ta strona, która wniosła odwołanie, ale każda ze stron biorących udział w postępowaniu³³⁵.

Termin wniesienia wniosku wynosi 2 tygodnie, a dla rozpoczęcia biegu tego terminu konieczne jest doręczenie wstępnej decyzji odwoławczej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że przedwczesne wniesienie wniosku o przedłożenie odwołania organowi odwoławczemu nie wywołuje skutków prawnych³³⁶. Zgodnie z § 13 ust. 2 AVG wniosek o przedłożenie odwołania organowi odwoławczemu powinien zostać wniesiony w formie pisemnej. Uzasadnienie ta-

³³¹ Przekazanie następuje w formie zarządzenia procesowego; zob. J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 296; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 248.

³³² R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 248.

³³³ *Ibidem*; J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 297; R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen...*, s. 270.

³³⁴ R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 248; J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 296.

³³⁵ W powyższej kwestii wypowiedział się również Trybunał Administracyjny w Wiedniu. W wyroku z 27 października 1998 r. stwierdził bowiem, że legitymacja przysługuje nie tylko tej stronie, która uruchomiła postępowanie odwoławcze, ale także pozostałym stronom postępowania; por. wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 27 października 1998 r., VwGH 27.10.1998, 98/05/0094.

³³⁶ R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen...*, s. 271; J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 297.

kiego wniosku nie jest wymagane³³⁷. Organem, do którego taki wniosek się składa, jest natomiast organ, który wydał wstępną decyzję odwoławczą³³⁸.

Skutki prawne złożenia wniosku określa wprost § 64a ust. 3 AVG. Złożenie wniosku powoduje więc, że wydana wstępna decyzja odwoławcza traci moc prawną. Zarówno jednak w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że skutek taki pociąga za sobą jedynie złożenie dopuszczalnego wniosku w ustawowym terminie³³⁹. Zgodnie z treścią § 64 a ust. 3 AVG o utracie mocy prawnej wstępnej decyzji odwoławczej organ ma obowiązek zawiadomić wszystkie strony postępowania³⁴⁰. Jeżeli wniosek został złożony z uchybieniem terminu albo nie jest dopuszczalny, organ, który wydał wstępną decyzję odwoławczą, wydaje decyzję o jego odrzuceniu. Od powyższej decyzji można wnieść odwołanie, gdyż istnieje organ wyższego stopnia³⁴¹.

Jeżeli wniosek o przedłożenie odwołania został wniesiony skutecznie, wstępna decyzja odwoławcza traci moc prawną. Oznacza to *de facto*, że odwołanie nie zostało rozpoznane, a organem właściwym do rozpoznania jest od tego momentu jedynie organ odwoławczy. Zgodnie z § 73 ust. 2 AVG organ odwoławczy powinien rozpoznać odwołanie bez zbędnej zwłoki, nie później niż przed upływem 6 miesięcy od dnia wniesienia odwołania. W literaturze podkreśla się, że uruchomienie postępowania w sprawie wydania wstępnej decyzji odwoławczej nie powinno jednak powodować, że termin ten będzie wydłużony³⁴². W przypadku wydania wstępnej decyzji odwoławczej oraz zakwestionowania jej przez stronę organ odwoławczy będzie miał więc krótszy termin do załatwienia odwołania.

Ani ostatnio wspomniany przepis, ani też żaden inny przepis ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (AVG) nie określa, czy dopuszczalne jest zrzeczenie się prawa do złożenia wniosku o przedłożenie odwołania organowi odwoławczemu. W literaturze można znaleźć zarówno zwolenników dopuszczalności takiego oświadczenia³⁴³, jak i autorów, którzy ze względu na brak wyraźnej regulacji prawnej w tym zakresie uważają zrzeczenie się prawa do złożenia wniosku za wątpliwe³⁴⁴.

³³⁷ J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 297; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 249.

³³⁸ Złożenie w terminie wniosku bezpośrednio do organu odwoławczego nie oznacza automatycznie, iż strona zachowała ustawowy termin. W przypadku złożenia wniosku do organu niewłaściwego, decydujący będzie dzień, w którym wniosek został przekazany organowi właściwemu.

³³⁹ J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 298; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 249; R. Walter, R. Thienel, *Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1998*, s. 74; R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen...*, s. 271; wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z dnia 27 października 1998 r., VwGH 27.10.1998, 98/05/0094.

³⁴⁰ Zawiadomienie o utracie mocy obowiązującej wstępnej decyzji odwoławczej nie następuje w formie decyzji; zob. J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 298.

³⁴¹ G. Wielinger, *Einführung in das österreichisches...*, s. 135.

³⁴² J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht...*, s. 298.

³⁴³ *Ibidem*; R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, s. 249.

³⁴⁴ R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen...*, s. 271.

1.4. Podsumowanie

Austriacka instytucja wstępnej decyzji odwoławczej wykazuje pewne podobieństwa do polskiej instytucji autokontroli. Przede wszystkim łączy je to, że podstawowym, wręcz koniecznym warunkiem wydania wstępnej decyzji odwoławczej, jak i decyzji w trybie autokontroli, jest wniesienie odwołania. Powyższe instytucje determinują ponadto charakter odwołania jako środka zaskarżenia. Przewidziana w przepisach prawa możliwość rozpoznania odwołania przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję, bez konieczności angażowania organu odwoławczego oznacza, że odwołanie nabiera charakteru względnie dewolutywnego środka prawnego. Instytucje te mają również realizować wspólny cel, jakim jest przyczynianie się do szybkości i prostoty postępowania.

Nie sposób jednak nie zauważyć licznych i istotnych różnic między instytucją wstępnej decyzji odwoławczej w austriackiej procedurze administracyjnej a instytucją polskiej autokontroli. Kompetencje organu, który wydał zaskarżoną decyzję do rozpoznania odwołania, zostały niewątpliwie dużo szerzej określone w austriackiej procedurze administracyjnej. Organ może bowiem wydać zarówno decyzję o charakterze procesowym, jak i merytorycznym, z wyjątkiem decyzji utrzymującej w mocy swoją decyzję. Tymczasem organ I instancji na gruncie k.p.a. może jedynie rozpoznać odwołanie, w przypadku gdy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Nie może natomiast w ramach autokontroli stwierdzić niedopuszczalności odwołania czy też stwierdzić uchybienia terminu do wniesienia odwołania. Organ I instancji w postępowaniu, w którym występuje wiele stron, może ponadto wydać decyzję w trybie autokontroli, jeśli pozostałe strony wyraziły zgodę. W austriackiej procedurze ustawodawca nie stawia takich wymagań. Jedynie w doktrynie postuluje się, by – jeśli istnieje duże prawdopodobieństwo, że od wydanej wstępnej decyzji odwoławczej zostanie przez którąś ze stron złożony wniosek o przekazanie odwołania do organu odwoławczego – organ zaniechał rozpoznawania odwołania od własnej decyzji. Należy również wskazać na znacznie dłuższy niż w polskim postępowaniu termin do wydania wstępnej decyzji odwoławczej, tj. do dwóch miesięcy od dnia złożenia odwołania organowi I instancji. Ostatnią istotną odmiennością austriackiej regulacji jest kwestia środka zaskarżenia, jaki przysługuje od wstępnej decyzji odwoławczej. Nie jest to bowiem odwołanie, lecz wniosek o przedłożenie odwołania organowi odwoławczemu.

2. REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC

2.1. Sprzeciw

W niemieckim prawie funkcjonuje instytucja *Abhilfe* („uwzględnienie we własnym zakresie”), która pozwala organowi administracyjnemu na zmianę własnego rozstrzygnięcia. Organ może skorzystać z tej instytucji w ramach przedsądowego postępowania administracyjnego (*Widerspruchsverfahren vor Klageerhebung*), uruchamianego na skutek wniesienia środka prawnego – sprzeciwu (*Widerspruch*). W niemieckim systemie prawnym uruchomienie takiego postępowania jest warunkiem skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego (*Klage*)³⁴⁵. W literaturze podkreśla się, że postępowanie wstępne sprzyja odciążeniu sądów administracyjnych, gdyż część sporów udaje się rozstrzygnąć w przedsądowym trybie administracyjnym³⁴⁶.

Instytucja sprzeciwu oraz postępowanie uruchomione w wyniku jego wniesienia nie zostały wprost uregulowane w ustawie o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*)³⁴⁷. Podstawowym aktem kształtującym wstępne postępowanie jest ustawa o sądownictwie administracyjnym (*Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*)³⁴⁸, a VwVfG stanowi jedynie akt posiłkowy. Zgodnie bowiem z § 79 VwVfG do formalnych środków prawnych przeciw aktom administracyjnym mają zastosowania przepisy ustawy o sądownictwie administracyjnym wraz z przepisami do niej wykonawczymi, o ile ustawy nie stanowią inaczej; w pozostałym zakresie stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

I tak, zgodnie z § 69 VwGO sprzeciw należy wnieść w terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia (ogłoszenia) aktu za pośrednictwem organu administracji, który wydał kwestionowany akt administracyjny. W myśl § 70 VwGO termin do wniesienia sprzeciwu będzie jednak również zachowany, jeżeli sprzeciw został wniesiony bezpośrednio do organu właściwego do jego rozpatrzenia; tj. organu nadrzędnego nad tym organem. Sprzeciw, podobnie jak odwołanie w polskiej procedurze administracyjnej, ma charakter suspensywny i dewolutywny³⁴⁹. Zgodnie z § 80 I VwGO z chwilą wniesienia sprzeciwu następuje co do zasady wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Skutek suspensywny

³⁴⁵ Ustawodawca niemiecki przewiduje jednak wyjątki od obowiązku przeprowadzenia postępowania wstępnego: jeśli przepisy prawa wyraźnie tak stanowią, akt administracyjny został wydany przez najwyższy federalny organ administracji albo przez najwyższy organ szczebla kraju, a także kiedy obciążenie osoby trzeciej nastąpiło aktem wydanym na skutek wniesienia sprzeciwu.

³⁴⁶ A. Kubiak, *Postępowanie odwoławcze (Rechtsbehelfsverfahren) w postępowaniu administracyjnym RFN*, „Causus” 2007, nr 46, s. 13. Szerzej: por. F.O. Kopp, U. Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München 2003, s. 1255.

³⁴⁷ BGBl I, 1253. Od dnia 1 lutego 2003 r. obowiązuje w wersji opublikowanej w BGBl I, 102 ze zm.

³⁴⁸ BGBl I, 686.

³⁴⁹ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2003, s. 109 i n.

następuje również, gdy sprzeciw jest niedopuszczalny³⁵⁰. Natomiast dewolutywny skutek, a więc rozpoznanie sprzeciwu przez organ wyższego stopnia może jednak nie nastąpić, jeżeli organ, który wydał decyzję, skorzysta z instytucji *Abhilfe*, przewidzianej w § 72 VwGO. Przepis ten w literaturze jest traktowany jako przejaw instytucji samokontroli organu administracji³⁵¹. Zgodnie z jego treścią, jeżeli sprzeciw jest uzasadniony, organ I instancji sam rozpatruje sprzeciw i orzeka o kosztach postępowania. W literaturze niemieckiej podkreśla się, że istnieje konkurencja między organem, który wydał decyzję, a organem nad nim nadrzędnym do załatwienia sprzeciwu. Wskazuje się również, że organ, który wydał zaskarżony akt może uwzględnić sprzeciw nie tylko do czasu przekazania sprzeciwu organowi nadrzędnemu, ale również do momentu rozpoznania go przez organ odwoławczy³⁵². Można więc powiedzieć, iż obowiązuje zasada, że pierwsze wydane rozstrzygnięcie kończy postępowanie wstępne³⁵³.

2.2. Postępowanie autokontrolne

W orzecznictwie i literaturze prawa niemieckiego podkreśla się, że postępowanie autokontrolne nie jest samodzielnym postępowaniem, lecz częścią postępowania wstępnego³⁵⁴. Koniecznym warunkiem uruchomienia postępowania autokontrolnego w postępowaniu wstępnym jest więc wniesienie sprzeciwu, a także istnienie dwóch różnych organów. Jeżeli bowiem zachodzi taka sytuacja, że właściwy do załatwienia sprzeciwu byłby organ, który wydał zaskarżony akt, to postępowanie autokontrolne nie występuje³⁵⁵.

Postępowanie autokontrolne w świetle przepisów VwGO nie jest uprawnieniem organu I instancji, lecz jego obowiązkiem. Postępowanie takie jest obligatoryjne również w przypadku złożenia sprzeciwu bezpośrednio do organu odwoławczego. W takiej sytuacji organ właściwy do rozpatrzenia sprzeciwu zobowiązany jest do jego przekazania, które nie wymaga żadnej szczególnej formy procesowej. W praktyce wygląda to tak, że organ nadrzędny przesyła organowi, który wydał akt, pismo z prośbą o przeprowadzenie postępowania autokontrolnego³⁵⁶. Z chwilą przedłożenia sprzeciwu organo-

³⁵⁰ Wyjątkiem jest sytuacja, gdy zachodzi oczywista niedopuszczalność sprzeciwu, np. w przypadku niezachowania terminu do jego wniesienia; por. F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 109.

³⁵¹ *Ibidem*, s. 111.

³⁵² K. Rennert, w: E. Eyermann, K. Rennert, *Verwaltungsgerichtsordnung*, München 2000, s. 555.

³⁵³ K.P. Dolde, w: K.P. Dolde, F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, München 2005, s. 2.

³⁵⁴ K. Rennert, w: E. Eyermann, K. Rennert, *Verwaltungsgerichtsordnung*, s. 552; M. Geis, w: M. Geis, H. Sodan, J. Ziekow, *Nomos-Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, Baden-Baden 2003, s. 1382; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 111.

³⁵⁵ M. Geis, w: M. Geis, H. Sodan, J. Ziekow, *Nomos-Kommentar...*, s. 1384.

³⁵⁶ W literaturze podkreśla się, że poinformowanie przez organ odwoławczy w drodze rozmowy telefonicznej nie jest wystarczające; por. K. Rennert, w: E. Eyermann, K. Rennert, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 554.

wi, który wydał zaskarżony akt, rozpoczyna się postępowanie autokontrolne (tzw. *Abhilfeverfahren*)³⁵⁷. Jeżeli organ odwoławczy wyda rozstrzygnięcie bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania autokontrolnego, mamy wówczas do czynienia z istotnym naruszeniem postępowania (§ 79 ust. 2 zd. 2 VwGO) uzasadniającym wyeliminowanie rozstrzygnięcia z obrotu prawnego³⁵⁸. Organ, który wydał zaskarżony sprzeciwem akt, zawsze ma więc obowiązek zbadać jego zasadność. Również wydanie rozstrzygnięcia autokontrolnego ujmowane jest w kategoriach obowiązku organu, inaczej zatem niż w prawie austriackim nie zależy ono od uznania organu. Jeżeli więc organ, który wydał zaskarżony akt, stwierdzi po przeprowadzeniu ponownego postępowania wyjaśniającego, że sprzeciw jest dopuszczalny i uzasadniony, ma on obowiązek samodzielnie rozpoznać sprzeciw oraz wydać rozstrzygnięcie. Jedynie, gdy zaskarżony akt został wydany w ramach uznania, możliwe jest przy badaniu tego aktu podejmowanie rozstrzygnięcia na zasadzie uznania. Organ, który wydał zaskarżony akt, ponownie prowadząc postępowanie administracyjne, powinien – mając na uwadze treść § 24 VwVfG – w razie potrzeby uwzględnić nowe dowody i nowe okoliczności w sprawie³⁵⁹. W literaturze podkreśla się również konieczność wydania rozstrzygnięcia autokontrolnego przez innego pracownika niż poprzednio, gdyż tylko wtedy możliwe jest osiągnięcie celu postępowania autokontrolnego³⁶⁰.

2.3. Rozstrzygnięcie autokontrolne

Postępowanie wstępne, a więc również postępowanie autokontrolne, przeprowadzane jest pod kątem badania zgodności z prawem oraz celowości zaskarżonego aktu administracyjnego. W ramach postępowania autokontrolnego organ może wydać rozstrzygnięcie polegające na uchyleniu zaskarżonego aktu lub jego zmianie. Wyraźnie wykluczona jest natomiast możliwość orzekania przez organ, który wydał akt, o niedopuszczalności sprzeciwu. Taka kompetencja, podobnie jak w polskiej procedurze, przypisana jest wyłącznie organowi odwoławczemu. Organ w ramach autokontroli nie może również orzec o niezasadności sprzeciwu, a więc o utrzymaniu w mocy własnego aktu. Instytucja autokontroli ma bowiem służyć jedynie polepszeniu sytuacji skarżącego. Zakazane jest więc orzekanie przez organ, który wydał akt, na niekorzyść strony wnoszącej sprzeciw³⁶¹. Należy jednak wskazać, że w ramach instytucji *Abhilfe* możliwe jest wydanie rozstrzygnięcia na niekorzyść innych osób niż wnoszący sprzeciw. Wówczas jednak – w razie wydania aktu, który

³⁵⁷ M. Geis, w: M. Geis, H. Sodan, J. Ziekow, *Nomos-Kommentar...*, s. 1384; K.P. Dolde, w: K.P. Dolde, F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner, *Verwaltungsgerichtsordnung*, s. 5, E. Eyermann, w: K. Rennert, *Verwaltungsgerichtsordnung*, s. 552.

³⁵⁸ K.P. Dolde, w: K.P. Dolde, F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 5.

³⁵⁹ *Ibidem*, s. 3.

³⁶⁰ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 112.

³⁶¹ M. Geis, w: M. Geis, H. Sodan, J. Ziekow, *Nomos-Kommentar...*, s. 1386–1387.

po raz pierwszy będzie obciążał inną osobę – organ, zgodnie z § 71 VwGO, ma przed jego wydaniem obowiązek wysłuchać takiej osoby. Nie jest zatem w świetle przepisów prawnych wymagane uzyskanie jej zgody na uchylene lub zmianę zaskarżonego sprzeciwem aktu.

Z treści § 72 VwGO nie wynika jednoznacznie, że sprzeciw musi zostać uwzględniony w całości. W związku z tym w doktrynie pojawiły się wątpliwości, czy organ zobowiązany jest do uwzględnienia sprzeciwu w części. Zwolennicy pierwszego poglądu uważają, że cel postępowania autokontrolnego oraz zasada działania administracji zgodnie z prawem przemawiają za obowiązkiem podjęcia rozstrzygnięcia autokontrolnego uwzględniającego sprzeciw w części. Pozostali przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zajmują natomiast stanowisko, że organ w takim przypadku nie jest zobowiązany do wydania rozstrzygnięcia autokontrolnego. Skoro bowiem ustawodawca w § 72 VwGo nie zawarł zwrotu o możliwości częściowego uwzględnienia sprzeciwu, to wyłączył w tym zakresie obowiązek rozstrzygnięcia. Ponadto, jak podkreśla M. Geis, w razie częściowego uwzględnienia sprzeciwu organ odwoławczy dalej rozpoznaje sprawę i rozstrzyga o kosztach postępowania. Co więcej, jego zdaniem organ odwoławczy nie jest związany rozstrzygnięciem organu I instancji³⁶². Należy jednak wskazać, że istnieje również pogląd uznający, że w razie częściowego uwzględnienia organ ma obowiązek przekazać sprzeciw celem rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy tylko w zakresie nierozpoznanym³⁶³.

W przypadku uwzględnienia sprzeciwu w całości unika się orzekania przez organ odwoławczy również w kwestii kosztów, które są podwyższone, jeśli sprzeciw rozpatruje organ odwoławczy. W razie częściowego uwzględnienia sprzeciwu – mając na uwadze obowiązującą w procedurze niemieckiej zasadę jednolitości orzekania o kosztach – o wszystkich kosztach całego postępowania orzeka natomiast organ odwoławczy³⁶⁴. Kwestię zwrotu kosztów postępowania reguluje § 80 VwGO, przyjmując zasady zwrotu kosztów celowych oraz odpowiedzialności za wynik sprawy³⁶⁵. Jeżeli organ wydał rozstrzygnięcie bez orzekania o kosztach postępowania, skarżący może się domagać uzupełnienia rozstrzygnięcia w tym zakresie – odpowiednio zastosowanie będzie tu miał § 120 VwVfG. Skarżący nie będzie jednak ograniczony terminem określonym w tym przepisie.

2.4. Zaskarżalność rozstrzygnięcia autokontrolnego

Rozstrzygnięcie wydane w ramach postępowania autokontrolnego jest aktem administracyjnym, który powinien zostać wydany w formie pisemnej (§ 37 ust. 2 VwVfG), w razie zaś częściowego uwzględnienia sprzeciwu bądź

³⁶² M. Geis, w: M. Geis, H. Sodan, J. Ziekow, *Nomos-Kommentar...*, s. 1387; K. Rennert, w: E. Eyermann, K. Rennert, *Verwaltungsgerichtsordnung*, s. 556.

³⁶³ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 113.

³⁶⁴ K.P. Dolde, w: K.P. Dolde, F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 4.

³⁶⁵ A. Kubiak, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 253.

też w przypadku wydania rozstrzygnięcia na niekorzyść osoby trzeciej, akt ten powinien również zawierać uzasadnienie. Rozstrzygnięcie autokontrolne kończy wstępne postępowanie i zastępuje zaskarżone sprzeciwem rozstrzygnięcie organu, nie stanowi ono jednak rozstrzygnięcia odwoławczego – *Widerspruchsbescheid*. Od takiego rozstrzygnięcia przysługuje bowiem sprzeciw. Jeżeli jednak rozstrzygnięcie autokontrolne „obciąża” po raz pierwszy osobę trzecią, to postępowanie wstępne nie ma miejsca, a na takie rozstrzygnięcie można od razu wnieść skargę do sądu administracyjnego (§ 68 ust. 1 zd. 2 VwGO).

Akt wydany w ramach postępowania autokontrolnego jak każdy inny akt administracyjny może zostać wyeliminowany z obrotu prawnego na zasadach ogólnych w postępowaniu administracyjnym, a mianowicie w ramach instytucji uregulowanych w §§ 44–47 VwVfG (*Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes* – nieważność aktu), w § 48 VwVfG (*Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes* – cofnięcie aktu sprzecznego z prawem) oraz w § 49 VwVfG (*Widerruf eines rechtmässigen Verwaltungsaktes* – odwołanie aktu zgodnego z prawem).

Organ, który nie wydał rozstrzygnięcia autokontrolnego, ma obowiązek przekazać organowi odwoławczemu sprzeciw wraz z aktami sprawy. Negatywnie zakończone postępowanie autokontrolne nie wymaga wydania aktu administracyjnego i tym samym nie podlega zaskarżeniu³⁶⁶. Należy również podkreślić, że w przypadku częściowego uwzględnienia sprzeciwu nie jest wymagane ponowne jego wniesienie³⁶⁷. W takiej sytuacji organ również jest zobowiązany przekazać sprzeciw organowi wyższego stopnia.

2.5. Podsumowanie

Należy wskazać na istotną różnicę zagadnienia autokontroli w procedurze niemieckiej w stosunku do polskiego postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcie autokontrolne organu podejmowane jest w ramach postępowania wstępnego, które nie stanowi postępowania odwoławczego znanego naszemu modelowi kontroli instancyjnej. Postępowanie to nie jest bowiem samodzielnym postępowaniem administracyjnym, lecz jednym z warunków uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego. Inaczej niż w polskiej procedurze, nie można mówić o „czystym” toku instancyjnym. Nie można również powiedzieć, że instytucja *Abhilfe* jest tożsama z instytucją autokontroli na gruncie art. 54 p.s.a., bowiem to organ I instancji, a nie organ odwoławczy, może zweryfikować własną decyzję, w razie zaś wniesienia skargi (*Klage*) na decyzję organu odwoławczego (*Widerspruchsbecheid*) do sądu administracyjnego niemiecki ustawodawca nie przewiduje kompetencji autokontrolnych. Należy także wskazać, że ustawodawca nie ogranicza możliwości skorzysta-

³⁶⁶ M. Geis, w: M. Geis, H. Sodan, J. Ziekow, *Nomos-Kommentar...*, s. 1385; K.P. Dolde, w: K.P. Dolde, F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, R. Pietzner, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 5.

³⁶⁷ K. Rennert, w: E. Eyermann, K. Rennert, *Verwaltungsgerichtsordnung*, s. 556.

nia z tej instytucji w przypadku wielości stron postępowania. Co więcej, dopuszczalne jest również wydanie rozstrzygnięcia autokontrolnego na niekorzyść osób innych niż wnoszący sprzeciw.

Mimo wskazanych powyżej istotnych różnic można także dostrzec podobieństwa w regulacji instytucji autokontroli w prawie niemieckim i polskim. Zarówno bowiem w procedurze niemieckiej, jak i polskiej instytucję autokontroli można wykorzystać jedynie w celu poprawienia sytuacji skarżącego. Organ, zmieniając własną decyzję, uprawniony jest do orzekania wyłącznie na jego korzyść. Następną wspólną cechą jest niedopuszczalność wydawania w ramach autokontroli formalnych rozstrzygnięć oraz rozstrzygnięć polegających na utrzymaniu w mocy własnego aktu.

Należy również wskazać na analogiczne skutki, jakie wywołuje rozstrzygnięcie autokontrolne w obu procedurach. Zastępuje ono bowiem zaskarżone sprzeciwem czy też odwołaniem rozstrzygnięcie organu, ale nie stanowi rozstrzygnięcia odwoławczego. Wydanie takiego aktu nie pozbawia więc możliwości zainicjowania postępowania odwoławczego poprzez wniesienie kolejnego środka odwoławczego, chyba że zachodzi przypadek określony w § 68 VwGO.

3. SŁOWACJA

3.1. Odwołanie

Postępowanie administracyjne w Słowacji jest uregulowane w ustawie uchwalonej jeszcze w okresie, kiedy Słowacja była częścią państwa federalnego – Czechosłowacji, a mianowicie w ustawie nr 71/1967 z 29 czerwca 1967 r. o postępowaniu administracyjnym – *zákon o správnom konani (správny poriadok)*³⁶⁸. Po rozpadzie Czechosłowacji ani Czechy, ani Słowacja nie opracowały zupełnie nowej regulacji postępowania administracyjnego, lecz przyjęły koncepcję nowelizacji wymienionej wyżej ustawy. W literaturze słowackiej w ostatnich latach zakładano, że wkrótce zostanie przygotowana ustawa, jednakże do dziś obowiązuje ustawa z 1967 r.³⁶⁹ Należy również wskazać, że po raz pierwszy ustawa ta została znowelizowana dopiero w 2002 r., przy czym zmiany były nieznaczne³⁷⁰, natomiast obszerną nowelizację przyjęto z chwilą wejścia w życie ustawy nr 527/2003, tj. z dniem 1 stycznia 2004 r.

Instytucja autoweryfikacji decyzji przez organ I instancji w ramach postępowania odwoławczego przewidziana jest w słowackiej ustawie o postępowaniu administracyjnym od chwili jej uchwalenia. Instytucja ta, uregulowana

³⁶⁸ *Zákon č. 71 / 1967 Zb. o správnom konani (správny poriadok)*.

³⁶⁹ W. Chróścielewski, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 261; V. Babčák, *Dannove pravo procesne*, Kosice 2000, s. 12.

³⁷⁰ *Zákon č. 215 / 2002*. Nowelizacja była związana z wprowadzeniem do procedury administracyjnej instytucji elektronicznego podpisu; por. J. Sobihard, *Správny poriadok. Komentár*, Bratislava 2005, s. 5.

w § 57 ustawy, nazywana jest w literaturze słowackiej i czeskiej *autoremedura*³⁷¹. W doktrynie podkreśla się, że zastosowanie *autoremedury* umożliwia zmianę lub uchylene błędnej decyzji bez angażowania organu odwoławczego, a tym samym stanowi przejaw obowiązywania w procedurze administracyjnej zasady szybkości i prostoty postępowania, wyrażonej w § 3 ust. 4 ustawy³⁷².

Przechodząc do omówienia przesłanek zastosowania autokontroli, należy w pierwszej kolejności wskazać, że są one bardzo zbliżone do przesłanek określonych w polskim k.p.a. I tak, pierwszym podstawowym warunkiem uruchomienia postępowania autokontrolnego jest wniesienie odwołania, które zgodnie z § 53 ustawy o postępowaniu administracyjnym przysługuje od każdej decyzji organu administracji publicznej, chyba że przepis prawa stanowi inaczej. W wielu wypadkach przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnym wyłączają prawo wniesienia odwołania. Przykładowo w § 59 ust. 4 ustawy wskazano, że od decyzji organu odwoławczego odwołanie nie przysługuje, a zatem przesądzono o dwuinstancyjności postępowania administracyjnego³⁷³. Podobnie jak w polskim systemie prawnym nie można złożyć odwołania od decyzji centralnego organu administracji państwowej wydanej w I instancji, a jedynie środek prawny będący odpowiednikiem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nazywany *rozklad*. Ustawodawca wyłącza również możliwość wniesienia odwołania od niektórych decyzji o charakterze procesowym, bowiem w słowackiej procedurze, w odróżnieniu od polskiej procedury, kwestie procesowe nie są rozstrzygane w formie postanowień, lecz w formie decyzji³⁷⁴. I tak np. decyzja w sprawie wniosku o przywrócenie terminu (§ 28 ust. 3 ustawy) czy np. decyzja o wyłączeniu skutku suspensywnego odwołania (§ 55 ust. 3 ustawy) nie są zaskarżalne w drodze odwołania³⁷⁵. Niedopuszczalne jest również ponowne wniesienie odwołania, jeżeli strona w myśl § 54 ust. 3 ustawy cofnęła odwołanie albo gdy pisemnie lub ustnie w ogóle zrzekła się prawa odwołania.

Odwołanie składa się za pośrednictwem organu I instancji, co umożliwia organowi niezwłoczne dokonanie ponownej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia. W literaturze podkreśla się, że organ ten może skorzystać z autokontroli, jeżeli odwołanie jest dopuszczalne oraz wniesione z zachowaniem terminu, a więc w ciągu 15 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji³⁷⁶. Jeżeli jed-

³⁷¹ J. Sobihard, *Správny poriadok...*, s. 227; E. Kučerová, *Správne konanie. Komentár*, Šamorín 2002, s. 120; D. Hendrych, w: D. Hendrych, J. Machajova, B. Wieser, A. Stolz, *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa. Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*, Wien 2004, s. 280.

³⁷² E. Kučerová, *Správne konanie...*, s. 120; J. Sobihard, *Správny poriadok...*, s. 57.

³⁷³ W słowackiej ustawie, odmiennie niż w polskiej regulacji, zasada dwuinstancyjności nie została wprost wyrażona w rozdziale o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego.

³⁷⁴ W. Chróścielewski, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 273.

³⁷⁵ J. Machajova, w: D. Hendrych, J. Machajova, B. Wieser, A. Stolz, *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa...*, s. 320.

³⁷⁶ Zasady obliczania terminów są prawie identyczne jak w k.p.a., przy czym sobota traktowana jest tak samo jak dzień wolny od pracy; por. W. Chróścielewski, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 271.

nak decyzja nie zawierała pouczenia lub było ono błędne, odwołanie wniesione po upływie 15 dni od dnia doręczenia decyzji należy uznać za wniesione w terminie, pod warunkiem że zostało złożone najpóźniej w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Natomiast w sytuacji upływu 3 miesięcy odwołującemu pozostaje jedynie wniosek o przywrócenie terminu. Zgodnie z § 28 ustawy wniosek ten, uzasadniony ważnymi przyczynami, powinien zostać złożony w terminie 15 dni od dnia ustania przyczyny, a czynność, której nie dokonano, powinna zostać równocześnie dopełniona. Należy jednak wskazać, że przywrócenie terminu nie może nastąpić po upływie roku od dnia upływu terminu (§ 28 ust. 2 ustawy).

W przypadku niedopuszczalności odwołania bądź uchybienia terminu do jego wniesienia organ I instancji nie jest uprawniony do wydania rozstrzygnięcia autokontrolnego. W takiej sytuacji organ powinien przekazać odwołanie organowi wyższego stopnia³⁷⁷, który zgodnie z treścią § 60 ustawy odrzuci odwołanie. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca słowacki w takim przypadku nałożył na organ odwoławczy obowiązek badania zaskarżonej decyzji pod kątem uruchomienia nadzwyczajnych postępowań administracyjnych³⁷⁸.

3.2. *Autoremedura*

Jeżeli odwołanie zostało skutecznie wniesione, organ I instancji może wydać decyzję autokontrolną, pod warunkiem że odwołanie w całości zasługuje na uwzględnienie. Instytucja autokontroli ma zatem służyć jedynie polepszeniu sytuacji skarżącego i ta zmiana powinna być w pełni zgodna z treścią żądania zawartego w odwołaniu³⁷⁹. Ustawodawca słowacki – podobnie jak w polskim prawie – przesądził, że niedopuszczalne jest wydanie decyzji autokontrolnej uwzględniającej odwołanie jedynie w części. W takim przypadku, zgodnie z § 57 ust. 2 ustawy, organ I instancji ma obowiązek w ciągu 30 dni od dnia otrzymania odwołania przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy oraz ze swoim stanowiskiem do organu wyższego stopnia³⁸⁰.

Na gruncie przepisów słowackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym dopuszczalne jest wydanie decyzji autokontrolnej zarówno w postępowaniu, w którym występuje jedna, jak i wiele stron, przy czym jeżeli mamy do czynienia z wieloma stronami, warunkiem wydania decyzji autokontrolnej będzie uzyskanie zgody na zmianę lub uchylenie decyzji organu I instancji od wszystkich stron postępowania. Pojęcie strony (*účastník konania*) ustawodawca słowacki definiuje w § 14 ust. 1 ustawy, wskazując, że jest nią ten, którego praw, prawem chronionych interesów lub obowiązków dotyczy

³⁷⁷ E. Kučerová, *Správne konanie...*, s. 121; J. Sobihard, *Správny poriadok...*, s. 227.

³⁷⁸ Należy się zgodzić z poglądem W. Chróścielewskiego, że warto by było rozważyć wprowadzenie takiego rozwiązania do k.p.a.; zob. W. Chróścielewski, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 275.

³⁷⁹ W słowackim postępowaniu odwoławczym organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie, jest ograniczony zakazem *reformatio in peius*.

³⁸⁰ J. Sobihard, *Správny poriadok...*, s. 227.

postępowanie albo czyje prawa, prawem chronione interesy lub obowiązki mogą być decyzją wprost dotknięte; stroną jest również ten, kto twierdzi, że może być decyzją w swoich prawach, prawem chronionych interesach lub obowiązkach wprost dotknięty, a to do czasu, kiedy okaże się inaczej. W doktrynie podkreśla się, że zgoda pozostałych stron winna zostać wyrażona w sposób wyraźny, w formie pisemnej lub ustnej do protokołu. Taka zgoda musi być bezwzględnie uzyskana przez organ I instancji przed wydaniem decyzji autokontrolnej³⁸¹.

Uwzględnienie odwołania przez organ I instancji, który wydał zaskarżoną decyzję, następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzja ta powinna odpowiadać wymogom określonym w § 47 ustawy, a zatem powinna zawierać rozstrzygnięcie, uzasadnienie oraz pouczenie o środku prawnym. Decyzja w formie pisemnej powinna ponadto zawierać takie elementy, jak oznaczenie organu, oznaczenie strony, data wydania, podpis z pieczętką oraz imieniem i nazwiskiem osoby upoważnionej do wydania decyzji.

W literaturze podkreśla się, że instytucja *autoremedury* wstrzymuje dewolutywny skutek odwołania, niemniej jednak zastosowanie tej instytucji nie wyłącza zasady dwuinstancyjności. Od rozstrzygnięcia autokontrolnego przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia³⁸².

3.3. Podsumowanie

W świetle powyższych wywodów widać, że instytucja *autoremedury* w prawie słowackim jest uregulowana niemal identycznie jak w polskim prawie, organ I instancji może bowiem wydać w ramach autokontroli wyłącznie rozstrzygnięcie o charakterze merytorycznym i to jedynie takie, które w całości uwzględnia wniesione odwołanie. Podobnie jak w polskiej procedurze, w postępowaniu, w którym występuje wiele stron, wydanie decyzji autokontrolnej jest uzależnione od uzyskania zgody pozostałych stron. Wskazując zaś na różnice tych uregulowań, należy podkreślić, że polski organ administracji publicznej ma zdecydowanie mniej czasu na podjęcie rozstrzygnięcia autokontrolnego – słowacki organ administracji dysponuje 30-dniowym terminem, w którym może ponownie rozpoznać sprawę rozstrzygniętą zaskarżoną decyzją i w związku z tym w przypadku wielości stron postępowania ma wystarczający czas na uzyskanie zgody pozostałych stron. Należy również wskazać, że w literaturze słowackiej sformułowanie „organ, który wydał decyzję, może sam rozpoznać odwołanie”, interpretuje się jako przejaw uprawnienia organu do wydania decyzji autokontrolnej, a nie jego obowiązek³⁸³. Oznacza to zatem, że w istocie wykonywanie autokontroli ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny.

³⁸¹ *Ibidem*.

³⁸² *Ibidem*, s. 57.

³⁸³ E. Kučerová, *Správne konanie...*, s. 120; J. Sobihard, *Správny poriadok...*, s. 227.

4. REPUBLIKA CZESKA

4.1. Odwołanie

Po rozpadzie Czechosłowacji, jak już wyżej wskazano, Czechy nie uchwałyły nowej ustawy regulującej postępowanie administracyjne, lecz przyjęły koncepcję nowelizacji ustawy nr 71/1967 z 29 czerwca 1967 r. o postępowaniu administracyjnym – *zákon o správnóm konaní*. Wymieniona wyżej ustawa utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2006 r., kiedy to weszła w życie zupełnie nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym, tj. ustawa nr 500/2004 z 24 czerwca 2004 r. *správní řád*³⁸⁴.

W nowej ustawie również przewidziano instytucję *autoremedury* (§ 87 ustawy) pozwalającej organowi, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, na weryfikację własnego rozstrzygnięcia. Regulacja prawna tej instytucji została przez czeskiego ustawodawcę nieco zmodyfikowana.

W literaturze czeskiej podkreśla się, że instytucja *autoremedury* służy realizacji zasady szybkości postępowania i ekonomii procesowej, i w związku z tym jej zastosowanie jest traktowane w kategoriach obowiązku organu I instancji. W literaturze panuje pogląd, że sformułowanie „organ, który wydał zaskarżoną decyzję, może ją uchylić lub zmienić” nie może być rozumiane w ten sposób, iż rozważenie słuszności wniesionego odwołania jest pozostawione jego uznaniu. Jeśli więc organ rozważy odwołanie i stwierdzi jego zasadność, ma obowiązek uchylić lub zmienić swoją decyzję, a nie jest to pozostawione jego uznaniu³⁸⁵. Interesujące jest więc, że takie samo sformułowanie jest zupełnie inaczej interpretowane na gruncie słowackiej ustawy, tam bowiem w doktrynie podkreśla się, że jest ono przejawem uprawnienia organu do wydania decyzji autokontrolnej, a nie jego obowiązkiem³⁸⁶.

Instytucja *autoremedury* powinna być stosowana wyłącznie w granicach ściśle określonych w prawie³⁸⁷. I tak, aby organ mógł wydać decyzję autokontrolną w trybie § 87 ustawy, muszą zostać łącznie spełnione następujące przesłanki:

- po pierwsze, musi zostać skutecznie wniesione odwołanie,
- po drugie, odwołanie musi w całości zasługiwać na uwzględnienie,
- po trzecie, decyzja autokontrolna nie może zostać wydana na niekorzyść innych stron, chyba że wyraziły na to zgodę³⁸⁸.

Pierwszą przesłanką zastosowania instytucji *autoremedury* jest wniesienie odwołania, które zgodnie z § 81 ustawy przysługuje od każdej decyzji or-

³⁸⁴ Zákon č. 500/2004 Sb.

³⁸⁵ J. Vedral, *Správní řád. Komentář*, Praha 2006, s. 515–516; R. Ondruš, *Správní řád*, Praha 2005, s. 280.

³⁸⁶ E. Kučerová, *Správné konanie...*, s. 120; J. Sobihard, *Správný poriadok...*, s. 227.

³⁸⁷ J. Vedral, *Správní řád...*, s. 514.

³⁸⁸ P. Černý, V. Dohnal, F. Korběl, M. Prokop, *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*, Praha 2006, s. 263.

ganu administracji publicznej, chyba że przepis prawa stanowi inaczej albo gdy strona pisemnie lub ustnie zrzekła się prawa odwołania. Niedopuszczalne jest również ponowne wniesienie odwołania, jeżeli strona je cofnęła. Odwołaniem w myśl § 82 ust. 2 ustawy można zaskarżyć całą decyzję, poszczególne rozstrzygnięcia, a także uboczne (dodatkowe) rozstrzygnięcia zawarte w decyzji³⁸⁹. Należy również podkreślić, że ustawodawca czeski, inaczej niż polski czy słowacki, traktuje odwołanie jako sformalizowane podanie, które – oprócz wymagań stawianych każdemu podaniu³⁹⁰ – powinno wskazywać zaskarżoną decyzję, zakres jej zaskarżenia, a także określać, na czym polega jej niezgodność z prawem materialnym lub procesowym. Jeżeli jednak odwołujący się nie wskaże, w jakim zakresie zaskarża decyzję, przyjmuje się, że zaskarża ją w całości (§ 82 ust. 2 ustawy). Organ odwoławczy jest związany zakresem zaskarżenia, jeśli strona zakwestionowała decyzję jedynie w części bądź jedynie poboczne jej rozstrzygnięcia; w takim przypadku w pozostałej części co do zasady decyzja nabiera mocy prawnej³⁹¹. Jeśli w postępowaniu występuje wiele stron, odwołujący ma ponadto obowiązek dołączyć odpis odwołania dla każdej z nich. Ustawodawca czeski nie tylko nadał odwołaniu charakter sformalizowanego podania, lecz także ograniczył możliwość uwzględniania w toku postępowania odwoławczego dowodów i okoliczności faktycznych, nieznanych w postępowaniu przed organem I instancji. W procedurze czeskiej obowiązuje bowiem zasada koncentracji materiału dowodowego, zgodnie z którą nowe dowody i okoliczności faktyczne wskazane w odwołaniu będą brane pod uwagę, jedynie jeżeli strona nie mogła ich podnieść w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (§ 82 ust. 4 ustawy).

Podobnie jak w prawie słowackim, odwołanie przysługuje w terminie 15 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, chyba że przepis prawa stanowi inaczej. Ustawodawca precyzuje, że odwołanie powinno zostać wniesione po doręczeniu decyzji, jeżeli jednak zostanie wniesione przed doręczeniem decyzji, to przyjmuje się, iż zostało złożone w pierwszym dniu terminu jego wniesienia. Jeżeli natomiast decyzja nie zawierała pouczenia lub było ono błędne, odwołanie można wnieść w terminie 15 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia uzupełniającego decyzję, jeśli takie zostało wydane, jednakże nie później niż w terminie 90 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (§ 83 ust. 2 ustawy). Ustawodawca określa również termin do wniesienia odwołania dla osób, które w myśl § 27 ust. 2 i 3 ustawy są stronami postępowania, a decyzja organu I instancji nie została im doręczona lub ogłoszona. W takim

³⁸⁹ Szerzej o odwołaniu i postępowaniu odwoławczym: zob. A. Krawiec, *Odwołanie w czeskim postępowaniu administracyjnym*, „Causus” 2010, nr 57, s. 35 i n.

³⁹⁰ Zgodnie z § 37 ust. 2 ustawy podanie powinno zawierać oznaczenie osoby wnoszącej podanie, wskazanie czego dotyczy podanie i jakie jest żądanie wnoszącego. Ustawodawca bardzo dokładnie określa wymogi oznaczenia strony, np. w przypadku osoby fizycznej wymagane jest imię, nazwisko, data urodzenia oraz adres albo adres mailowy. V. Vopalka, *Nový správní řád zákon č. 500/20; J. Vedral, Správní řád...*, s. 514; P. Černý, V. Dohnal, F. Korběl, M. Prokop, *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*, Praha 2006, s. 263.

³⁹¹ § 82 ust. 3 ustawy.

przypadku termin do wniesienia odwołania wynosi 30 dni od dnia dowiedzenia się o decyzji, niemniej jednak odwołanie nie może być złożone później niż w ciągu roku od dnia doręczenia ostatniej ze stron³⁹².

4.2. *Autoremedura*

Zgodnie z § 86 ust. 1 ustawy odwołanie składa się za pośrednictwem organu I instancji, co umożliwi mu niezwłoczną analizę własnego rozstrzygnięcia. Organ – w myśl § 87 ustawy – może uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję, jeżeli wniesione odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. W ramach *autoremedury* nie jest możliwe częściowe uwzględnienie odwołania, co nie oznacza oczywiście, iż niedopuszczalna jest zmiana bądź uchylenie decyzji w części. Jeśli bowiem odwołujący kwestionuje decyzję organu I instancji w części, uwzględnienie odwołania w całości będzie polegało na zmianie bądź uchyleniu tej zaskarżonej części decyzji. Podnosi się również, że w przypadku wniesienia kilku odwołań o różnych żądaniach i zakresach zaskarżenia nie będzie możliwe wydanie przez organ I instancji decyzji autokontrolnej³⁹³.

Zgodnie z treścią § 87 ustawy organ nie może w ramach instytucji *autoremedury* wydać decyzji niekorzystnej dla innych stron postępowania, chyba że wyrażą one zgodę na takie rozstrzygnięcie. Należy podkreślić, że ustawodawca, inaczej niż w poprzednio obowiązującej regulacji, dopuścił możliwość wydania – w postępowaniu, w którym występuje wiele stron – decyzji autokontrolnej bez konieczności uzyskania zgody pozostałych stron. Zgoda taka jest bowiem wymagana wyłącznie wówczas, gdy w wyniku wydania decyzji autokontrolnej strony poniosą uszczerbek³⁹⁴. Wcześniej taka zgoda była wymagana w każdym przypadku. W literaturze podkreśla się, że zgoda stron musi być udzielona wprost, nie można jej domniemywać³⁹⁵. Stosuje się w tym zakresie przepisy § 37 ust. 4 ustawy, a zatem taka zgoda może zostać udzielona w formie ustnej do protokołu, pisemnej lub elektronicznej z zastosowaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego.

Uwzględnienie odwołania przez organ I instancji, który wydał zaskarżoną decyzję, następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzja ta powinna zatem odpowiadać wymogom określonym w § 68 ustawy. Od decyzji autokontrolnej przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia, przy czym – inaczej niż w prawie słowackim – nie wynika to jedynie z ogólnej zasady, że od każdej decyzji przysługuje prawo odwołania, lecz ustawodawca czeski wyraźnie wskazał § 87 zd. 2 ustawy, że od takiej decyzji można wnieść odwołanie.

³⁹² Termin ten nie dotyczy jednak osób będących stronami w myśl § 27 ust. 1 ustawy, dla nich bowiem liczony jest na zasadach określonych w § 83 ust. 1 ustawy.

³⁹³ R. Ondruš, *Správní řád*, s. 281.

³⁹⁴ J. Vedral, *Správní řád*..., s. 515; P. Černý, V. Dohnal, F. Korběl, M. Prokop, *Průvodce novým správním řádem*..., s. 263.

³⁹⁵ J. Vedral, *Správní řád*..., s. 515.

Organ, który wydał zaskarżoną decyzję, na zmianę lub uchylenie własnego rozstrzygnięcia ma 30 dni. Zgodnie bowiem z § 88 ust. 1 ustawy organ I instancji ma obowiązek przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy oraz ze swoim stanowiskiem i stanowiskami innych stron postępowania³⁹⁶ organowi odwoławczemu w terminie do 30 dni od dnia otrzymania odwołania. Obowiązek ten nie ciąży na organie I instancji w razie wydania decyzji w trybie § 87 ustawy. Należy również wskazać, że organ I instancji nie może wydać decyzji autokontrolnej, jeżeli odwołanie jest niedopuszczalne albo zostało wniesione z uchybieniem terminu. W takim bowiem przypadku, zgodnie z § 86 ust. 2 ustawy, organ ma obowiązek przekazać odwołanie ze swoim stanowiskiem w ciągu 10 dni od dnia jego otrzymania do organu wyższego stopnia, a organ wyższego stopnia odrzuci odwołanie, przy czym – podobnie jak w słowackiej procedurze – powinien rozważyć, czy nie jest zasadne uruchomienie innego postępowania w tej sprawie.

4.3. Podsumowanie

Powyższe ustalenia upoważniają do przyjęcia, że czeska regulacja prawna instytucji *autoremedury* nie jest całkowicie zbieżna z regulacją słowacką. Ustawodawca czeski zawęził bowiem obowiązek uzyskiwania zgody pozostałych stron postępowania na zmianę lub uchylenie decyzji do przypadku, gdyby na skutek wydania decyzji autokontrolnej strony te poniosły uszczerbek. W czeskiej doktrynie prawa zastosowanie instytucji *autoremedury* ujmowane jest ponadto w kategoriach obowiązku organu, a nie jest pozostawione jego uznaniu. Należy również wskazać, że ustawodawca czeski nadał postępowaniu odwoławczemu bardziej sformalizowany charakter. Po pierwsze, określił wyraźnie wymagania formalne odwołania, a tym samym ułatwił organowi I instancji ustalenie, czy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Jako interesujące i zasługujące na pozytywną ocenę należy natomiast uznać przyjętą przez czeskiego ustawodawcę zasadę koncentracji materiału dowodowego. Organ nie może bowiem uwzględnić okoliczności faktycznych czy też nowych dowodów, jeżeli odwołujący mógł je powołać w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją. Taka regulacja może więc istotnie ograniczać organ przy weryfikacji własnego rozstrzygnięcia, ale dyscyplinuje strony.

³⁹⁶ Zgodnie z § 88 ustawy organ I instancji ma obowiązek wyznaczyć innym stronom postępowania termin do zajęcia stanowiska wobec wniesionego odwołania. Termin ten nie powinien być krótszy niż 5 dni.

5. WNIOSKI

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że wszystkie wyżej omówione instytucje, podobnie jak autokontrola decyzji na gruncie art. 132 k.p.a., służą realizacji zasady szybkości i ekonomii postępowania administracyjnego, a ich zastosowanie może nastąpić jedynie w ramach postępowania uruchamianego na skutek wniesienia przez stronę środka odwoławczego. Najbardziej zbliżoną charakterem do polskiej regulacji jest słowacka instytucja *autoremedury*, natomiast największej odrębności wykazuje austriacka „wstępna decyzja odwoławcza” (BVE) ze względu na szeroki zakres kompetencji organu do rozpoznania odwołania. W ramach bowiem „wstępnej decyzji odwoławczej” austriacki organ jest nie tylko uprawniony do weryfikacji własnej decyzji, a więc do jej uchylecia lub zmiany, ale także do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania ze względów formalnych. Warunkiem wydania wstępnej decyzji odwoławczej nie jest również uwzględnienie odwołania.

Należy wskazać, że na tle innych uregulowań europejskich polski organ administracji publicznej ma bardzo krótki termin na wydanie decyzji autokontrolnej, warto więc może rozważyć jego wydłużenie. Obecny termin w istocie sprawia bowiem, że organ I instancji nie zawsze jest w stanie w tak krótkim czasie dokonać wnikliwej ponownej oceny swojego rozstrzygnięcia pod kątem zarzutów zawartych w odwołaniu czy też uzyskać zgodę pozostałych stron postępowania. Warto również zauważyć, że w innych ustawodawstwach środek odwoławczy przeważnie ma charakter sformalizowany, co ułatwia organowi ustalenie, czy odwołanie rzeczywiście zasługuje na uwzględnienie. W polskiej regulacji natomiast, w związku z przyjęciem zasady odformalizowania odwołania, ustalenie, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, w wielu przypadkach jest zadaniem bardzo utrudnionym.

Rozdział VI

RYS HISTORYCZNY AUTOKONTROLI W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

1. REGULACJA PRAWNA Z OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym zawarto nie tylko regulację autokontroli decyzji w toku postępowania odwoławczego, lecz przewidziano także możliwość autoweryfikacji ostatecznej decyzji w razie zaskarżenia jej do sądu administracyjnego. Regulacja prawna tej instytucji była jednak bardzo lakoniczna, ograniczała się jedynie do postanowień ust. 2 art. 90 r.p.a. wskazującego, iż art. 90 ust. 1 stosuje się także wówczas, gdy na decyzję władzy wniesiono skargę do sądu administracyjnego. Przesłanki zastosowania autokontroli na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego były zatem identyczne jak na gruncie postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej mógł więc dokonać weryfikacji własnego rozstrzygnięcia, jeśli wniesiona skarga zasługiwała na uwzględnienie, a inne osoby nie nabyły z zaskarżonej decyzji praw.

Ustawodawca w art. 90 ust. 2 r.p.a. nie wskazał wyraźnie granic czasowych, w których ramach mogła nastąpić zmiana zaskarżonej do sądu decyzji. Odpowiedzi na to pytanie należy więc szukać w przepisach regulujących postępowanie sądowoadministracyjne – w ustawie z 8 marca 1922 r. o NTA³⁹⁷ i w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o NTA. W pierwszej kolejności należy wskazać, że na gruncie powyższych regulacji skorzystanie przez organ administracji z instytucji autokontroli nie mogło nastąpić natychmiast po wniesieniu skargi. Takie niezwłoczne działanie utrudniał organowi bezpośredni tryb wnoszenia skargi – zgodnie z art. 10 ustawy o NTA i art. 57 ust. 2 rozporządzenia o NTA – skargę należało wnieść bezpośrednio do Trybunału. W literaturze międzywojennej wskazywano, że wprowadzenie instytucji autokontroli powinno się wiązać ze zmianą trybu wnoszenia skargi na pośredni³⁹⁸, niemniej jednak przez cały okres obowiązywania regulacji międzywojennych nie dokonano w tym kierunku stosownej nowelizacji. Władza mogła skorzystać z prawa do weryfikacji własnej decyzji dopiero po otrzymaniu z sądu odpisu skargi z załącznikami dla przedstawie-

³⁹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400.

³⁹⁸ E. Starczewski, *Projekt ustawy...*, s. 401.

nia odpowiedzi. Przewodniczący izby na przedstawienie odpowiedzi oraz przesłanie akt sprawy wyznaczał władzy termin nieprzekraczający 2 miesięcy³⁹⁹. W świetle art. 69 ust. 1 rozporządzenia o NTA nie wydaje się jednak, by był on ostateczny. Zgodnie z tym przepisem „jeżeli władza pozwana przed rozstrzygnięciem sprawy cofnie zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie i zawiadomi o tem Trybunał, przewodniczący izby zażąda od skarżącego w wyznaczonym terminie oświadczenia, czy skargę swą cofa”. W związku z powyższym wydaje się, że takie uprawnienie przysługiwało władzy również po przekazaniu odpowiedzi na skargę, aż do momentu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Należy podkreślić, że o ile cel wprowadzenia instytucji autokontroli do porządku prawnego nie budził wątpliwości, o tyle stosowanie tej instytucji w praktyce wywołało istotne rozbieżności zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. Dużą rolę w kształtowaniu tej instytucji należy przypisać orzecznictwu Najwyższego Trybunału Administracyjnego, choć trzeba zauważyć, że tezy orzeczeń składów orzekających bywały bardzo różnorodne.

Podstawowym zagadnieniem będącym przedmiotem rozważań NTA był zakres kompetencji autokontrolnych. Lakoniczna regulacja prawna nie wskazywała bowiem, jakie rozstrzygnięcia w ramach tej instytucji mogła wydać władza i czy pojęciu uwzględnienia skargi należy nadać wąski charakter, czy też może interpretacja tego przepisu powinna iść w kierunku rozszerzającym. W wyroku z 10 czerwca 1930 r. NTA wskazał, że przez cofnięcie przez pozwaną władzę jej decyzji w trybie art. 27 ustawy o NTA i na zasadzie art. 90 ust. 2 r.p.a. należy rozumieć tylko takie cofnięcie, jakie jest połączone z wydaniem nowej decyzji idącej po linii zarzutów skargi; inaczej mówiąc – takiej decyzji, która będzie czynić zadość roszczeniu skarżącego lub zwalniać go od nałożonego nań obowiązku lub która usuwa wadliwość postępowania wysunięte przez skarżącego⁴⁰⁰. W orzecznictwie podnoszono, że uwzględnienie skargi nie jest – zwłaszcza wobec kasacyjnego charakteru skargi do NTA – równoznaczne z uwzględnieniem rzeczowego roszczenia strony. Jeżeli więc skarga obejmuje jedynie zarzut braku uzasadnienia odmownego rozstrzygnięcia, to zmiana zaskarżonego orzeczenia, polegająca na podaniu uzasadnienia, będzie się przedstawiać jako uwzględnienie skargi. Poglądy wyrażone przez NTA spotkały się z akceptacją w doktrynie. J. Grzymała-Pokrzywnicki już wcześniej opowiadał się za rozszerzeniem autokontrolnych kompetencji władz, a taka interpretacja sądu znacznie rozszerzała liczbę wypadków, w których dopuszczalna byłaby zmiana zaskarżonych decyzji⁴⁰¹. Podobnie jak na gruncie postępowania administracyjnego, w orzecznictwie podkreślano, że postanowienie art. 90 ust. 2 rozporządzenia o NTA nie uprawnia władzy do zmiany rozstrzygnięcia na niekorzyść skarżącego⁴⁰².

³⁹⁹ Artykuł 67 ust. 2 rozporządzenia o NTA.

⁴⁰⁰ Wyrok z 10 czerwca 1930 r., I. rej. 371/28; przytaczam za J. Grzymałą-Pokrzywnickim, *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1937, s. 51.

⁴⁰¹ *Ibidem*, s. 58–59 i powołane tam wyroki.

⁴⁰² Wyrok NTA z 28 października 1935 r., I. rej. 9552/32 i 2139/34, za J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 188.

Trybunał zajmował się problematyką skutków cofnięcia przez władzę zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy prawne nie były w tej kwestii precyzyjne i w związku z tym pojawiały się liczne wątpliwości. Artykuł 69 ust. 1 rozporządzenia o NTA przewidywał bowiem jedynie, że „jeżeli władza pozwana przed rozstrzygnięciem sprawy cofnie zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie i zawiadomi o tem Trybunał, przewodniczący izby zażąda od skarżącego w wyznaczonym terminie oświadczenia, czy skargę swą cofa”. Natomiast zgodnie z art. 69 ust. 2 rozporządzenia o NTA brak odpowiedzi w terminie powodował umorzenie postępowania, a odpowiedź warunkową uważało się za odmowę cofnięcia skargi. NTA uznał jednak, że skarga, która wskutek cofnięcia przez władzę pozwaną zaskarżonego orzeczenia stała się oczywiście bezprzedmiotowa, powinna być mimo podtrzymania jej przez skarżącego pozostawiona bez rozpoznania⁴⁰³. W innym wyroku NTA zajął stanowisko, że skargę na orzeczenie, które w toku postępowania przed Trybunałem zostało zastąpione przez władzę pozwaną nowym orzeczeniem, również nieuwzględniającym żądania strony, należy uważać za skierowaną przeciw temu nowemu orzeczeniu. Zdaniem J. Grzymały-Pokrzywnickiego takie stanowisko Trybunału było jak najbardziej celowe i sprzyjało uproszczeniu oraz przyspieszeniu postępowania, niemniej jednak mogło ono budzić wątpliwości ze względów formalnych. Autor wskazywał, że zgodnie z taką interpretacją skarżący mógł na rozprawie oznaczyć i wywieść zarzuty skierowane przeciwko nowej decyzji, a władza mogła te zarzuty odpiierać. Ten tryb postępowania był właściwy, wówczas gdy strona nie wniosła przeciwko nowemu orzeczeniu nowej skargi, a równocześnie podtrzymywała swoją skargę wniesioną na uchylone przez władzę orzeczenie⁴⁰⁴. J.S. Langrod podnosił, że ustawodawca powinien zapewnić stronie, iż zbędne jest wnoszenie w tego rodzaju sytuacji ponownej skargi trybunalskiej. Jego zdaniem pewność ta miała wpłynąć na uproszczenie i zmniejszenie kosztów postępowania oraz na usprawnienie administracji i w tym kierunku należało uzupełnić art. 69 rozporządzenia przy okazji nowelizacji prawa o NTA⁴⁰⁵.

W wyroku z 1 lipca 1935 r. NTA rozstrzygnął sporną kwestię, czy zmiana decyzji przez władzę w razie zaskarżenia decyzji do sądu powinna być ograniczona do ram wskazanych w art. 90 ust. 2 r.p.a., czy też taka zmiana mogłaby być dokonana również na podstawie art. 99 r.p.a. (zgodnie z tym przepisem „decyzje, na mocy których strony lub osoby inne nie nabyły żadnych praw, mogą być uchylane i zmieniane z urzędu w każdym czasie tak przez władzę, która decyzję wydała, jak w trybie nadzoru przez władzę przełożoną”). W wyroku tym Trybunał przesądził, że „postanowienia art. 90 ust. 2 przedstawiają się jako przepis specjalny ustanowiony dla wypadków, w których orzeczenia zostały przed Trybunałem zaskarżone, przepis ten zatem wyłącza stosowanie w tych wypadkach ogólnych norm zawartych w art. 99 powołanego prawa”⁴⁰⁶. W literaturze rozstrzygnięcie to zostało przyjęte sceptycznie. J. Grzymała-

⁴⁰³ Wyrok NTA z 6 czerwca 1933 r. I. rej. 1754/31; przytaczam za J. Grzymałą-Pokrzywnickim, *Postępowanie administracyjne...*, s. 52.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, s. 52; por. też powołane tam wyroki.

⁴⁰⁵ J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane...*, s. 191.

⁴⁰⁶ Wyrok NTA z 1 lipca 1935 r., I. rej. 4282/31 i 1584/34, OSP 1936, nr 318.

-Pokrzywnicki wskazywał bowiem, że oznacza ono, iż decyzja zaskarżona do Trybunału miałyby przywilej absolutnej, z wyjątkiem jednego tylko wypadku – niewzruszalności aż do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał⁴⁰⁷. Ten sam wyrok poddał krytyce J.S. Langrod, który podniósł, że wedle tej wykładni art. 99 r.p.a. miałyby zastosowanie tylko w dwóch przypadkach: albo po wydaniu decyzji I instancji, przed wniesieniem przez stronę odwołania, albo też w stosunku do decyzji już prawomocnych. „W zależności więc od zachowania się strony, prawo władzy z art. 99 uległoby w pewnych stadiach postępowania uchyleniu”⁴⁰⁸. Zdaniem autora stanowisko Trybunału nie było zgodne z przepisami postępowania administracyjnego przede wszystkim z tego względu, że art. 99 r.p.a. dopuszcza uchylenie lub zmianę decyzji w każdym czasie, a więc w każdym stadium postępowania. Ponadto bierne lub aktywne zachowanie się strony nie może z istoty rzeczy mieć wpływu na uprawnienia władzy wykonujące z urzędu. Odnosząc się natomiast do art. 90 r.p.a., autor wskazał, że przepis ten pozostaje w nierozdzielalnym związku z aktywnym zachowaniem się strony, uprawnienia w nim przewidziane przysługują jedynie władzy *a quo*, a więc omawiane przepisy dotyczą zupełnie innego obszaru, skarga do Trybunału jest środkiem w procesie sądowym i wniesienie jej nie ma wpływu na postępowanie administracyjne, a ponadto fakt wniesienia skargi do NTA pozostaje dłuższy czas dla władzy nieznaną⁴⁰⁹.

Orzecznictwo NTA wywarło niewątpliwie doniosły wpływ na kształt autokontroli uregulowanej w art. 90 ust. 2 r.p.a. Jego działalność orzecznicza została przerwana z chwilą wybuchu II wojny światowej, a po jej zakończeniu Trybunału już nie reaktywowano, co oznaczało również kres instytucji autokontroli ostatecznych decyzji.

2. REAKTYWACJA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Po II wojnie światowej ogólne sądownictwo administracyjne nie istniało aż do 1980 r., zakładano bowiem, że w państwie o ówczesnym ustroju polityczno-społecznym wystarczające będą takie instytucje kontroli jak kontrola wewnątrzadministracyjna, społeczna czy prokuratorska⁴¹⁰. Nowa kodyfikacja postępowania administracyjnego nie zawierała więc przepisów regulujących postępowanie sądowniczoadministracyjne. Sądową kontrolę decyzji administracyjnych wprowadzono dopiero w 1980 r., w wyniku wejścia w życie noweli styczeniowej, tj. ustawy z 31 stycznia 1980 r. o NSA oraz o zmianie ustawy –

⁴⁰⁷ J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 55.

⁴⁰⁸ J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane...*, s. 194 i n.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ M. Jaśkowska, w: M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 18.

k.p.a.⁴¹¹. Nowelą tą w art. 200 k.p.a. została uregulowana także instytucja autokontroli decyzji. Przepis ten przewidywał, że organ administracji publicznej, za którego pośrednictwem wniesiono skargę, może w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia zmienić lub uchylić własną decyzję, jeśli uzna skargę za w całości słuszną. W takim przypadku organ nie nadaje skardze dalszego biegu. Analizując powyższy przepis prawny, należy zauważyć, że ustawodawca – w przeciwieństwie do regulacji międzywojennych – wprowadził pośredni tryb wnoszenia skargi. Rozwiązanie takie co do zasady pozytywnie oceniono w doktrynie, podkreślając jego walor praktyczny. Powyższy tryb wnoszenia skarg pozwalał bowiem organowi na niezwłoczne zastosowanie instytucji autokontroli⁴¹². Z. Janowicz wskazywał wprawdzie, że taki tryb wnoszenia skargi może się wiązać z pewnym ryzykiem, a mianowicie organ może się uchylać od kontroli sądowej i wywierać nacisk na skarżącego. Autor podnosił jednak, że takie ryzyko zostało ostatecznie w znacznej części usunięte poprzez ograniczenie uprawnień organu, gdyż organ mógł zaspokoić żądania skargi tylko w całości⁴¹³.

Ustawodawca wskazał, że w razie zastosowania instytucji autokontroli organ nie nadawał skardze dalszego biegu, a zatem nie był zobowiązany do przekazania akt sprawy wraz z odpowiedzią na skargę. Taki kształt instytucji autokontroli uwalniał więc sąd od rozpatrywania skarg nie tylko pod względem ich zasadności, ale także od wydawania orzeczeń o charakterze formalnym, tj. postanowień o umorzeniu postępowania sądownoadministracyjnego. Ustawodawca wprost określił także granice czasowe, w których ramach dopuszczalna była zmiana lub uchylenie własnej decyzji przez organ. Zgodnie z art. 200 § 2 k.p.a. organ mógł dokonać autokontroli w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, podstawowym celem autokontroli decyzji jest bowiem przyspieszenie i uproszczenie postępowania sądownoadministracyjnego, a termin ten należy uznać za w zupełności wystarczający na zbadanie zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz ewentualną jego korektę⁴¹⁴. Ponadto należy wskazać na praktyczny wymiar tego rozwiązania, termin 30 dni był bowiem ściśle związany z fazą postępowania, w której organ ma akta sprawy.

⁴¹¹ Dz.U. Nr 4, poz. 8.

⁴¹² Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 280; J.P. Tarno, w: Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w świetle orzecznictwa NSA*, Warszawa 1988, s. 163; A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, w: *idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 109; J. Borkowski, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, s. 333; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 126; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, s. 132.

⁴¹³ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 280.

⁴¹⁴ Tak też M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 134. Zdaniem autora przyznany termin stwarzał dogodne warunki czasowe do pełnego, wszechstronnego, ostatecznego już w systemie organów administracji na danym etapie sprawy, rozpatrzenia wszystkich podniesionych w skardze zarzutów i zajęcia stosownego stanowiska.

Trzeba jednak wskazać, że mimo wyżej wymienionych zmian, które zasługują na aprobatę, ustawodawca nie ustrzegł się błędów przy redagowaniu niniejszego przepisu i już od początku jego funkcjonowania pojawiły się istotne problemy interpretacyjne⁴¹⁵. Po pierwsze, wątpliwości, czy przepis ten stwarza organom administracji możliwość zmiany lub uchylecia zaskarżonej decyzji wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów rozdziału 12 i 13 działu II k.p.a., czy też może niezależnie od innych przepisów k.p.a., co oznaczałoby, że stanowi samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji, wiążące się wyłącznie z zaskarżeniem tej decyzji do sądu administracyjnego. Zwolennicy pierwszego poglądu wskazywali, że przepis ten stanowi unormowanie odsyłające, tzn. organ administracji publicznej może w tym trybie uchylć lub zmienić zaskarżoną decyzję tylko na podstawie i w granicach przepisów rozdz. 12 i 13 k.p.a. działu II. Skoro przedmiotem skargi może być tylko decyzja ostateczna w administracyjnym toku instancji, należy przyjąć, że kompetencja do jej zmiany lub uchylecia na podstawie art. 200 § 2 k.p.a. musi się zamykać w granicach wyznaczonych przez art. 16 § 1 k.p.a., który dopuszcza podważenie mocy obowiązującej decyzji ostatecznej tylko w przypadkach określonych w kodeksie⁴¹⁶. Zgodnie z drugim poglądem art. 200 § 2 k.p.a. traktowano natomiast jako samoistną podstawę do zmiany lub uchylecia zaskarżonej decyzji ostatecznej, a decyzję autokontrolną nadal uważano za decyzję organu w ostatniej instancji, od której przysługiwała skarga do sądu⁴¹⁷. J.P. Tarno wskazywał, że za taką interpretacją omawianego przepisu przemawia przede wszystkim jego miejsce zajmowane w systematyce k.p.a. Przepis ten jest niejako łącznikiem między postępowaniem administracyjnym a postępowaniem sądowym. Uprawnienie organu do wydania ponownej decyzji, w sytuacji gdy strona zrezygnowała z dochodzenia swych praw na drodze postępowania administracyjnego (wniesienia skargi), wynika ze szczególnego przepisu prawa – art. 200 § 2 k.p.a., ma ono charakter nadzwyczajny i ma służyć przyspieszeniu załatwienia sprawy zgodnie z prawem. Omawiany przepis w żaden sposób nie może natomiast stanowić podstawy do skierowania sprawy z powrotem na drogę postępowania administracyjnego, gdyż byłoby to sprzeczne z interesem strony. Polemizując z argumentacją zwolenników pierwszego poglądu, autor wskazywał ponadto, że sytuacja, o której mowa w art. 200 § 2 k.p.a., jest także „przypadkiem przewidzianym w kodeksie”⁴¹⁸.

⁴¹⁵ A. Wróblewski, *Spory interpretacyjne wokół art. 200 § 2 k.p.a.*, PiP 1983, nr 10, s. 56.

⁴¹⁶ B. Czapski, *Uwagi do kpa na tle praktyki*, PPr 1982, nr 2, s. 42 i n.; H. Starczewski, *Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 200 k.p.a.)*, PPr 1982, nr 7, s. 55; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 127–128; T. Woś, *Zbieg drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej*, KSP 1984, nr XVII, s. 84; T. Woś, *Charakter i zakres nadzwyczajnych uprawnień kontrolnych organu II instancji na podstawie art. 200 § 2 k.p.a.*, PPr 1983, nr 6, s. 12–13.

⁴¹⁷ A. Wróblewski, *Spory interpretacyjne...*, s. 57; J.P. Tarno, w: Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 165.

⁴¹⁸ J.P. Tarno, w: Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 164–165. Pogląd ten został również zaaprobowany przez T. Wosia, *Związki postępowania...*, s. 61.

Spór o charakter uprawnień z art. 200 § 2 k.p.a. rozstrzygnął SN w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15 grudnia 1984 r., przyjmując, że „autokontrola zaskarżonej ostatecznej decyzji przez organ, który ją wydał, stanowi nowe, samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji, wiążące się wyłącznie z zaskarżeniem tej decyzji do sądu administracyjnego. Taki charakter tego uprawnienia sprawia, że nie należy go wiązać z przewidzianymi w k.p.a. środkami wewnątrzadministracyjnego, nadzwyczajnego postępowania kontrolnego i dopatrywać się w tym przepisie normy odsyłającej do przewidzianych tam możliwości uchylenia, zmiany czy stwierdzenia nieważności decyzji⁴¹⁹. Zdaniem SN podstawy prawnej zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji należało poszukiwać w przepisie art. 207 § 2 i 3 k.p.a. Decyzja mogła zatem ulec zmianie lub uchyleniu w razie: 1) naruszenia prawa materialnego, chyba że naruszenie to nie miało wpływu na wynik sprawy, 2) naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a., 3) naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, a także 4) w przypadku naruszenia przepisów, które skutkują nieważnością decyzji. Odesłanie do przepisów art. 207 § 2 i 3 k.p.a. SN uzasadniał, tym że w ramach wyżej wymienionych przepisów w postępowaniu sądowym bada się legalność decyzji administracyjnej. Skoro zaś przedmiotem skargi jest właśnie brak legalności, a postępowanie organu administracji w ramach art. 200 § 2 k.p.a. związane jest wniesieniem skargi, to należy uznać, że również w tak szerokim zakresie, w granicach tych podstaw prawnych, organ administracji, który wydał zaskarżoną decyzję, jest władny przeprowadzić autokontrolę. Badanie decyzji w celu stwierdzenia czy nastąpiło naruszenie przepisów dające podstawę do wznowienia postępowania lub przepisów powodujących nieważność decyzji, nie jest w tym przypadku odesłaniem wprost do trybu postępowania przewidzianego w art. 145 k.p.a. czy w art. 156–159 k.p.a. W tym przypadku chodzi bowiem o to, że zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej w trybie art. 200 § 2 k.p.a. może również nastąpić w przypadku takiego naruszenia przepisów prawa, które uzasadniałoby możliwość wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji⁴²⁰.

Kolejne wątpliwości interpretacyjne dotyczyły charakteru decyzji wydanej w tym trybie, a mianowicie – czy należy ją traktować jako decyzję ostateczną, a tym samym czy może być zaskarżona do sądu administracyjnego, czy też jest decyzją wydaną w odrębnym postępowaniu w I instancji i podlega tokowi instancji⁴²¹. Zarówno w doktrynie, jak i w literaturze nie było zgodności w tej kwestii. H. Starczewski wskazywał, że skoro art. 200 § 2 k.p.a. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do uchylenia lub zmiany decyzji, ale odsyła do tych instytucji, które regulują warunki uchylania lub zmiany decyzji, to należy konsekwentnie przyjąć, że decyzja autokontrolna jest decyzją organu I in-

⁴¹⁹ Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985, nr 10, poz. 143.

⁴²⁰ *Ibidem*.

⁴²¹ A. Wróblewski, *Spory interpretacyjne...*, s. 56.

stancji⁴²². Podobnie przyjął NSA w postanowieniu z 29 października 1981 r., podnosząc, że „decyzja terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, zmieniająca lub uchylająca na podstawie art. 200 § 2 k.p.a. ostateczną decyzję tego organu zaskarżoną do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest rozstrzygnięciem wydanym w I instancji i służy od niej odwołanie zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego”⁴²³. Orzeczenie to uzyskało aprobatę W. Dawidowicza, choć autor nie krył obawy, że taka koncepcja „kryje w sobie niebezpieczeństwo manipulowania skargą ze szkodą dla interesów skarżącego”⁴²⁴.

Z powyższym poglądem polemizował T. Woś, podnosząc, że przyjęcie nieostateczności decyzji opartej na art. 200 § 2 k.p.a. nie tylko nie da się pogodzić z zewnętrznym charakterem skargi do sądu, która nie może w rezultacie uruchamiać nowego toku instancji administracyjnych, lecz wydaje się także zbędne z punktu widzenia funkcji, którym ma służyć tok instancji, a mianowicie ochrony praw strony, skoro decyzja musi w całości uwzględniać żądania skarżącego⁴²⁵. Podobnego zdania był również A. Wróblewski, wskazując, że powyższa interpretacja jest najbliższa interesowi strony, ponieważ nie tylko umożliwia przyspieszenie załatwienia sprawy bez angażowania sądu, ale także przeciwdziała nadmiernemu odwlekaniu momentu uprawniającego do ponownego skorzystania z prawa skargi do sądu, a więc ogranicza możliwość manipulowania skargą przez organy⁴²⁶.

Kwestią tą zajął się również SN, który w uchwale składu siedmiu sędziów z 19 stycznia 1983 r. stwierdził, że od decyzji administracyjnej wydanej w trybie art. 200 § 2 k.p.a. przez organ II instancji przysługuje stronie skarga do NSA, z wyjątkiem jednak sytuacji, gdy decyzja została wydana w trybie art. 200 § 2 k.p.a. przez organ I instancji na skutek skargi prokuratora (bez wyczerpania środków zaskarżania). W tym drugim przypadku stronie przysługuje tylko odwołanie do właściwego administracyjnego organu odwoławczego⁴²⁷. W uzasadnieniu powyższej uchwały SN podniósł, że autokontrola wykonywana w trybie art. 200 § 2 k.p.a. przez organ, który orzekł w II instancji, stanowi decyzję ostateczną w toku instancyjnym, gdyż jest tożsama z rozpoznaniem odwołania. Od takiej decyzji nie może przysługiwać odwołanie do organu administracyjnego wyższego stopnia, gdyż tok instancji został wyczerpany. Od nowej decyzji organu II instancji, wydanej w trybie art. 200 § 2 k.p.a., przysługują środki kontroli pozainstancyjnej łącznie z kontrolą sądową; organ, który korzysta z możliwości przewidzianej w art. 200 § 2 k.p.a., dokonuje zatem oceny zaskarżonej decyzji w takich granicach, w jakich mógłby to uczynić NSA.

⁴²² H. Starczewski, *Uchylenie...*, s. 56.

⁴²³ W. Dawidowicz, *Glosa do postanowienia NSA z 29 września 1981 r., SA 2449/81*, OSP 1982, nr 7–8, poz. 110.

⁴²⁴ *Ibidem*.

⁴²⁵ T. Woś, *Charakter i zakres nadzwyczajnych uprawnień...*, s. 19.

⁴²⁶ A. Wróblewski, *Spory interpretacyjne...*, s. 57. Tak też: J.P. Tarno, w: Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 165; J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 131.

⁴²⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 19 stycznia 1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983, nr 9, poz. 127.

W zakresie jednak sposobu rozstrzygnięcia organ ten – w przeciwieństwie do organu odwoławczego (art. 138 k.p.a.) oraz NSA (art. 207 k.p.a.) – może, uznając w całości skargę za słuszną, jedynie zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję (art. 200 § 2 *in fine* k.p.a.). Zdaniem NSA inaczej jest wtedy, kiedy prokurator wnosi skargę na decyzję ostateczną organu I instancji niezgodną z prawem (bez kontroli instancyjnej). Po wpłynięciu skargi prokuratora do organu I instancji organ ten może wydać decyzję na podstawie art. 200 § 2 k.p.a. Decyzja wydana przez ten organ i w trybie tego przepisu jest w dalszym ciągu decyzją organu I instancji i na skutek odwołania może być poddana kontroli instancyjnej, a po jej wyczerpaniu dopuszczalne będzie ponowne wniesienie skargi do NSA.

SN, rozstrzygając kwestię dopuszczalności skargi od decyzji autokontrolnej, zastrzegł jednak, że skarga taka przysługuje z wyjątkiem decyzji kasacyjnych. Takie rozstrzygnięcie oznaczało, że dopuszczalne jest wydawanie decyzji autokontrolnych o charakterze kasacyjnym, choć w uzasadnieniu tej uchwały SN zawarł przeciwstawny pogląd. Możliwość kasacyjnego orzekania została również potwierdzona w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 15 grudnia 1984 r. Poglądy SN w tym zakresie spotkały się jednak ze zdecydowaną krytyką w piśmiennictwie⁴²⁸. Z. Janowicz podkreślał, że dopuszczenie przez SN uruchomienia nowego toku instancji może jedynie wzmocnić tendencję do niezgodnego z prawem posługiwania się przez organy uprawnieniami do wydawania decyzji kasacyjnych⁴²⁹.

Ustawodawca, regulując autokontrolę decyzji w art. 200 § 2 k.p.a., zawarł sformułowanie „słusność skargi”, które było w doktrynie różnorodnie interpretowane. Zdaniem A. Wróblewskiego organ – w przeciwieństwie do sądu – był związany granicami skargi, co w praktyce oznaczało, że mógł wydać decyzję autokontrolną, nie tylko gdy znalazł przesłanki do uznania decyzji za wadliwą, ale konieczne było również, by wykryta wadliwość odpowiadała zarzutom skargi⁴³⁰. Autor ten w późniejszym opracowaniu wskazywał ponadto, że oparcie zarzutów skargi wyłącznie na rozumowaniu pozaprawnym nie przekreśla słusności skargi. Organ może „uznając w całości skargę za słuszną, uchylić lub zmienić swą decyzję nawet wówczas, gdy była ona oczywiście nietrafna, choć formalnie nie naruszała prawa”⁴³¹. A. Wróblewski przyjmował więc szersze kryteria oceny zaskarżonej decyzji dla organu autokontrolnego niż dla sądu, organ mógł bowiem zweryfikować swoją decyzję z punktu widzenia jej trafności, celowości itp. Odmienne stanowisko zajmował w tej kwestii T. Woś, podnosząc, że na gruncie art. 200 § 2 k.p.a. za podstawę badania zasadności skargi zarówno przez organ administracyjny, jak i przez NSA należy przyjąć

⁴²⁸ T. Woś, *Glosa do uchwały SN z 19 stycznia 1983 r.*, III AZP 7/82, OSPiKA 1984, nr 10, s. 519–523; Z. Janowicz, *Glosa do uchwały SN z 19 stycznia 1983 r.*, III AZP 7/82, PiP 1984, nr 2, s. 141–142.

⁴²⁹ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, 141–142; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 444.

⁴³⁰ A. Wróblewski, *Spory interpretacyjne...*, s. 58–59.

⁴³¹ A. Wróblewski, *Jeszcze raz o uprawnieniach organu z art. 200 § 2 k.p.a.*, PPr 1984, nr 2, s. 48.

art. 196 § 1 k.p.a., zgodnie z którym podstawą skargi ma być zarzut niezgodności decyzji z prawem⁴³². W związku z powyższym zdaniem T. Wosia organ nie jest związany granicami skargi i nie ma wobec tego znaczenia, jakie zarzuty są sformułowane w skardze; aby organ mógł uznać skargę za słuszną musi stwierdzić naruszenie prawa⁴³³. Jak pokazuje powyższa analiza orzecznictwa i literatury, konstrukcja art. 200 § 2 k.p.a. regulującego instytucję autokontroli była dalece niedoskonała i wywołała zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie spory, które dotyczyły kwestii niezwykle istotnych. W związku z licznymi wątpliwościami interpretacyjnymi, które pojawiły się na tle stosowania przepisu art. 200 § 2 k.p.a., ustawodawca podjął działania zmierzające do ich usunięcia. I tak, ustawą z 24 maja 1990 r. o zmianie k.p.a.⁴³⁴ art. 200 § 2 k.p.a. nadano następujące brzmienie: „organ administracji państwowej, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Może też w tym terminie, jeżeli uzna skargę w całości za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję na zasadach określonych w art. 207 § 2”.

Regulacja ta, choć niewątpliwie lepsza od poprzedniej, nie usunęła jednak wszystkich wątpliwości⁴³⁵. J. Zimmermann wskazywał, że ustawodawca nadal używa sformułowania „uznanie skargi w całości za słuszną”, a tym samym pozostają takie same wątpliwości jak na gruncie stosowania art. 132 k.p.a., gdyż skarga jest środkiem odformalizowanym, bez obowiązku wskazywania argumentacji. Ponadto zdaniem J. Zimmermanna zwrot „na zasadach określonych w art. 207 § 2” ograniczał kompetencje samoweryfikacyjne organu. Przepis ten wymieniał bowiem przesłanki uchylecia decyzji przez sąd administracyjny, który nie był w żadnym razie upoważniony do działania merytorycznego, tj. do zmiany zaskarżonej decyzji. Ze zwrotu tego wynikało zatem, że organ może zmienić decyzję, ale na zasadach przewidzianych tylko dla jej uchylania przez sąd. Autor nie tylko uważał takie rozwiązanie za niespójne z wyżej wymienionych względów, lecz także wskazywał, że dawało ono organowi administracyjnemu, działającemu w ramach samokontroli zainicjowanej skargą do NSA, szersze kompetencje niż samemu sądowi⁴³⁶.

W literaturze wskazywano również, że w świetle znowelizowanego art. 200 § 2 k.p.a. dopuszczalność zmiany lub uchylecia decyzji w trybie autokontroli była ograniczona dwiema przesłankami. Po pierwsze, uznaniem przez organ skargi w całości za słuszną – co zdaniem B. Adamiak oznaczało, że stanowisko skarżącego i organu zarówno co do rodzaju wadliwości decyzji, jak i co do zakresu wadliwości musi się pokrywać, a po drugie, decyzja musiała być dotknięta jednym z rodzajów wadliwości wymienionych w art. 207 k.p.a.⁴³⁷.

⁴³² T. Woś, *Związki...*, s. 67. Tak też Z. Janowicz, *Glosa...*, s. 141.

⁴³³ T. Woś, *Związki...*, s. 67–68.

⁴³⁴ Dz.U. Nr 34, poz. 201.

⁴³⁵ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992, s. 476–477.

⁴³⁶ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 218–219.

⁴³⁷ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1992, s. 288.

Ustawodawca, dokonując zmiany regulacji autokontroli decyzji, w art. 200 § 3 k.p.a. wskazał jednoznacznie, że decyzja wydana na podstawie § 2 nie może być w tym samym trybie zmieniona lub uchylona. Taka regulacja miała na celu zapobieżenie groźbie tzw. błędnego koła⁴³⁸. Z. Janowicz podkreślił, że takie postanowienie wskazuje na „typowo zastępcze działanie organu w stosunku do sądu administracyjnego”⁴³⁹. Trzeba również zauważyć, że w nowej wersji art. 200 k.p.a. ustawodawca nie zawarł zwrotu, że w razie uwzględnienia skargi nie nadaje się skardze dalszego biegu, niemniej jednak taki wniosek można było pośrednio wysnuć z treści art. 200 § 5 k.p.a. Z treści tego przepisu wynikało bowiem, że organ był zobowiązany do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na nią, w której wskaże przyczyny jej nieuwzględnienia. Również w literaturze podkreślano, że mimo braku takiego sformułowania ten tryb postępowania jest nadal oczywisty⁴⁴⁰. W literaturze pojawił się też zarzut, że w nowelizacji nie rozwiązano kwestii ochrony praw i interesów innych stron postępowania administracyjnego niż skarżący (w okresie międzywojennym zapewniała ją art. 90 r.p.a.)⁴⁴¹.

W świetle powyższych wywodów trzeba stwierdzić, że zmiana powyższej regulacji zmierzała w dobrą stronę, niemniej jednak ustawodawcy nie udało się w pełni usunąć wszystkich wątpliwości związanych ze stosowaniem instytucji autokontroli.

3. USTAWA O NACZELNYM SĄDZIE ADMINISTRACYJNYM Z 1995 R.

Szansa na bardziej precyzyjne unormowanie instytucji autokontroli pojawiła się w związku z tworzeniem nowej ustawy, a mianowicie ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA⁴⁴². Ustawodawca, wprowadzając w art. 38 ust. 2 tej ustawy regulację instytucji autokontroli, nadał jej nieco inną treść niż dotychczas⁴⁴³. Nie można jednak ocenić, że szansa ta została właściwie wykorzystana, w doktrynie regulacja spotkała się bowiem z ostrą krytyką⁴⁴⁴. J. Zimmermann określił wręcz, że przepis ten stanowi „w istocie krok wstecz w dopracowywaniu się prawidłowego unormowania”⁴⁴⁵.

⁴³⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 219.

⁴³⁹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995 s. 476.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, s. 475.

⁴⁴¹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 219; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 477.

⁴⁴² Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

⁴⁴³ Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. „organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia rozprawy”.

⁴⁴⁴ A. Kabat, *Instytucja autokontroli...*, s. 318–319; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 219; T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 157 i n.

⁴⁴⁵ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 219.

Analizując treść art. 38 ustawy o NSA z 1995 r. w pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawodawca zdecydował się powrócić do koncepcji bezpośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Zgodnie z ust. 1 art. 38 ustawy o NSA z 1995 r. organ otrzymywał odpis skargi od sądu i w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu skargi był zobowiązany udzielić odpowiedzi na skargę oraz nadesłać w tym terminie akta sprawy. Zwolenniczką powyższego rozwiązania była B. Adamiak, która podkreślała, że powrót do trybu bezpośredniego jest w pełni uzasadniony, a „dążenie do odciążenia sądu czynnościami nie może stanowić argumentu do przyjmowania rozwiązań, które mogą doprowadzić do wyłączenia możliwości obrony interesu prawnego przez jednostkę na drodze sądowej z powodu nienadania skardze biegu”⁴⁴⁶. Tym bardziej że – jak wskazywała autorka – tryb bezpośredni nie wyłącza przecież możliwości samokontroli przez organy⁴⁴⁷. Organ administracji publicznej mógł więc dokonać autokontroli dopiero po przesłaniu odpisu skargi, przy czym termin na skorzystanie z tej instytucji nie pokrywał się z terminem przekazania odpowiedzi na skargę, lecz został ustanowiony przez ustawodawcę odrębnie w ust. 2 art. 38 ustawy. Zgodnie z nim organ mógł dokonać autokontroli do dnia wyznaczenia przez sąd terminu rozprawy. Nastąpiło więc znaczne wydłużenie okresu, w którym organy mogły skorzystać z tej kompetencji. Termin został jednak określony w sposób budzący wątpliwości, gdyż między wyznaczeniem rozprawy a doręczeniem organowi zawiadomienia o niej może upłynąć kilka lub kilkanaście dni, a zatem organ przed dokonaniem autokontroli musiał podejmować kroki celem upewnienia się, czy termin rozprawy został już wyznaczony. Należy się zgodzić z T. Wośm, iż *ratio legis* takiego określenia terminu autokontroli nie jest jasne. Autor ten po pierwsze wskazywał, że taki termin rodzi wątpliwość praktyczną, w jaki sposób organ będzie mógł skorzystać z owej instytucji, skoro nie będzie dysponował aktami sprawy, które przekazał sądowi. Ponadto, jeśli intencją ustawodawcy było przedłużenie okresu, w którym organ może weryfikować swoje działanie lub bezczynność, należało mu na to zezwolić do dnia otrzymania zawiadomienia o rozprawie bądź też do dnia samej rozprawy⁴⁴⁸.

Inaczej niż poprzednie unormowania, art. 38 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. obejmował swoim zakresem nie tylko decyzje, ale wszelkie formy administracyjnych działań. Najwyraźniej z tychże względów ustawodawca bardzo lakonicznie uregulował instytucję autokontroli. Spotkało się to z wyraźną negatywną oceną w doktrynie. T. Woś wskazywał, że takie ogólne rozwiązanie oznacza jedynie trudności w wykładni i stosowaniu tej instytucji⁴⁴⁹. Podobnie A. Kabat podkreślał, że ogólne ujęcie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. sprawiało, iż nie wszystkie kwestie związane ze stosowaniem tego przepisu wynikały w sposób jednoznaczny z jego treści,

⁴⁴⁶ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2001, s. 364.

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁴⁸ T. Woś, *Postępowanie...*, s. 164–165.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, s. 158.

co powodowało, iż wymieniony przepis niemal od początku obowiązywania nasuwał zastrzeżenia i wątpliwości⁴⁵⁰. Podnoszono także, iż art. 200 k.p.a. określał przesłanki skorzystania z uprawnień autokontrolnych oraz w szerszym aspekcie określał zakres upoważnień organu administracyjnego do badania zasadności skargi wniesionej na decyzję tego organu, natomiast art. 38 ust. 2 ustawy nie określa przesłanek autokontroli, nie jest więc jasne, na podstawie jakich kryteriów organ może dokonać weryfikacji własnej decyzji⁴⁵¹. Ustawodawca wprowadził ponadto sformułowanie „uwzględnić skargę w całości”, które zrodziło wiele wątpliwości interpretacyjnych. Ustawodawca nie określił bowiem wprost kompetencji organu, jak czynił to poprzednio w art. 200 k.p.a., a pośredni zwrot pozwalał się jedynie domyślać, jaką formę ma przybrać realizacja przyznanej kompetencji⁴⁵². Wraz z nową regulacją powróciły kontrowersje w kwestii interpretacji charakteru rozstrzygnięcia autokontrolnego. Znowu pojawiły się wątpliwości, czy autokontrola stanowi samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji oraz czy należy ją traktować jako decyzję ostateczną zaskarżalną do sądu administracyjnego, czy też jako decyzję wydaną w odrębnym postępowaniu w I instancji⁴⁵³. W literaturze przeważał pogląd, że również na tle postanowień art. 38 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. zachował aktualność pogląd SN, iż autokontrola zaskarżonej decyzji stanowi nowe, samodzielne upoważnienie organu administracji publicznej do weryfikacji własnej decyzji⁴⁵⁴. Odmienny pogląd reprezentował zaś J. Borkowski. Autor ten wskazywał, że art. 38 ust. 2 ustawy NSA „nie może w żadnym razie być potraktowany jako samodzielna podstawa wzruszenia przez organ administracji publicznej zaskarżonego aktu lub czynności, bo jest to przepis ustawy o sądzie administracyjnym (...), a więc nie może on ustanawiać zadań i kompetencji organu administracji publicznej”⁴⁵⁵. Kwestia charakteru autokontroli na gruncie art. 38 ust. 2 ustawy była również przedmiotem rozważań NSA. W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 5 lipca 1999 r. przyjęto więc, że pogląd wyrażony w uchwale NSA z dnia 15 grudnia 1984 r. jest nadal aktualny. NSA stwierdził, że „uprawnienia organu dokonującego autokontroli, określone w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, stanowią samoistną

⁴⁵⁰ A. Kabat, *Instytucja autokontroli...*, s. 319.

⁴⁵¹ T. Woś, *Postępowanie...*, s. 158.

⁴⁵² Zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 220–221.

⁴⁵³ T. Woś, *Postępowanie...*, s. 166 i n.; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 221–222; J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 76–77.

⁴⁵⁴ Tak: T. Woś, *Postępowanie...*, s. 157; A. Kabat, *Instytucja autokontroli...*, s. 312; A. Majewski, *Uwzględnienie skargi przez samorządowe kolegium odwoławcze, którego działanie lub bezczynność zaskarżono*, Sam. Ter. 1996, nr 3, s. 40–43; L. Żukowski, w: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 262.

⁴⁵⁵ J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 24 lutego 1995 r., III SA 19/94*, OSP 1997, nr 6, s. 294. Podobnie B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 294; J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 76–77.

podstawę postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej w ramach tej procedury, jak również samoistną podstawę do stosowania różnicowanych form rozstrzygnięć uwzględniających skargę”⁴⁵⁶.

4. PODSUMOWANIE

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – p.s.a.⁴⁵⁷, w której w art. 54 § 3 znalazła się regulacja prawna instytucji autokontroli. Zgodnie z powyższym przepisem „organ, którego działalność lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy”. Ustawodawca nie zdecydował się zatem w nowej ustawie na radykalne zmiany, mimo że – jak zostało wyżej wykazane – nieodzowna była głębsza rekonstrukcja unormowania autokontroli. Ustawodawca nie odszedł bowiem od generalnego charakteru regulacji autokontroli na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego i właściwie postanowił powielić z drobnymi zmianami lakoniczne rozwiązanie z poprzedniej ustawy, co oczywiście nie usunęło pojawiających się dotychczas wątpliwości w zakresie najbardziej zasadniczych kwestii. Co więcej, można nawet zaryzykować twierdzenie, że przy niektórych zagadnieniach wręcz się one nasiliły.

Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby wzorowanie się na regulacji instytucji autokontroli w brzmieniu obowiązującym w latach 1990–1995. Oczywiście nie było to rozwiązanie bez wad, ale trzeba podkreślić, że ze wszystkich obowiązujących unormowań autokontroli decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym było ono najbardziej precyzyjne. Obowiązujący wówczas art. 200 § 2 k.p.a. wymieniał przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji przez organ administracji publicznej w trybie autokontroli, wskazując, że jest to dopuszczalne na zasadach przewidzianych w art. 207 § 2 k.p.a. Ustawodawca określił ponadto, że organ, dokonując autokontroli, uchyła lub zmienia zaskarżoną decyzję. Niedopuszczalne było zatem w ramach autokontroli stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Obowiązująca wówczas regulacja prawna wykazywała także wiele innych zalet. Warto zauważyć, że ustawodawca – ustalając 30-dniowy termin na skorzystanie przez organ z autokontroli – powiązał autokontrolę z tą fazą postępowania, w której organ administracyjny nie przesłał jeszcze do sądu akt postępowania, a więc dysponuje pełnymi aktami sprawy. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, podstawowym celem autokontroli decyzji jest bowiem przyspieszenie i uproszczenie postępowania sądowoadministracyjnego, a termin ten należy uznać za wystarczający w zupełności na zbadanie zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz ewentualną jego korektę. Ustawodawca w art. 200 § 3 k.p.a. wskazał

⁴⁵⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119. Taki też pogląd przyjęto też przyjęto w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 20 marca 2000 r., OPS 16/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 94, s. 101–102.

⁴⁵⁷ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

również jednoznacznie, że decyzja wydana na podstawie § 2 nie może być w tym samym trybie zmieniona lub uchylona. Taka regulacja zapobiegała więc groźbie tzw. błędnego koła.

Niestety ustawodawca, regulując instytucję autokontroli w art. 54 § 3 p.s.a., nie sięgnął do powyższego unormowania, lecz powielił z nieznacznymi zmianami rozwiązanie z ustawy o NSA z 1995 r., mimo że unormowanie to spotkało się w doktrynie z ostrą krytyką i w istocie było oceniane jako „krok wstecz w dopracowywaniu się prawidłowego unormowania”⁴⁵⁸.

⁴⁵⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 219.

Rozdział VII

AUTOKONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

1. PRZEDMIOT POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego umożliwia realizację dwu podstawowych celów każdego aktu zaskarżenia rozstrzygnięć organów administracyjnych. Bezpośredni cel zawiera się w dążeniu podmiotu skarżącego do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji przez wydanie orzeczenia sądowego odpowiedniej treści. Sąd administracyjny ma wyłącznie uprawnienia kasacyjne, może więc zrealizować tylko bezpośredni cel zaskarżenia. Osiągnięcie celu zasadniczego, pośredniego, będzie natomiast możliwe po przeprowadzeniu nowego postępowania administracyjnego w sprawie. Dopiero orzeczenie sądu umożliwi w przyszłości uzyskanie merytorycznego, zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej. Istnienie pośredniego, ale zasadniczego celu oznacza, że przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym staje się nie tylko skarga na decyzję i nie tylko decyzja administracyjna⁴⁵⁹. „Decyzja stanowi przedmiot zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego i jest niezbędną przesłanką jego dopuszczalności. Oznacza to, że decyzja (...) jest zaszłością, która powinna poprzedzać postępowanie sądownoadministracyjne i którą sąd ma oceniać i poddać kwalifikacji zarówno z punktu widzenia norm prawa materialnego, jak i norm regulujących przebieg postępowania przed organami administracji państwowej. Zarysowuje to pewną ciągłość postępowania sądownoadministracyjnego wobec postępowania administracyjnego, w którym została wydana zaskarżona decyzja. Postępowanie sądownoadministracyjne może się toczyć dopiero po zakończeniu orzekania o czyichś prawach lub obowiązkach (jurysdykcji) przez organ administracji państwowej w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to również, że przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego determinują okoliczności kształtujące strukturę, istotę i cel postępowania administracyjnego⁴⁶⁰.

⁴⁵⁹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 25.

⁴⁶⁰ T. Woś, *Związki postępowania...*, s. 91.

Działalność sądu administracyjnego ma zatem do spełnienia inny cel niż postępowanie administracyjne. Celem postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji określającej w sposób autorytatywny czyjeś prawa i obowiązki na tle stosunku administracyjnoprawnego na podstawie norm prawa materialnego i w ustalonym stanie faktycznym. Sąd administracyjny, badając legalność decyzji administracyjnej – podobnie jak organ administracyjny – bierze pod uwagę i zestawia regulacje materialnoprawne leżące u podstaw stosunku prawnego ze stanem faktycznym oraz obejmuje swoją działalnością kontrolną postępowanie, które poprzedziło wydanie zaskarżonej decyzji. Czyni to jednak nie w celu konkretyzacji stosunku prawnego, ale kontroli tej konkretyzacji⁴⁶¹. Postępowanie sądowoadministracyjne różni się od postępowania administracyjnego w kilku istotnych kwestiach. Przede wszystkim węższy jest zakres orzekania sądu administracyjnego. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę, może wydać jedynie orzeczenie kasacyjne. Może mianowicie uchylić zaskarżoną decyzję, stwierdzić jej nieważność lub ograniczyć się do stwierdzenia niezgodności decyzji z prawem. Sąd administracyjny nie jest natomiast uprawniony do rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy administracyjnej, które by zastąpiło merytoryczne rozstrzygnięcie zawarte w decyzji organu administracyjnego⁴⁶². Przyjęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji publicznej do końcowego załatwienia stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli administracji publicznej⁴⁶³. Możliwość orzekania sądu administracyjnego są więc inne niż organu administracyjnego w postępowaniu odwoławczym, na które to organy w wyniku zaskarżenia decyzji I instancji przechodzą uprawnienia do merytorycznego rozpoznania sprawy, uprzednio przysługujące organowi wydającemu rozstrzygnięcie w I instancji. W postępowaniu administracyjnym podmiot skarżący decyzję wydaną w niższej instancji może zatem realizować tak bezpośredni, jak i pośredni cel zaskarżenia, podczas gdy w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym i NSA skarżący może osiągnąć tylko cel bezpośredni⁴⁶⁴.

Należy się zatem zgodzić z T. Wosiem, że „powyższe cechy specyficzne struktury postępowania sądowoadministracyjnego powodują, że mimo wielostronnych i bardzo ścisłych związków łączących je z postępowaniem administracyjnym, nie można postępowania przed sądami administracyjnymi traktować jako jednej z faz postępowania administracyjnego lub jako kontynuacji tego postępowania, a w szczególności jako kolejnej instancji orzekają-

⁴⁶¹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 26–27; J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego*, w: L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 45; T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 156.

⁴⁶² T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 27; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 41.

⁴⁶³ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, nr 12, s. 22–24.

⁴⁶⁴ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 27–28.

cej w określonej sprawie po zakończeniu możliwości jej rozpatrywania w toku instancji administracyjnych⁴⁶⁵.

Odnosząc powyższe rozważania do instytucji autokontroli decyzji w postępowaniu sądownoadministracyjnym, należy zauważyć, że możliwości orzekania organu w trybie autokontroli są szersze niż możliwości sądu administracyjnego. Organ ten jest bowiem uprawniony do merytorycznego rozpoznania sprawy, a zatem może zrealizować tak bezpośredni, jak i pośredni cel zaskarżenia. Instytucja autokontroli daje więc organowi administracyjnemu, działającemu w ramach postępowania zainicjowanego skargą do sądu, szersze kompetencje niż samemu sądowi.

2. CHARAKTER PRAWNY AUTOKONTROLI

Na gruncie obecnego stanu prawnego w doktrynie nadal występuje rozbieżność poglądów co do charakteru instytucji autokontroli. Zwolennicy traktowania art. 54 § 3 p.s.a. jako niesamodzielnej podstawy działania organu administracji wskazują, że w związku z dodaniem nowego sformułowania „w zakresie swojej właściwości”, przepis ten – w odróżnieniu od art. 38 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. – nie może już stanowić samoistnej podstawy prawnej do dokonania autokontroli ostatecznej decyzji przez organ⁴⁶⁶. B. Adamiak wskazuje, że rozwiązanie to usuwa wątpliwości interpretacyjne co do podstaw weryfikacji aktu w trybie autokontroli. Zdaniem autorki przesłanką ograniczającą dopuszczalność samokontroli jest związanie organu przepisami o właściwości, co powoduje, że tylko jeśli na podstawie przepisów prawa jest on właściwy do weryfikacji decyzji, może uwzględnić skargę⁴⁶⁷. Za takim charakterem autokontroli opowiada się również K. Sobieralski, podnosząc, że ustawodawca w art. 54 § 3 p.s.a. jednoznacznie określił, że organ może wykorzystać uprawnienia autokontrolne jedynie w zakresie swojej właściwości. Takie określenie implikuje zaś formę, a przede wszystkim tryb działań samokontrolnych. Autor ten przyjmuje, że tryb działania organów może regulować jedynie procedura administracyjna, a zatem autokontrola powinna się odbywać w ramach istniejących procedur. Instytucja autokontroli nie może więc mieć charakteru samodzielnego, co oznacza, że przebiega ona tylko w ramach istniejących trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, s. 28.

⁴⁶⁶ J.P. Tarno, *Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym (na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego)*, w: C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 91; W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, *Granice prawa do sądu w sprawach administracyjnych*, w: E. Ura (red.), *Państwo, jednostka, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23–26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 75–76.

⁴⁶⁷ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2008, s. 441.

W związku z powyższym organ może uwzględnić skargę tylko wówczas, gdy jest właściwy do uchylecia decyzji, jej zmiany albo stwierdzenia nieważności według przepisów k.p.a. lub przepisów szczególnych⁴⁶⁸.

Z taką interpretacją nie zgadza się T. Kielkowski. Autor ten, szukając rozwiązania alternatywnego, wskazuje, że z punktu widzenia dyrektyw wykładni językowej można przyjąć, że w przepisie tym chodzi o właściwość do orzekania w sprawie administracyjnej rozstrzygniętej zaskarżonym aktem, ściślej: o właściwość do orzekania w ramach stosunku materialnoprawnego, którego istnienie zrodziło potrzebę działań jurysdykcyjnych. Zdaniem T. Kielkowskiego uprawnienia autokontrolne jawią się zatem przede wszystkim jako możliwość ponownego zajęcia się daną sprawą administracyjną i przy spełnieniu określonych przesłanek – ponownego jej rozstrzygnięcia przez organ administracji, natomiast odwołanie dotychczasowej decyzji ostatecznej schodzi na plan dalszy i nabiera charakteru instrumentalnego⁴⁶⁹. Pogląd ten zasługuje na całkowitą aprobatę, należy się bowiem zgodzić z autorem, że wyrażenie „zakres właściwości” odsyła w istocie do przepisów wyznaczających tę kompetencję szczególną organu, z której korzystał, wydając zaskarżony akt, i z tej kompetencji będzie mógł w ramach autokontroli ponownie uczynić użytek. Niedopuszczalne jest więc wykroczenie poza „zakres właściwości”, a więc np. rozstrzygnięcie o istocie sprawy przez organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji lub rozstrzygnięcie o nieważności decyzji przez organ orzekający w trybie zwykłym⁴⁷⁰ czy też rozstrzygnięcie przez samorządowe kolegium odwoławcze o uchyleniu decyzji organu podatkowego I instancji i rozstrzygnięciu sprawy co do jej istoty, jeśli rozstrzygnięcie podejmowane jest na zasadzie uznania administracyjnego⁴⁷¹. W związku z powyższym przesłanek, od których zależy aktualizacja kompetencji autokontrolnych, nie należy poszukiwać w przepisach określających możliwości wzruszenia decyzji ostatecznej w trybie administracyjnym⁴⁷². Można ponadto zauważyć kolejny aspekt sformułowania „w zakresie swojej właściwości”. Takie określenie powoduje, że nie może być mowy o rozstrzygnięciu autokontrolnym, w sytuacji gdy na skutek zmiany np. normy kompetencyjnej organ utraci już swoją właściwość do rozpoznania sprawy administracyjnej⁴⁷³.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że art. 54 § 3 p.s.a. stanowi samodzielne upoważnienie do

⁴⁶⁸ K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PIP 2004, z. 1, s. 61 i n.

⁴⁶⁹ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 161; T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2004, nr 7–8, s. 183.

⁴⁷⁰ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 162; T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 184.

⁴⁷¹ Przepis art. 233 § 3 Ordynacji podatkowej przewiduje bowiem, że samorządowe kolegium odwoławcze uprawnione jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego I instancji.

⁴⁷² T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 162.

⁴⁷³ *Ibidem*, s. 168 i T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 189, M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu...*, s. 294.

poza granicę przysługującego mu uznania⁴⁷⁹. Pogląd ten wyraźnie umocnił się w świetle nowelizacji art. 200 k.p.a., wprowadzającej do art. 200 k.p.a. § 5, zgodnie z którym organ w odpowiedzi na skargę miał również obowiązek wskazać „przyczyny jej nieuwzględnienia”, co wskazywałoby na obowiązek rozważenia zasadności skargi, a w razie jej stwierdzenia obowiązek skorzystania z kompetencji do weryfikacji decyzji⁴⁸⁰.

W świetle powyższych wywodów należy przyjąć, że w razie wniesienia skargi do sądu, organ administracji publicznej jest zobowiązany zbadać własne rozstrzygnięcie pod względem jego zgodności z prawem. Interpretując treść art. 54 § 3 p.s.a., należy mieć na uwadze nie tylko jego literalne brzmienie, ale przede wszystkim cel wprowadzenia autokontroli decyzji do porządku prawnego. Instytucja autokontroli ma bowiem prowadzić do szybkiego wydania poprawnego rozstrzygnięcia nienaruszającego prawa strony skarżącej, bez konieczności angażowania sądu, a organ administracji publicznej powinien korzystać z przyznanych przez prawo kompetencji, pozwalających na załatwienie sprawy w sposób szybki i zgodny z interesem strony.

4. PRZESŁANKI AUTOKONTROLI

4.1. Skuteczne zaskarżenie decyzji

Możliwość skorzystania przez organ administracji publicznej z instytucji autokontroli pojawia się natychmiast po wniesieniu skargi. Zgodnie z art. 54 § 1 p.s.a. skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Ustawodawca powrócił więc do pośredniego trybu wnoszenia skarg, co spotkało się z pozytywną oceną w literaturze. Poprzednie rozwiązanie wykazało więcej wad niż zalet, w szczególności przedłużało postępowanie w sprawie, konieczne było bowiem przesyłanie przez sąd odpisu skargi właściwemu organowi, który następnie był zobowiązany w terminie 30 dni udzielić sądowi odpowiedzi na skargę i nadesłać w tym terminie akta sprawy. Przyjęta obecnie konstrukcja prawna niewątpliwie przyczynia się do przyspieszenia biegu postępowania w sprawie, a ponadto niezwłocznie stwarza organowi możliwość uruchomienia trybu autokontroli⁴⁸¹.

Należy przyjąć, że warunkiem niezbędnym do uruchomienia przed organem postępowania autokontrolnego jest skuteczne wniesienie skargi. Organ, by mógł skorzystać z autokontroli, musi stwierdzić zachowanie przesłanek dopuszczalności zaskarżenia. Do takiej interpretacji skłania fakt, iż autokontro-

⁴⁷⁹ Wyrok NSA z 22 kwietnia 1988 r., SA/Wr 1141/87, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁴⁸⁰ Zwraca na to uwagę również M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 47.

⁴⁸¹ Szerzej T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 362; J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 183; W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2004, z. 3, s. 67; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 290.

la jest jednym ze skutków wniesienia skargi. Jeżeli więc czynność procesowa, od której zależy uruchomienie postępowania kontrolnego, jest nieskuteczna, decyzja nie może podlegać autokontroli, ta jest bowiem instytucją ściśle związaną z postępowaniem sądownoadministracyjnym. Trudno byłoby się pogodzić z odmienną interpretacją, w rezultacie oznaczałoby to, że organ administracji publicznej w ramach postępowania sądownoadministracyjnego byłby uprawniony do weryfikacji decyzji, której sąd administracyjny nie mógłby ocenić pod kątem zgodności z prawem. W związku z powyższym organ będzie mógł uwzględnić skargę tylko wówczas, gdy zaistnieją warunki prawidłowego zaskarżenia, dotyczące zarówno przedmiotu skargi, jej formy, jak i treści, przy których zachowaniu może nastąpić kontrola zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd administracyjny⁴⁸². Skarga powinna więc spełniać warunki formalne *sensu largo*, czyli warunki wymagane przez przepisy prawne dla skutecznego złożenia skargi do sądu administracyjnego jako pisma procesowego, a mianowicie:

- a) zachowanie określonego w art. 53 p.s.a. terminu do jej złożenia⁴⁸³;
- b) skarga do sądu administracyjnego, jako pierwsze pismo strony (skarżącego) w postępowaniu sądowym, powinna czynić zadość wymaganiom formalnym określonym w art. 46 § 1 i 2 p.s.a., a ponadto zawierać elementy określone w art. 57 § 1 p.s.a., tj. wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy, oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego;
- c) wniesienie skargi przez podmiot mający zdolność sądową i zdolność procesową w rozumieniu art. 25–28 p.s.a.;
- d) uiszczenie wpisu – zgodnie bowiem z art. 230 § 1 i 2 p.s.a. od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym, w tym od skargi, pobiera się wpis.

Skarżący powinien ponadto spełnić następujące przesłanki *sensu stricto*:

- a) złożenie skargi od aktu lub czynności (bezczynności) objętych zakresem właściwości rzeczowej sądu administracyjnego określonej w art. 3 § 2 i 3 oraz w art. 5 p.s.a.;
- b) wniesienie skargi po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, RPO lub Rzecznik Praw Dziecka;
- c) wniesienie skargi przez podmiot, któremu – zgodnie z art. 50 § 1 lub 2 p.s.a. – służy legitymacja do jej wniesienia⁴⁸⁴.

⁴⁸² Szerzej o przesłankach dopuszczalności zaskarżenia pisze T. Woś, w: T. Woś, H. Knyśiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 399 i n.

⁴⁸³ Zgodnie z art. 53 p.s.a. skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 53 § 1). Jedynie prokurator, RPO oraz Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie 6 miesięcy.

⁴⁸⁴ Zgodnie z treścią art. 50 § 1 p.s.a. „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”. W myśl § 2 tego przepisu „uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi”.

Jeżeli organ stwierdzi, że nie zostały spełnione warunki zaskarżenia *sensu stricto*, nie jest uprawniony do uwzględnienia skargi. Przesłanki te nie mogą bowiem podlegać konwalidacji, co oznacza, że w każdym przypadku stwierdzenia braku którejs z przesłanek dopuszczalności zaskarżenia *sensu stricto* sąd jest zobowiązany skargę odrzucić (lub oddalić w razie braku legitymacji)⁴⁸⁵. Nie budzi również większych wątpliwości, że w razie wniesienia skargi po upływie terminu upada możliwość skorzystania przez organ z uprawnienia do autokontroli⁴⁸⁶. Warto jednak zauważyć, że kwestia skorzystania z autokontroli może zostać ponownie otwarta w razie ewentualnego przywrócenia terminu przez sąd. Takie rozwiązanie jest możliwe ze względu na długi termin, jaki został określony w art. 54 § 3 p.s.a na wydanie decyzji autokontrolnej. Jeśli więc skarżący równocześnie ze skargą złożył wniosek o przywrócenie terminu do jej wniesienia, organ powinien się wstrzymać z uwzględnieniem skargi aż do momentu wydania prawomocnego postanowienia w sprawie przywrócenia terminu do wniesienia skargi. Analogicznie powinien postąpić organ, jeśli skarga nie spełnia wymogów formalnych, np. jest obarczona brakiem podpisu skarżącego, czy też została wniesiona przez podmiot niemający zdolności sądowej lub procesowej, a braki te można uzupełnić w trybie art. 49 § 1 p.s.a.⁴⁸⁷

W wyroku z 19 sierpnia 2008 r. WSA w Warszawie podkreślił, że organ jest uprawniony do uwzględnienia skargi, pod warunkiem że złożył ją podmiot, który ma zdolność procesową. Dopiero wówczas istnieje możliwość jakiegokolwiek ingerencji w wydany i mający walor ostateczności akt administracyjny. W przeciwnym razie organ nie ma uprawnień do orzekania w trybie art. 54 § 3 p.s.a i jest obowiązany przekazać skargę do sądu administracyjnego. Sąd wskazał bowiem, że warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania sądoadministracyjnego jest nie tylko sam akt wniesienia skargi, ale nie mniej istotne jest także, jaki podmiot tę skargę składa. W pierwszej kolejności dany podmiot musi spełniać kryterium posiadania zdolności sądowej, zaś dopełnieniem koniecznym dla skuteczności skargi – rozumianej tak, że zostanie ona rozpoznana merytorycznie – jest wykazanie interesu prawnego w zaskarżeniu tej decyzji. W ocenie WSA skorzystanie przez organ z autokontroli, w której ramach organ stosuje kryteria określone w art. 1 § 2 p.s.a., powoduje, że ocena skuteczności takiej skargi ze względu na podmiot ją wnoszący winna podlegać regulacjom p.s.a. Sąd przyjął, że organ, uwzględniając w ramach autokontroli skargę wniesioną przez podmiot niemający zdolności procesowej, dopuścił się rażącego naruszenia art. 54 § 3 p.s.a., co mogło skutkować jedynie stwierdzeniem nieważności takiej decyzji⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 399 i n.

⁴⁸⁶ Tak też M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 44. Zob. również wyrok WSA w Krakowie z 1 września 2010 r., III SA/Kr 696/10, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁴⁸⁷ Por. Wyrok WSA w Lublinie z 8 października 2009 r., II SA/Lu 229/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁴⁸⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 711/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Najbardziej złożonym problemem wydaje się kwestia konieczności uiszczenia wpisu od skargi. Należy zwrócić uwagę, że uiszczenie wpisu nie musi nastąpić wraz z wniesieniem skargi. Zgodnie z art. 220 § 1 p.s.a. przewodniczący wzywa wnoszącego skargę, aby pod rygorem jej odrzucenia uiścił należny wpis w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Zgodnie natomiast z art. 201 § 1 p.s.a. „zwrot kosztów przysługuje skarżącemu od organu także w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3”.

Analiza powyższych przepisów nasuwa *prima facie* wniosek, że zastosowanie instytucji autokontroli nie powoduje, iż organ zostanie zwolniony od zwrotu kosztów postępowania sądownoadministracyjnego (w tym kosztów wpisu od skargi). Kiedy zatem organ uwzględni skargę, mimo że wyrezy sęd od badania zgodności decyzji z prawem, wpis i tak powinien zostać stronie zasądzony od organu, a nie zwrócony, jak np. w przypadku, gdy strona cofnie skargę i postępowanie również zostanie umorzone⁴⁸⁹. Wydaje się, że różnicowanie tych dwóch sytuacji nie ma jednak uzasadnienia. Skoro bowiem zarówno w jednym, jak i drugim przypadku postępowanie w celu zweryfikowania zgodności zaskarżonej decyzji z prawem nie będzie się toczyło przed sądem, to również w razie autokontroli uiszczony wpis powinien podlegać zwrotowi przez sąd.

Ze względów praktycznych – często bowiem wniesione skargi nie są jeszcze opłacone – celowe byłoby wprowadzenie wyraźnej regulacji, przewidującej możliwość uwzględnienia przez organ skarg, od których nie został jeszcze uiszczony wpis. Regulacja ta powinna ponadto przewidywać, że w razie umorzenia postępowania z tej przyczyny sąd nie miałby obowiązku wzywać strony do uiszczenia wpisu. W wypadku zaś uwzględnienia skargi opłaconej sąd powinien zwrócić stronie uiszczony wpis z urzędu.

W orzecznictwie, jak i w doktrynie powyższej problematyce nie poświęca się wiele miejsca, rozważania dotyczą jedynie kwestii działań, jakie ma podjąć sąd w razie uwzględnienia przez organ nieopłaconej skargi. R. Mikosz, kierując się względami natury praktycznej, proponuje rozważenie możliwości zastosowania „ostrożnej analogii”. Podnosząc pewne podobieństwa funkcjonalne, zwraca uwagę na rozwiązanie przewidziane w art. 222 p.s.a., stanowiące, że nie żąda się opłat od pisma, jeżeli już z pisma wynika, że podlega ono odrzuceniu. Zdaniem tego autora nie można tracić z pola widzenia potrzeby „zdroworozsądkowej” wykładni zmierzającej w kierunku eliminowania takich rozwiązań, których nieracjonalność już na pierwszy rzut oka jest ewidentna. Sam jednak uważa, że pogląd ten można uznać za kontrowersyjny, gdyż względy natury praktycznej nie powinny mieć decydującego znaczenia, w sytuacji gdy treść interpretowanych przepisów jednoznacznie wskazuje na konieczność oznaczonego postępowania⁴⁹⁰. Należy się zgodzić, że argumenty natury praktycznej przemawiałyby za taką interpretacją. Wzywanie strony skarżącej o uiszczenie wpisu tylko po to, by go zwrócić, może budzić uzasadnione wątpliwości, tym bardziej że takie działanie pociąga za sobą dodatko-

⁴⁸⁹ W myśl art. 232 § 1 p.s.a sąd ma obowiązek zwrócić z urzędu stronie cały uiszczony wpis, gdy odrzuca jej pismo lub strona cofa pismo.

⁴⁹⁰ R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, ZNSA 2007, nr 14–15, s. 18–20.

we koszty. Jak ponadto wskazuje R. Mikosz, gdyby wezwana strona wniosła o przyznanie prawa pomocy, wydanie postanowienia umarzającego postępowanie uległoby znacznemu odroczeniu. Autor ten nie zauważa jednak, iż przyjęcie takiej interpretacji w świetle art. 201 § p.s.a. różnicuje sytuację organów w kwestii zwrotu wpisu w zależności od tego, czy strona przed autokontrolą uiszczyła wpis, czy też nie. Koncepcja R. Mikosza, który opowiada się za bezcelowością wzywania o uiszczenie wpisu w razie uwzględnienia skargi, została również przyjęta w orzecznictwie WSA w Gliwicach. W postanowieniu z 6 października 2008 r. tamtejszy WSA nie zasądził kosztów postępowania sądowego, gdyż w związku z autokontrolą nie wzywano skarżących do uiszczenia wpisu od skargi, innych zaś kosztów związanych z wniesieniem skargi skarżący nie ponieśli⁴⁹¹. Inaczej natomiast przyjął NSA w wyroku z 16 września 2005 r., w którym jednoznacznie wskazał, że nie ma przepisu prawa pozytywnego, który zwalniałby od wynikającego z art. 220 i art. 230 p.s.a. obowiązku pobrania wpisu od przesłanej do sądu skargi sądownoadministracyjnej w przypadku wydania przez organ decyzji autokontrolnej. Takie wyłączenie dotyczy jedynie sytuacji, gdy ze skargi wynika, że podlega ona odrzuceniu. NSA stwierdził więc, że wydanie na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a. postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego z powodu jego bezprzedmiotowości uzasadnionej uwzględnieniem przez organ administracji skargi w trybie autokontroli powinno być poprzedzone wezwaniem skarżącego do uiszczenia należnego wpisu od skargi oraz, jeżeli strona nie skorzystała z prawa pomocy, zapłatą tego wpisu. Zaniechania w powyższym zakresie stanowią naruszenie art. 220 § 1 p.s.a., z którego wynika, że sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata⁴⁹². Trzeba zwrócić uwagę na postanowienie WSA w Białymstoku z 12 września 2008 r., w którym sąd odrzucił skargę po bezskutecznym wezwaniu do uzupełnienia jej braków formalnych oraz o uiszczenie wpisu. W uzasadnieniu powyższego postanowienia WSA wskazał, że w myśl postanowień przepisu art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a. sąd jest zobligowany do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe, a takim zdarzeniem jest niewątpliwie wyeliminowanie z obrotu prawnego skarżonego rozstrzygnięcia w trybie art. 54 § 3 p.s.a. Niezależnie jednak od powyższego umorzenie postępowania nie jest możliwe, jeżeli z braku innych przesłanek dopuszczalności zaskarżenia skarga podlega odrzuceniu. Umorzenie postępowania może bowiem dotyczyć wyłącznie sprawy, w której skarga została skutecznie wniesiona. Niedopuszczalne jest natomiast umorzenie postępowania zainicjowanego skargą dotkniętą brakami umożliwiającymi nadanie jej dalszego biegu⁴⁹³.

⁴⁹¹ Postanowienie WSA w Gliwicach z 6 października 2008 r., II SA/GL 855/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁴⁹² Wyrok NSA z 16 września 2005 r., FSK 2174/04, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁴⁹³ Postanowienie WSA w Białymstoku z 12 września 2008 r., II SA/Bk 564/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012). Podobnie orzekł WSA we Wrocławiu w postanowieniu z 18 września 2008 r., I SA/Wr 237/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Reasumując powyższe rozważania, należałoby przedmiotowe wątpliwości jednoznacznie rozwiązać poprzez zmianę przepisów ustawy. Mając na uwadze, że skargi w chwili ich wniesienia często nie są jeszcze opłacone, wskazana byłaby regulacja przewidująca możliwość uwzględnienia skargi nieopłaconej. Podniesione przez R. Mikosza praktyczne względy działania winny zaś zostać uwzględnione; w takim przypadku sąd nie miałby obowiązku przed umorzeniem postępowania wzywać strony do uiszczenia wpisu, a w razie uwzględnienia skargi opłaconej powinien z urzędu zwracać stronie uiszczony wpis. Obecna regulacja prawna takiej wykładni nie umożliwia.

4.2. Podstawy uwzględnienia skargi w całości

Przepis regulujący autokontrolę decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie należy do precyzyjnych, nie określa bowiem ani przesłanek skorzystania z kompetencji zawartych w tym przepisie, ani form, w jakich miałyby nastąpić takie „uwzględnienie skargi”. W art. 54 § 3 p.s.a. pojawia się jedynie zwrot, że organ może „w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości”. W związku z powyższym *prima facie* nasuwa się pytanie, na podstawie jakich kryteriów może nastąpić „uwzględnienie skargi” przez organ administracji publicznej⁴⁹⁴.

Mając na uwadze, że kontrola przeprowadzona przez sąd administracyjny w ramach postępowania sądowoadministracyjnego jest dokonywana wyłącznie „pod względem zgodności z prawem” (art. 1 § 2 u.s.a.), należy się zgodzić z dominującym w doktrynie poglądem, iż organ administracji publicznej, który w ramach tego postępowania i niejako w zastępstwie sądu administracyjnego uwzględnia skargę, nie może dokonywać oceny zaskarżonej decyzji na podstawie innych kryteriów niż sąd administracyjny⁴⁹⁵. Trzeba zatem zdecydowanie wykluczyć możliwość weryfikacji zaskarżonej decyzji w trybie autokontroli wyłącznie z punktu widzenia kryteriów jej celowości i innych kryteriów pozaprawnych. Słusznie bowiem T. Woś wskazuje, iż „oznaczałoby to stworzenie organom działającym na podstawie art. 54 § 3 p.s.a. możliwości weryfikacji własnych decyzji na podstawie kryteriów, które nie pozostają w żadnym związku z funkcją, celem i zakresem postępowania sądowoadministracyjnego, w ramach którego organom administracyjnym zostały przyznane uprawnienia przewidziane w tym przepisie”. Zdaniem tego autora organ administracji publicznej dokonuje autokontroli zaskarżonej decyzji niejako w zastępstwie sądu administracyjnego

⁴⁹⁴ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 369.

⁴⁹⁵ Taki pogląd reprezentują: T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 368; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 33; A. Kabat, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 203; R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia...*, s. 12; A. Kabat, *Instytucja autokontroli...*, s. 315; B. Dauter, *Zarys metodyki...*, s. 182; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 296. Tak też przyjął NSA w wyroku z 6 października 2006 r., II OSK 1190/05, LEX nr 288979.

go, należy więc przyjąć – przy braku postanowień (jak czynił to po nowelizacji art. 200 § 2 k.p.a.) – że jest zobowiązany uczynić to w takim samym zakresie jak sąd administracyjny, a więc w zakresie wyznaczonym przez art. 1 § 2 u.s.a.⁴⁹⁶. Podobnie uważa A. Kabat, wskazując, że inne pozaprawne kryteria oceny, np. celowości lub słuszności, istotne i uwzględniane w postępowaniu administracyjnym, nie mogą być stosowane w autokontroli w postępowaniu sądowo-administracyjnym⁴⁹⁷. K. Sobieralski przyjmuje zaś, że organ administracji publicznej działający w trybie samokontroli dokonuje oceny na podstawie kryterium legalności, jednak jako przedstawiciel władzy wykonawczej stosuje posiłkowo także pozaprawne kryteria oceny, np. cele określonej polityki administracyjnej czy stan wyższej konieczności w administracji⁴⁹⁸.

Podstawą uznania zasadności skargi może być zatem tylko stwierdzenie przez organ administracyjny wad we własnej decyzji, organ nie może natomiast eliminować decyzji w trybie autokontroli, kierując się względami celowościowymi. Nie oznacza to oczywiście, że niedopuszczalna jest autokontrola w odniesieniu do decyzji uznaniowych. Fakt uznaniowego charakteru zaskarżonej decyzji nie może bowiem sam w sobie stanowić przeszkody w wydaniu decyzji autokontrolnej. Jeśli więc organ stwierdzi, że zaskarżona decyzja oparta na uznaniu administracyjnym jest niezgodna z prawem, powinien ją wyeliminować w trybie autokontroli⁴⁹⁹.

Należy ponadto przyjąć, że organ administracji publicznej, dokonując autokontroli zaskarżonej decyzji, nie jest związany granicami skargi⁵⁰⁰. Zdaniem T. Wosia „okoliczność, że prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera przepisu, który by, na wzór art. 134 adresowanego do sądu administracyjnego, zwalniał organ działający na podstawie art. 54 § 3 od związania granicami skargi, nie może upoważniać do argumentacji *a contrario*. Zakres możliwości skorzystania przez organ administracji publicznej z kompetencji przewidzianych w art. 54 § 3 p.s.a. nie zależy od tego, jakie zarzuty sformułuje w skardze skarżący. Organ administracji publicznej będzie mógł skargę uwzględnić, gdy stwierdzi obiektywny fakt naruszenia prawa w zaskarżonej decyzji⁵⁰¹. Należy również zwrócić uwagę, że w art. 57 § 1 p.s.a. ustawodawca wymaga jedynie, by skarga wskazywała „naruszenie prawa” lub „naruszenie interesu prawnego”. Skarżący nie musi ani szczegółowo wskazywać naruszenia konkretnych przepisów i uzasadniać swoich zarzutów, ani formułować wniosku co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd

⁴⁹⁶ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 372–372.

⁴⁹⁷ A. Kabat, *Instytucja autokontroli...*, s. 315.

⁴⁹⁸ K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne...*, s. 67.

⁴⁹⁹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 372.

⁵⁰⁰ Tak: T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 368; T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 188; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 35; A. Kabat, *Instytucja autokontroli...*, s. 315; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 296.

⁵⁰¹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 369.

administracyjny, a tym bardziej sposobu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej. K. Defecińska-Tomczak przyjmuje natomiast, że uwzględnienie skargi w całości oznacza „podzielenie przez organ oceny prawnej skarżącego co do naruszenia prawa określonego w skardze”, a zatem organ jest związany zarzutami i podstawą prawną skargi, choć dalej autorka wskazuje, że jeśli zarzutów jest więcej, wystarczy, że organ zgodzi się z jednym z nich, chyba że skutki uwzględnienia innego zarzutu byłyby dalej idące (tj. pociągające stwierdzenie nieważności)⁵⁰².

O ile w doktrynie w zasadzie panuje zgodność co do braku związania granicami i zarzutami skargi, o tyle obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje w tej kwestii rozbieżność poglądów. W wyroku z 11 września 2007 r. NSA przyjął za poglądami wyrażonymi w doktrynie, że organ administracji publicznej dokonujący autokontroli nie jest związany granicami skargi⁵⁰³. Odmiennie przyjął natomiast NSA w wyroku z 5 lutego 2008 r., podnosząc, że organ tylko wówczas może zastosować art. 54 § 3 p.s.a., gdy uznaje za uzasadnione zarówno zarzuty, wnioski, jak i wskazaną w skardze argumentację. Rozwijając powyższy pogląd, NSA stwierdził, że jeżeli organ „nie podziela niektórych zarzutów, nie uwzględnia w całości wniosków, kwestionuje przedstawioną w skardze podstawę lub ocenę prawną naruszeń, to wówczas nie może wydać rozstrzygnięcia, lecz winien przekazać skargę sądowi do rozpoznania”. Zdaniem NSA tylko sąd nie jest skrępowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi zarzutami, wnioskami i żądaniem, bowiem w przeciwieństwie do organu działającego w trybie art. 54 § 3 p.s.a. nie jest związany granicami skargi (art. 134 § 1 p.s.a.)⁵⁰⁴. Taka interpretacja wydaje się jednak zbyt daleko idąca, trudno bowiem się zgodzić, by organ nie mógł zweryfikować swojej błędnej decyzji i wydać decyzji autokontrolnej o treści požądanej przez skarżącego z tego tylko powodu, że nie zgadza się w całości z wszystkimi argumentami zawartymi w skardze. Należy również zwrócić uwagę, że w art. 54 § 3 p.s.a. ustawodawca zawarł sformułowanie, iż organ „może uwzględnić skargę w całości”, a nie np. sformułowanie poprzednich regulacji prawnych, że organ może zmienić lub uchylić decyzję, jeżeli „uzna skargę w całości za słuszną”. NSA w omawianym wyroku, powołując się na orzeczenia wydane pod rządami art. 200 § 2 k.p.a. bądź art. 38 ust. 2 ustawy z o NSA z 1995 r., nietrafnie zatem stwierdza, że w obu poprzednich regulacjach prawnych zawarty był – podobnie jak w obecnie obowiązującej ustawie – warunek uwzględnienia skargi w całości.

Interpretując zwrot „uwzględnić skargę”, nie można zignorować tego, że ustawodawca użył go w ustawie także w art. 145 § 1 p.s.a.⁵⁰⁵. Przy interpreta-

⁵⁰² K. Defecińska-Tomczak, w: Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 104.

⁵⁰³ Wyrok NSA z 11 września 2007 r., I OSK 1899/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012). Podobnie przyjął WSA w Białymstoku w wyroku z 26 czerwca 2008 r., II SA/Bk 133/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵⁰⁴ Wyrok NSA z 5 lutego 2008 r., I OSK 581/07, LEX nr 355665; por. również wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2005 r., VI SA/Wa 712/05, LEX nr 194738.

⁵⁰⁵ A. Kabat, *Instytucja autokontroli...*, s. 316; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 35.

cji zwrotów zawartych w przepisach prawnych powinno się bowiem stosować podstawową dyrektywę wykładni językowej, a mianowicie dyrektywę zakazującą nadawania identycznym sformułowaniom w ramach tego samego aktu prawnego różnego znaczenia⁵⁰⁶.

W związku z powyższym organ będzie zobowiązany do wydania decyzji autokontrolnej, jeśli stwierdzi, że decyzja zawiera wadę lub wady enumeratywnie wskazane w art. 145 p.s.a., a mianowicie:

- a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy;
- b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego;
- c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- d) naruszenie prawa dające podstawę do stwierdzenia nieważności.

Na tym bowiem – w świetle przepisów p.s.a. – polega uwzględnienie skargi w ramach postępowania sądownoadministracyjnego. Ustawodawca użył terminu „uwzględnienie skargi” również w odniesieniu do sądu, mimo że oczywiste jest, iż sąd może uwzględnić skargę niezależnie od wniosków, zarzutów, argumentacji zawartych w skardze, liczy się bowiem tylko obiektywne stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Należy zastrzec, iż organ administracji publicznej, wydając rozstrzygnięcie autokontrolne, może jedynie wydać rozstrzygnięcie na korzyść skarżącego, a więc w kierunku przez niego pożądanym⁵⁰⁷.

Istota i skutki uwzględnienia skargi przez sąd i uwzględnienia jej przez organ w trybie art. 54 § 3 p.s.a. nie są jednak identyczne. Organ administracji publicznej nie tylko bowiem rozstrzyga negatywnie o losach decyzji, ale przede wszystkim na nowo konkretyzuje normę prawa materialnego⁵⁰⁸. W razie autokontroli następuje zatem od razu realizacja dwóch podstawowych celów aktu zaskarżenia rozstrzygnięć organów administracyjnych. Skarga do sądu administracyjnego stwarza bowiem możliwość realizacji zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego celu, przy czym sąd może w ramach postępowania sądownoadministracyjnego – co do zasady – urzeczywistnić jedynie bezpośredni cel zaskarżenia, a więc wyeliminować z obrotu prawnego zaskarżoną decyzję przez wydanie orzeczenia sądowego odpowiedniej treści. Dopiero to orzeczenie umożliwia realizację celu pośredniego, a więc uzyskanie w przyszłości merytorycznego, zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej⁵⁰⁹. Można więc sformułować tezę, że „uwzględnienie skargi w całości” przez organ administracji jest czymś więcej niż wyręceniem sądu w uwzględnieniu skargi⁵¹⁰. Organ w pierwszej kolejności – w razie stwierdzenia naruszeń określonych w art. 145 § 1 p.s.a. – eliminuje bowiem zaskarżoną

⁵⁰⁶ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 132.

⁵⁰⁷ Zgodnie z art. 134 § 2 p.s.a. również sąd administracyjny, rozpoznając skargę, co do zasady nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego.

⁵⁰⁸ Tak T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 186.

⁵⁰⁹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne...*, s. 56.

⁵¹⁰ Tak też M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 44.

decyzję z obrotu, a następnie przechodzi do konkretyzacji normy prawnej, rozstrzygając sprawę co do istoty, co oznacza, że działając w trybie autokontroli, jednocześnie realizuje oba cele zaskarżenia decyzji. Autokontrola decyzji nie stanowi więc wyłącznie działania w zastępstwie sądu, organ w odróżnieniu od sądu może bowiem uczynić zadość żądaniom skarżącego w całości poprzez ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej.

W świetle art. 54 § 3 p.s.a. nie ma podstaw, by wykluczyć możliwość zastosowania instytucji autokontroli w sprawach, w których uczestniczą strony o sprzecznych interesach⁵¹¹. Uwzględnienie w całości skargi jednej ze stron uzasadnia weryfikację decyzji na podstawie wspomnianego przepisu, bez względu na stanowisko innych stron. Nie ma bowiem regulacji podobnej do występującej na gruncie k.p.a., zgodnie z którą pozostałe strony muszą złożyć skargę czy też wyrazić zgodę na jej uwzględnienie. Należy natomiast zauważyć, że w sprawach, w których występują strony mające sprzeczne interesy, istnieje duże prawdopodobieństwo zaskarżenia decyzji wydanej na podstawie art. 54 § 3 p.s.a. do sądu administracyjnego przez inną stronę niż ta, która zaskarżyła decyzję ostateczną wydaną w toku instancji. Słusznie jednak wskazuje M. Bik, że wbrew pozorom rozstrzygnięcie autokontrolne nie musi się przyczynić do wydłużenia postępowania⁵¹². Trzeba bowiem zauważyć, że sąd orzeka jedynie kasacyjnie, a organ w wyniku autokontroli rozstrzyga na nowo sprawę co do jej istoty. W związku z powyższym w razie zaskarżenia decyzji autokontrolnej, gdy organ dokona autokontroli prawidłowo, sąd wyda wyrok oddalający skargę i sprawa zostanie ostatecznie zakończona. Gdyby natomiast przyjąć, że w przypadku wielości stron organ musiałby się powstrzymać od uwzględnienia skargi ze względu na duże ryzyko jej zaskarżenia, to najpierw sąd musiałby orzec kasacyjnie, a później dopiero organ mógłby się ponownie zająć sprawą, co oznaczałoby, że ostateczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej dość znacznie by się opóźniało.

Należy ponadto wskazać, że w doktrynie przyjmuje się, iż organ administracji publicznej nie może powtórnie skorzystać z kompetencji wynikających z art. 54 § 3 p.s.a. i w całości uwzględnić skargi wniesionej na decyzję autokontrolną. Specyfika sprawy nakazuje, aby skargę rozpatrzył WSA, który może oczywiście uchylić decyzję wydaną na podstawie art. 54 § 3 p.s.a. Pogląd ten zasługuje na całkowitą aprobatę⁵¹³.

⁵¹¹ Tak też T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 371–372; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 297.

⁵¹² M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 48.

⁵¹³ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, Warszawa 2008, s. 290–291.

5. ROZSTRZYGNIĘCIE AUTOKONTROLNE

Ustawodawca nie określił w art. 54 § 3 p.s.a., jakie konkretne uprawnienia do orzekania ma organ administracji publicznej w odniesieniu do własnej zaskarżonej decyzji, co oczywiście należy ocenić krytycznie. Słusznie wskazuje T. Woś, że niezależnie od intencji zbudowania normy prawnej, która odnosiłaby się do całokształtu działań i bezczynności organów administracji publicznej zaskarżalnych do sądu administracyjnego, nie było żadnych przeszkód, by ustawodawca po ogólnych postanowieniach zawartych w § 3 art. 54 zamieścił szczegółowe postanowienia określające przesłanki oraz formy, w jakich takie „uwzględnienie skargi” może nastąpić w odniesieniu do poszczególnych kategorii działań organów administracji publicznej, w tym w szczególności właśnie do decyzji administracyjnych⁵¹⁴.

Rozstrzygnięcie organu administracyjnego niewątpliwie nie może się ograniczyć do stwierdzenia, że organ ten „uwzględnia skargę”. Jak już wyżej wskazano, decyzja wydana na podstawie art. 54 § 3 p.s.a. powinna nie tylko rozstrzygać o losach zaskarżonej decyzji i ewentualnie decyzji organu I instancji, ale organ powinien jednocześnie ostatecznie orzec w sprawie administracyjnej – albo przez jej rozstrzygnięcie co do istoty, albo przez umorzenie postępowania⁵¹⁵. Przy wykładni tego przepisu należy bowiem brać pod uwagę przede wszystkim cel instytucji autokontroli oraz jej wyjątkowy charakter. Należy zatem tak interpretować art. 54 § 3 p.s.a., by nastąpiła najpełniejsza realizacja tych celów. W związku z powyższym autokontrola nie może polegać jedynie na obaleniu zaskarżonej decyzji w zastępstwie sądu, ale przede wszystkim na weryfikacji własnej decyzji i rozstrzygnięciu sprawy co do istoty. Autokontrola powinna bowiem nie tylko zakończyć „spór co do legalności decyzji”, ale definitywnie rozstrzygać sprawę administracyjną.

W ramach autokontroli organ może pozbawić mocy wiążącej te akty, które zostały wydane w danej sprawie administracyjnej, a sprawą wyznaczającą granice orzekania organu będzie każda kwestia, którą przepisy prawa materialnego bądź procesowego czynią odrębnym przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego⁵¹⁶. W związku z powyższym należy przyjąć, że rozstrzygnięcie autokontrolne może zawierać:

- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy,
- uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania,
- uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji organu I instancji w całości lub w części i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy,
- uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji organu I instancji i umorzenie postępowania I instancji,
- uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania odwoławczego,
- uchylenie zaskarżonej decyzji i utrzymanie w mocy decyzji I instancji.

⁵¹⁴ *Ibidem*, s. 369.

⁵¹⁵ T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 186.

⁵¹⁶ *Ibidem*.

Dokonując autokontroli, organ uwzględnia skargę w zakresie swojej właściwości, co oznacza, że co do zasady korzysta z tych uprawnień, którymi dysponował w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją⁵¹⁷. Pierwsze z wyżej wymienionych rodzajów rozstrzygnięć dotyczą sytuacji, gdy decyzja została zaskarżona przez prokuratora, RPO czy Rzecznika Praw Dziecka bez wyczerpania środków zaskarżenia⁵¹⁸. Wówczas organ administracji publicznej po uchyleniu własnej decyzji powinien rozstrzygnąć sprawę co do istoty albo w razie bezprzedmiotowości postępowania umorzyć wszczęte postępowanie. Najczęściej jednak będziemy mieć do czynienia z weryfikacją decyzji przez organ odwoławczy, a zatem organ po stwierdzeniu, iż decyzja obarczona jest wadą uzasadniającą jej uchylenie w postępowaniu sądownoadministracyjnym, powinien w decyzji autokontrolnej zawrzeć rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonej decyzji i odpowiednio jedno z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 138 k.p.a. Nie jest jednak możliwe w trybie autokontroli wydanie decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Taka decyzja oznaczałaby bowiem otwarcie nowego toku instancji w sprawie, co skutkowałoby tym, że strona skarżąca zamiast orzeczenia organu zewnętrznej, sądowej kontroli, powołanego do kontroli legalności decyzji administracyjnych, otrzymywałaby decyzję kasacyjną, cofającą sprawę do punktu wyjścia, do organu I instancji. Taką wykładnię nakazuje bowiem „ochrona interesów skarżącego, zawarta w istocie skargi do sądu administracyjnego, stanowiącej wyraz wyboru przez niego drogi postępowania sądownoadministracyjnego jako jednej z alternatywnych możliwości nadzwyczajnej kontroli zgodności z prawem ostatecznych decyzji”⁵¹⁹. W związku z wniesieniem skargi, która uruchamia postępowanie sądowno-kontrolne, nie może zatem zostać uruchomiony nowy tok instancji administracyjnych w sprawie, która już taki tok instancji przeszła i została rozstrzygnięta ostateczną decyzją.

Również M. Bik uważa, że w ramach autokontroli należy wykluczyć możliwość rozstrzygnięcia o uchyleniu zaskarżonej decyzji i decyzji organu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, nawet jeśli takie rozstrzygnięcie powinno było zapaść w wyniku postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji. Jego zdaniem wydanie decyzji kasacyjnej nie stwarza dla strony sytuacji korzystniejszej niż ewentualne orzeczenie sądu administracyjnego. Autor wskazuje, że w takiej sytuacji bardziej właściwe byłoby, by sąd administracyjny ocenił, czy zachodzą przesłanki dopuszczające powrót do rozpoznania sprawy przed organem I instancji. Ten słusznie zwraca również uwagę, że przepis przewidujący instytucję autokontroli decyzji ma charakter wyjątkowy, podobnie jak wyjątkowy charakter ma art. 138

⁵¹⁷ Tak też M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 49–50.

⁵¹⁸ Zgodnie bowiem z treścią art. 52 § 1 *in fine* p.s.a. „skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia (...), chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka”.

⁵¹⁹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 370; T. Kiełkowski, *Sprawa...*, s. 164–165. Podobnie przyjmuje B. Dauter, *Zarys metody...*, s. 181.

§ 2 k.p.a. regulujący możliwość kasacyjnego orzekania przez organ odwoławczy. W związku z powyższym art. 138 § 2 k.p.a., jako norma o wyjątkowym charakterze, nie powinien być wiązany z inną normą wyjątkową, jaką jest art. 54 § 3 p.s.a.⁵²⁰ Możliwość autokontroli decyzji przez organ administracji nie oznacza bowiem, że automatycznie powraca on na etap postępowania odwoławczego. Trzeba mieć na uwadze, że organ realizuje już kompetencje autokontrolne w postępowaniu sądownoadministracyjnym, co ogranicza go w uprawnieniach orzeczniczych. Jak bowiem wyżej wskazano, autokontrola ma nie tylko wyeliminować błędne orzeczenie, lecz także uczynić zadość skarżącemu, ostatecznie rozstrzygając sprawę administracyjną co do istoty albo umarzając postępowanie.

Należy jednak wskazać, że w doktrynie można spotkać pogląd odmienny, część autorów przyjmuje mianowicie, że rozstrzygnięcie kasacyjne jest dopuszczalne, jeżeli takie żądanie zostało zawarte w skardze⁵²¹. Zwolennicy tego poglądu argumentują, że uchylenie zaskarżonej decyzji przez sąd w istocie pociąga za sobą konieczność powtórzenia postępowania administracyjnego, co następuje zwłaszcza w sytuacji uchylenia także decyzji organu I instancji. Podkreślają również, że wydanie decyzji kasacyjnej nie pozbawia definitywnie kontroli sądu, skoro można zaskarżyć rozstrzygnięcie autokontrolne. Zdaniem R. Mikosza w ramach autokontroli należy dopuścić możliwość wydania decyzji kasacyjnej, gdyż nie można wykluczyć, że wskutek decyzji autokontrolnej zostanie wydane następnie „merytoryczne” rozstrzygnięcie zgodne z prawem, a zarazem w pełni satysfakcjonujące stronę skarżącą⁵²².

Wydaje się, że powyższe poglądy trudno zaakceptować głównie dlatego, że jeśli w ogóle w skardze jest zawarty wniosek strony co do formy oczekiwanego rozstrzygnięcia, to jest on skierowany do sądu, a nie do organu⁵²³. Argumentu na rzecz odrzucenia dopuszczalności kasacyjnego orzekania w ramach autokontroli dostarcza również analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. Pokazuje ona, że w praktyce często zdarza się, że organ, wydając w ramach autokontroli rozstrzygnięcie kasacyjne, w rezultacie przyczynia się jedynie do wydłużenia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, a ponadto utrudnia kontrolę zgodności z prawem działania organu przez sąd. Skarżący, uzyskując bowiem orzeczenie kasacyjne, często nie korzysta z możliwości wniesienia skargi, zakładając, że skoro organ wyeliminował własną decyzję, to w ponownym postępowaniu rozstrzygnięcie zostanie podjęte zgodnie z oczekiwaniami skarżącego. W wyroku z 13 lutego 2008 r. WSA w Warszawie wskazał, że decyzja wydana w trybie art. 54 § 3 p.s.a. może tyl-

⁵²⁰ M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 53. W poprzednim stanie prawnym kwestię tę tak samo oceniał T. Woś, *Związki...*, s. 63–64.

⁵²¹ Tak J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 185; A. Kabat, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 204; R. Mikosz, *Skutki prawne...*, s. 14–15; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 36; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 297.

⁵²² R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia...*, s. 15.

⁵²³ Tak też M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 54.

ko zadośćuczynić skardze, co oznacza, iż nie powinna ona powodować skutku w postaci powrotu sprawy na drogę administracyjnoprawną, bo tę możliwość wykluczyło przekazanie sprawy do sądu. Zakres możliwości służących organowi administracji na podstawie art. 54 § 3 p.s.a. jest zatem zdeterminowany interesem skarżącego ujawnionym w treści skargi. W ocenie WSA za niedopuszczalne należy uznać działanie organu w trybie autokontroli polegające na uchyleniu w całości zaskarżonej decyzji utrzymującej w mocy decyzję I instancji o odmowie umorzenia należności z tytułu składek, a następnie po ponownym przeprowadzeniu postępowania, utrzymanie po raz kolejny w mocy decyzji organu I instancji, a więc wydanie rozstrzygnięcia takiej samej treści co uprzednio⁵²⁴. Na gruncie tego przykładu widać, że w wypadku kasacyjnego orzekania trudno mówić o realnych korzyściach dla skarżącego. Odsyła się bowiem skarżącego ponownie na drogę postępowania administracyjnego, przy czym wcale nie ma pewności, że skarżący otrzyma rozstrzygnięcie zmierzające w kierunku przez niego pożądanym. Takie rozstrzygnięcie w ramach autokontroli nie stwarza stronie korzystniejszej sytuacji niż w razie rozpoznania skargi przez sąd, który w wypadku stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji w orzeczeniu uchylającym sformułowałby wskazówki co do dalszego postępowania.

Podobnie w wyroku z 22 kwietnia 2008 r. WSA w Warszawie wskazał, że „w żadnym wypadku decyzja wydana w ramach autokontroli nie może otwierać postępowania administracyjnego, które znajduje się już w wyłącznej gestii sądu administracyjnego”⁵²⁵. W innym orzeczeniu WSA w Warszawie podkreślił, że przepis art. 54 § 3 p.s.a. nie może służyć eliminowaniu błędnych orzeczeń, jeżeli jednocześnie brak podstaw do uwzględnienia skargi w całości⁵²⁶. Podobne stanowisko zajął również WSA w Gdańsku, podkreślając, że autokontrola powinna się kończyć wiążącą konkluzją co do meritum, tj. merytorycznym orzeczeniem. Ograniczenie się przez organ administracyjny do wydania orzeczenia kasatoryjnego wobec zaskarżonej decyzji bez przesądzenia meritum sprawy, działa na niekorzyść strony skarżącej, którą wobec uchylenia decyzji ponownie odsyła się na drogę postępowania administracyjnego, podczas gdy mogła ona liczyć na przesądzenie sprawy przez sąd administracyjny⁵²⁷.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można jednak odnotować poglądy odmienne. W wyroku z 8 sierpnia 2008 r. NSA stwierdził, że jeżeli zostanie spełniona podstawowa przesłanka decyzji autokontrolnej, a miano-

⁵²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 13 lutego 2008 r., V SA/Wa 2693/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2008 r., VI SA/Wa 252/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 19 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 1092/05, LEX nr 230647. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2005 r., VII SA/Wa 812/04, LEX nr 186673; wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2005 r., VII SA/Wa 1697/04, LEX nr 190762; wyrok NSA z 6 października 2006 r., II OSK 1190/05, LEX nr 288979.

⁵²⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 19 sierpnia 2008 r., I SA/Gd 165/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

wicie uwzględnienie skargi w całości, to nie ma żadnych przeszkód do zastosowania przez organ również art. 138 § 2 k.p.a. Sąd w uzasadnieniu tego wyroku wskazał, że organ administracji publicznej, respektując podstawową zasadę decyzji autokontrolnej polegającą na uwzględnieniu skargi w całości, może skorzystać ze wszystkich uprawnień przysługujących organowi odwoławczemu na podstawie art. 138 k.p.a., a więc kiedy zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części uchylić decyzję organu I instancji i sprawę przekazać temu organowi do ponownego rozpatrzenia. Brak takiego uprawnienia uniemożliwiłaby organowi odwoławczemu spełnienie podstawowej przesłanki określonej w art. 54 § 3 p.s.a., a mianowicie „uwzględnienia skargi w całości”, ponieważ organ odwoławczy ze względu na konieczność dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego nie miał możliwości rozpoznania merytorycznego sprawy, a takie właśnie było żądanie skargi⁵²⁸.

Należy również wykluczyć możliwość wydania w ramach autokontroli decyzji stwierdzającej nieważność zaskarżonej decyzji, a także ewentualnie decyzji organu I instancji. W doktrynie istnieje jednak rozbieżność poglądów w tym zakresie. Część autorów jest zdania, że takie orzeczenia autokontrolne są dopuszczalne, ale nie w każdym przypadku. Organ administracji publicznej może uwzględnić skargę w całości, stwierdzając nieważność własnej decyzji jedynie wówczas, gdy przepisy prawa uprawniają go do stwierdzenia nieważności własnej decyzji⁵²⁹. Do takiej interpretacji skłania tych autorów sformułowanie zawarte w art. 54 § 3 p.s.a.: „w zakresie swojej właściwości”. W świetle powyższych poglądów, jedynie samorządowe kolegium odwoławcze i minister będą uprawnieni do tego typu rozstrzygnięć w ramach autokontroli⁵³⁰. Zwolennicy tego poglądu podkreślają jednak, że obecna regulacja prawna niepotrzebnie ograniczyła uprawnienia autokontrolne organu administracji publicznej⁵³¹. Zdaniem R. Mikosza nowa regulacja z całkowicie nieznanymi powodów różnicuje pozycję procesową strony przeciwnej tylko ze względu na miejsce, jakie zajmuje ona w systemie administracji publicznej⁵³². Podobnie wskazuje J.P. Tarno, podnosząc ponadto, że przyjęcie takiej interpretacji znacznie przedłuża okres załatwienia sprawy, i to w sytuacji, kiedy w opinii organu skarga jest całkowicie zasadna⁵³³. Pogląd o dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji przez ministra lub samorządowe

⁵²⁸ Wyrok NSA z 8 sierpnia 2008 r., II OSK 935/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012). Tak też wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2005 r., VII SA/Wa 373/04, LEX nr 189168; wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2005 r., VII SA/Wa 851/05, LEX nr 190835.

⁵²⁹ Zob. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 371.

⁵³⁰ W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 463; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 35–36; B. Dauter, *Zarys metodyki...*, s. 181–182; J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 186; K. Defećńska-Tomczak, w: Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo...*, s. 105.

⁵³¹ W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 463; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 35–36; J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 186.

⁵³² R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia...*, s. 16.

⁵³³ J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 186.

kolegium odwoławcze został również wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych⁵³⁴.

Należy się jednak opowiedzieć za niedopuszczalnością stwierdzenia nieważności decyzji w trybie autokontroli⁵³⁵. Jak już wyżej wskazano, sformułowania „w zakresie swojej właściwości” nie należy bowiem interpretować w oderwaniu od konkretnych uprawnień, które przysługiwały organowi w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego rozstrzygnięcia⁵³⁶. Organ administracji publicznej nie może w trybie autokontroli wydać rozstrzygnięcia o nieważności własnej decyzji, skoro zaskarżone do sądu rozstrzygnięcie było wydane w trybie zwykłym. Stwierdzenie, że zaskarżona decyzja zawiera wadę nieważności, pozwala natomiast organowi na uchylenie własnej decyzji i decyzji organu I instancji oraz na umorzenie postępowania w sprawie bądź uchylenie decyzji i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy.

Zgodnie z art. 54 § 3 p.s.a. w razie uwzględnienia skargi w ramach autokontroli organ administracji publicznej jest zobowiązany w rozstrzygnięciu wskazać, czy zaskarżone działanie nastąpiło bez podstawy prawnej, czy też z rażącym naruszeniem prawa. Powyższy obowiązek organu został wprowadzony ustawą z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁵³⁷. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia późniejszego ewentualnego dochodzenia przez adresata decyzji administracyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu dopuszczenia się przez organ administracji publicznej rażącego naruszenia prawa, jak również dla ustalenia kwestii odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego za zaistniałe naruszenia prawa⁵³⁸.

Należy również wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawił się pogląd, iż ponowne rozpoznanie sprawy i wydanie decyzji autokontrolnej przez ten sam organ kolegialny powinno nastąpić w innym niż dotychczas składzie osobowym, gdyż to kolegialny organ administracji publicznej dokonuje w związku z wniesieniem skargi kontroli własnej decyzji, a nie jego osobowy skład orzekający. W wyroku z 14 września 2009 r. NSA wskazał, że organ, wydając decyzję, której rozstrzygnięciem jest uwzględnienie skargi w całości, dokonuje analizy sprawy i treści skargi, której adresatem jest sąd administracyjny. W składzie sądu administracyjnego, który rozpoznawałby skargę w razie niezastosowania instytucji autokontroli, nie mógłby się znajdować sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego aktu (art. 18 § 1 pkt 6 p.s.a.). Zdaniem sądu również oceny tej skargi przy zastosowaniu instytucji autokontroli powinien dokonywać wprawdzie ten sam organ kolegialny,

⁵³⁴ Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 120; Wyrok NSA z 11 września 2007 r., I OSK 1899/06; wyrok WSA w Warszawie, z 2 sierpnia 2005, VII SA/Wa 1697/04, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵³⁵ T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 187; M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej...*, s. 54–56; M. Jaśkowska, w: M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 165.

⁵³⁶ T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 184–187.

⁵³⁷ Dz.U. Nr 34, poz. 173.

⁵³⁸ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 295.

jednakże w innym składzie osobowym. W ocenie NSA wyrok TK z 15 grudnia 2008 r.⁵³⁹ ma odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż dotyczy co do istoty zagadnienia sprowadzającego się do tego, że w państwie demokratycznym sprawa nie powinna być oceniana przy wydawaniu decyzji w różnych trybach, wprawdzie przez ten sam organ kolegialny w takim samym składzie⁵⁴⁰. Podobnie orzekł NSA w wyroku z 21 lipca 2009 r., wyjaśniając, że wyłączenie pracownika czy członka organu kolegiального na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. i art. 27 § 1 k.p.a. ma dotyczyć postępowania dwuinstancyjnego, w tym równoważnego z nim postępowania z wniosku o ponowne załatwienie sprawy. Postępowanie z art. 54 § 3 p.s.a. takim postępowaniem nie jest, bowiem jest to rzeczywiście dość nadzwyczajny środek mający z jednej strony umożliwić organowi naprawienie błędów, z drugiej zaś szybsze i zgodne z jej żądaniem załatwienie sprawy. Fakt, że nie jest to postępowanie dwuinstancyjne nie oznacza jednak, iż kontroli zaskarżonej decyzji może dokonać ta sama osoba – pracownik, członek organu kolegiального – która ją wydała. Byłoby to zaprzeczeniem rzetelności i obiektywności „autokontroli” dopuszczonej tym przepisem. Odwołanie powoduje dokonanie oceny prawidłowości decyzji przez organ wyższej instancji, tj. inny niż wydający decyzję. Postępowanie z wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy takie samo uprawnienie ma stronie zapewnić. Kontrola w ramach art. 54 § 3 p.s.a. jest zawsze przeprowadzana przez organ, który wydał decyzję zaskarżoną do sądu administracyjnego, ale to nie oznacza, że przez te same osoby, które wydały tę decyzję. Tak dokonana ocena tej decyzji naruszałaby zasady prawdy obiektywnej⁵⁴¹.

Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął WSA w Warszawie w wyroku z 1 sierpnia 2011 r. (IV SA/Wa 191/11), który podkreślił, że z treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. oraz art. 27 § 1 k.p.a. nie można wywodzić, że w przedmiocie wydania decyzji autokontrolnej musi orzekać inny skład SKO niż ten, który wydał decyzję odwoławczą. Sąd podkreślił, że pomiędzy decyzją odwoławczą a decyzją autokontrolną nie zachodzi relacja taka jak pomiędzy decyzją organu niższej instancji a decyzją organu wyższej instancji. Decyzja autokontrolna, w której organ dokonuje oceny własnej decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym, ma odmienny charakter prawny od innych decyzji SKO, wydawanych w różnego rodzaju trybach przewidzianych w k.p.a., których przedmiotem jest ocena własnych rozstrzygnięć tego organu. Chodzi tu o: 1) decyzję wydawaną na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. w związku z rozpatrzeniem wnio-

⁵³⁹ Wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, Dz. U. Nr 229, poz. 1539. W wyroku tym TK wskazał na niezgodność art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 k.p.a. – w zakresie, w jakim nie wyłącza członka SKO z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku TK wskazał, że przez „udział w wydaniu zaskarżonej decyzji” w niższej instancji należy rozumieć nie tylko wydanie (podpisanie) decyzji przez pracownika lub członka organu kolegiального, lecz także podejmowanie czynności procesowych mających lub mogących mieć wpływ na wynik (rozstrzygnięcie) sprawy.

⁵⁴⁰ Wyrok NSA z 14 września 2009 r., II OSK 688/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵⁴¹ Wyrok NSA z 21 lipca 2009 r., I OSK 360/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

sku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ostateczną decyzją kolegium, 2) decyzję wydawaną w następstwie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją kolegium, 3) decyzję wydawaną w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji kolegium. Sąd wskazał, że we wspomnianych wyżej 3 przypadkach niewątpliwie zachodzi konieczność stworzenia rygorystycznych gwarancji bezstronności orzekania w ten sposób, aby uniemożliwić występowanie sytuacji, w których członkowie kolegium, wydawszy orzeczenie w danej sprawie administracyjnej, dokonywaliby następnie oceny jego prawidłowości w odrębnym, nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym, którego wszczęcia zażądała strona niezadowolona z tego orzeczenia. Podobne nowe postępowanie administracyjne winno być w oczywisty sposób przeprowadzone z wyłączeniem osób orzekających wcześniej.

Sąd trafnie jednak podkreślił, że taka konieczność nie zachodzi natomiast w odniesieniu do postępowania o specyficznym charakterze, jakim jest postępowanie autokontrolne, które *de facto* nie stanowi postępowania administracyjnego, wyodrębnionego z postępowania zakończonego wydaniem przez kolegium decyzji odwoławczej, a jest kontynuacją tego postępowania, dopuszczalną w razie ziszczenia się ściśle określonego warunku (wniesienia do organu skargi na decyzję odwoławczą, skierowanej do sądu administracyjnego). Instytucję autokontroli należy zatem traktować w razie stosowania jej przez kolegium jako umożliwienie temu składowi kolegium, który wydał decyzję odwoławczą, zweryfikowania własnego orzeczenia w sytuacji, w której zachodzą ku temu przesłanki merytoryczne w postaci stwierdzenia zasadności żądań podniesionych w skardze na decyzję odwoławczą. Istotą tej instytucji jest zatem działanie na rzecz ekonomii procesowej poprzez stworzenie możliwości eliminowania z obrotu prawnego wadliwych orzeczeń odwoławczych już przez same organy odwoławcze, bez konieczności uruchamiania postępowania przed sądem administracyjnym.

Należy podkreślić, że powyższe wyroki zapadły na gruncie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w brzmieniu poprzednio obowiązującym, które stanowiło, że pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, przy uwzględnieniu motywów wyroku TK z 15 grudnia 2008 r. Od 11 kwietnia 2011 r. ustawodawca zmienił brzmienie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., wskazując, że pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – k.p.a. oraz ustawy – p.s.a. wskazano, że nowelizacja art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. jest konsekwencją wyroku TK z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, a celem wyłączenia pracownika i członka organu kolegialnego jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i nie ma znaczenia, czy osoba ta brała udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, czy w tej samej instancji na mocy art. 127 § 3⁵⁴². W związku z powyższym, mając na uwadze cel wprowadzonej zmiany, przyjąć należy, że powyższe wyroki zachowały swoją aktualność.

⁵⁴² Projekt uzasadnienia ustawy z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – k.p.a. oraz ustawy p.s.a., www.sejm.gov.pl (dostęp: 26.01.2011).

6. ASPEKT TEMPORALNY AUTOKONTROLI

W poprzednio obowiązującej ustawie termin na skorzystanie z instytucji autokontroli został ustanowiony w sposób budzący poważne wątpliwości interpretacyjne. W związku z powyższym nowe oznaczenie terminu na uwzględnienie skargi, tj. „do dnia rozpoczęcia rozprawy”, przyjęto w literaturze co do zasady pozytywnie, przy czym podkreśla się, że ustawodawca zdecydował się na przyjęcie najdłuższego z dopuszczalnych terminów⁵⁴³. W związku z wydłużeniem terminu do korzystania z autokontroli w doktrynie zwrócono także uwagę na ujemne strony takiego rozwiązania. T. Kielkowski twierdzi bowiem, że termin ten nie został z prakseologicznego punktu widzenia określony prawidłowo, skoro instytucja autokontroli ma przede wszystkim na celu przyspieszenie postępowania i odciążenie sądu. Bardziej racjonalne byłoby według tego autora – na wzór rozwiązań przyjętych w procedurach sądowych przewidujących pośredni tryb wnoszenia środka zaskarżenia – powiązanie autokontroli z tą fazą postępowania, w której organ administracyjny nie przesłał jeszcze do sądu akt postępowania⁵⁴⁴. Podobnie nową regulacją terminu do korzystania z autokontroli ocenia K. Kaszubowski. Jego zdaniem, o ile wydanie decyzji autokontrolnej do momentu przekazania akt sprawy nie budzi zastrzeżeń, gdyż organ wówczas dysponuje pełnymi aktami sprawy, o tyle dopuszczalność autokontroli już po przekazaniu akt sądowi może pewne wątpliwości wywoływać. Organ musi bowiem dysponować aktami sprawy, aby wydać decyzję w trybie autokontroli⁵⁴⁵. Niewątpliwie organ administracji publicznej w razie wniesienia skargi powinien skorzystać z instytucji autokontroli niezwłocznie, w takim bowiem przypadku w pełni spełnia cele, jakie leżą u podstaw tej instytucji. Można jednak również zauważyć pozytywny aspekt rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, umożliwia ono bowiem organowi uwzględnienie skargi, gdy zasługuje ona na uwzględnienie, ale zawiera braki formalne w postaci np. braku podpisu albo została złożona wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia. Organ będzie mógł bowiem jeszcze skorzystać z tej instytucji po uzupełnieniu braku formalnego czy też po przywróceniu terminu już po przekazaniu akt sprawy do sądu.

W świetle art. 54 § 3 p.s.a. możliwość weryfikacji własnej decyzji zostaje więc wyłączona z dnia pierwszej rozprawy w sprawie, a jeśli – stosownie do postanowień art. 120 p.s.a. – skarga skierowana do rozpoznania w postępowaniu uproszczonym jest rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym, do dnia rozpoczęcia tego posiedzenia. Względy wykładni systemowej przemawiają za tym, aby w przypadku skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym termin uwzględnienia skargi w trybie autokontroli był liczony do

⁵⁴³ W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania...*, s. 68; K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne...*, s. 58; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 36.

⁵⁴⁴ T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 188–189.

⁵⁴⁵ K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 36.

dnia rozpoczęcia tego posiedzenia⁵⁴⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, że o ile organ jako strona jest zawiadamiany o terminie rozprawy, o tyle o terminie posiedzenia niejawnego już nie. W związku z tym B. Dauter wskazuje, iż może się pojawić ryzyko, że organ wyda decyzję autokontrolną już po wydaniu wyroku oddalającego skargę na posiedzeniu niejawnym. Zdaniem tego autora, aby do takich sytuacji nie dopuścić, warto byłoby zawiadamiać organ o terminie posiedzenia niejawnego w trybie uproszczonym, a przynajmniej niezwłocznie przesłać organowi odpis wyroku⁵⁴⁷.

Kolejne wątpliwości budzi kwestia, czy termin w art. 54 § 3 p.s.a. jest terminem określonym dla wydania decyzji, czy też na wydania i doręczenia jej skarżącemu. J.P. Tarno trafnie opowiada się za pierwszą z przedstawionych możliwości interpretacyjnych, z tym wszakże zastrzeżeniem, że warunkiem skutecznego powołania się na uwzględnienie skargi w trybie autokontroli jest zawiadomienie o tym sądu najpóźniej w dniu rozprawy⁵⁴⁸. Inaczej przyjmuje B. Dauter, który wskazuje, że rozstrzygnięcie autokontrolne wydane przed dniem rozpoczęcia rozprawy, ale doręczone stronie po tym dniu należy uznać za wydane bez podstawy prawnej. Autor podkreśla bowiem, że dopiero moment prawidłowego doręczenia decyzji stanowi o jej wprowadzeniu do obrotu prawnego. W związku z tym jego zdaniem należy przyjąć, że decyzja autokontrolna, która nie została doręczona stronie przed dniem rozpoczęcia rozprawy, w tej dacie prawnie nie istnieje. Obowiązkiem sądu jest zaś każdorazowe sprawdzenie, czy decyzja autokontrolna została wprowadzona do obrotu prawnego, tj. czy wywołała skutek, o którym mowa w art. 54 § 3 p.s.a., dający podstawę do umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego⁵⁴⁹.

Artykuł 54 § 3 p.s.a. nie określa skutków uwzględnienia przez organ skargi po rozpoczęciu rozprawy, w przypadku jej odroczenia przez sąd administracyjny. W doktrynie różnie ocenia się taką sytuację. Zdaniem T. Wosia w przypadku ewentualnego zaskarżenia do sądu decyzji podjętej w trybie art. 54 § 3 p.s.a., sam fakt jej podjęcia po dniu rozpoczęcia rozprawy nie może uzasadniać uchylenia decyzji. Nie jest to bowiem naruszenie przepisów o postępowaniu, które miałyby wpływ na treść podjętego aktu lub czynności⁵⁵⁰. A. Kabat wskazuje zaś, iż wydanie decyzji autokontrolnej po dniu rozprawy będzie wymagało na tle okoliczności konkretnej sprawy rozważenia, czy naruszenie przepisu art. 54 § 3 p.s.a. mogło mieć wpływ na wynik sprawy⁵⁵¹. Podobnie orzekł WSA w Gdańsku w postanowieniu z 6 lutego 2007 r., stwierdzając, że naruszenie terminu, do którego organ może wydać rozstrzygnięcie autokontrolne, nie

⁵⁴⁶ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 373; J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 187.

⁵⁴⁷ B. Dauter, *Zarys metodyki...*, s. 184.

⁵⁴⁸ J. P. Tarno, *Prawo...*, s. 187.

⁵⁴⁹ B. Dauter, *Zarys metodyki...*, s. 185.

⁵⁵⁰ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 374.

⁵⁵¹ A. Kabat, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 205; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 297.

powoduje samo przez się bezskuteczności tego rozstrzygnięcia⁵⁵². W świetle powyższego należy zatem przyjąć, że podjęcie przez organ rozstrzygnięcia w ramach autokontroli po rozpoczęciu rozprawy może jedynie podlegać badaniu w świetle naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Inaczej jednak takie naruszenie prawa ocenia B. Dauter, który uważa, że rozstrzygnięcie autokontrolne wydane po rozpoczęciu rozprawy jest rozstrzygnięciem obciążonym wadą nieważności (wydanym bez podstawy prawnej)⁵⁵³. Również R. Mikosz przyjmuje, że takie rozstrzygnięcie autokontrolne jest obciążone wadą nieważności, przy czym autor przyjmuje pogląd, iż nie może ono powodować bezprzedmiotowości postępowania, a sąd nie jest związany takim rozstrzygnięciem i powinien skargę rozpoznać⁵⁵⁴.

7. PROBLEM DOPUSZCZALNOŚCI POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO W RAMACH AUTOKONTROLI

Kolejnym zagadnieniem budzącym wątpliwości zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie jest dopuszczalność prowadzenia postępowania wyjaśniającego w ramach autokontroli.

B. Adamiak – jeszcze na gruncie art. 200 § 2 k.p.a. – wyraziła pogląd, że organ administracji publicznej, badając słusność skargi, dokonuje jej oceny pod kątem zgodności z prawem na podstawie materiału dowodowego zebranego w postępowaniu przed wydaniem decyzji ostatecznej. Uznanie skargi w całości za słuszną może jednak powodować konieczność przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, od którego zależeć będzie zmiana decyzji. B. Adamiak trafnie bowiem wskazuje, że należy uwzględnić różnice między rozpoznaniem skargi przez sąd administracyjny a rozpoznaniem skargi przez organ w trybie autokontroli, kompetencja sądu ma bowiem jedynie charakter kasacyjny, a kompetencja organu ma nie tylko kasacyjny, ale i merytoryczno-reformacyjny charakter. W związku z powyższym mamy do czynienia z odmiennym od postępowania przed sądem administracyjnym ukształtowaniem postępowania autokontrolnego⁵⁵⁵.

Mając na względzie powyższą argumentację, należy przyjąć, że organ, oceniając zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, podobnie jak sąd, dokonuje oceny na podstawie stanu faktycznego i stanu prawnego istniejącego w dniu jej wydania, przy czym dokonując autokontroli, działa niejako dwufa-

⁵⁵² Postanowienie z 6 lutego 2007 r., WSA w Gdańsku, I SA/Gd 635/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵⁵³ B. Dauter, *Zarys metodyki...*, s. 185.

⁵⁵⁴ R. Mikosz, w: R. Mikosz, G. Radecki, Ł. Strzępek, *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2008, s. 124.

⁵⁵⁵ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 17 listopada 1994 r., V SA 1260/94*, OSP 1996, z. 9, poz. 162, s. 420–421.

zowo: najpierw kasacyjnie, a więc stwierdza, że decyzja jest niezgodna z prawem, bo nastąpiły naruszenia, o których mowa w art. 145 p.s.a., a następnie rozstrzyga sprawę co do istoty i w tej fazie postępowania autokontrolnego nie ma żadnych przeszkód, by uzupełnić postępowanie dowodowe np. o dołączane do skargi dokumenty. Jeśli bowiem podstawą wyeliminowania decyzji jest niewyczerpujące ustalenie stanu faktycznego, to w takim przypadku organ musi usunąć to naruszenie prawa poprzez prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, a więc powinien nowe dowody uwzględnić i wydać decyzję autokontrolną.

T. Kielkowski zwraca uwagę, że ze względu na długi termin na dokonanie autokontroli szczególnej wagi nabiera problem nowości w stanie faktycznym, a więc zagadnienie stanu faktycznego i prawnego mającego być podstawą aktu wydanego na skutek wykonania autokontroli, przy czym o ile ocena zgodności z prawem zaskarżonej decyzji może być dokonana wyłącznie na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejących w dniu jej wydania, to już przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej zastępującego tę decyzję sprawa ta nie jest tak oczywista. Z jednej strony, nie uwzględniając nowości stanu faktycznego organ naraża się na ryzyko wydania decyzji nieadekwatnej do aktualnego stanu sprawy, natomiast chcąc je uwzględnić, musiałby przeprowadzić czynności dowodowe, dla których na tym etapie w ramach postępowania sądownoadministracyjnego nie ma miejsca⁵⁵⁶. Myślę, że należy przyjąć, iż w razie stwierdzenia, że decyzja w dniu wydania była obciążona wadami uzasadniającymi jej uchylenie w postępowaniu sądownoadministracyjnym, otwiera się przed organem możliwość uwzględnienia także nowości w stanie faktycznym i rozstrzygnięcia tej sprawy co do istoty na podstawie aktualnego materiału dowodowego. Taka wykładnia prowadzi bowiem do szybszego załatwienia sprawy i to zgodnie z żądaniem skarżącego.

W nowszym orzecznictwie sądowym również podnosi się, że w świetle uregulowania autokontroli nie ma podstaw, by przyjmować, że organ nie może w jej ramach uzupełnić postępowania dowodowego. W wyroku z 22 czerwca 2007 r. NSA stwierdził, że „istotą autokontroli z art. 54 § 3 p.s.a. jest ponowne rozpoznanie sprawy na skutek wniesienia skargi i uwzględnienie tej skargi w całości, gdy organ stwierdzi, że wcześniejsza, zaskarżona jego decyzja narusza prawo. Żaden przepis nie ogranicza przy tym organu do działania wyłącznie w oparciu o materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym. Z przepisów nie wynika bowiem, by autokontrola decyzji nie była dopuszczalna, gdy strona uzupełni materiał dowodowy w II instancji albo załączy nowe dowody do skargi. Brak jest podstaw do wprowadzenia takiego ograniczenia, które nie wynika wprost z ustawy”⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 167.

⁵⁵⁷ Wyrok NSA z 22 czerwca 2007 r., II OSK 938/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012). Zob. także wyrok NSA z 11 grudnia 2007 r., II OSK 1682/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

8. CHARAKTER DECYZJI AUTOKONTROLNEJ

Ustawodawca nie określił w art. 54 § 3 p.s.a prawnego charakteru działania organu administracji publicznej podjętego w wyniku uwzględnienia skargi⁵⁵⁸. Na gruncie poprzednich regulacji autokontroli, zawartych w art. 200 § 2 k.p.a., a następnie w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. w orzecznictwie i w doktrynie występowała rozbieżność co do charakteru prawnego decyzji autokontrolnej. Kontrowersje dotyczyły kwestii, czy decyzja autokontrolna jest decyzją nieostateczną i przysługuje od niej odwołanie, czy też jest ostateczna i może zostać zaskarżona do sądu bez uprzedniego wyczerpania toku instancji. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15 grudnia 1984 r. SN przyjął, że nowa decyzja podjęta w trybie autokontroli zastępuje niejako poprzednią, zaskarżoną decyzję, jeżeli więc w ramach autokontroli orzeka organ II instancji, decyzja od niego pochodząca ma również charakter decyzji wydanej przez organ II instancji. Gdy natomiast prokurator wnosi skargę od decyzji ostatecznej, w stosunku do której nie został wyczerpany tok instancji, a więc decyzji organu I instancji, wówczas decyzja autokontrolna zastępuje decyzję organu I instancji i od takiej decyzji przysługuje odwołanie, a nie bezpośrednio skarga do NSA.

Takie relatywne traktowanie decyzji autokontrolnej w zależności od tego tylko, czy wydał ją organ, który uprzednio orzekał w sprawie jako organ I czy II instancji i od tego, kto wniósł skargę do sądu administracyjnego, jest krytykowane w doktrynie⁵⁵⁹. T. Woś podnosi, iż za przyjęciem ostatecznego charakteru decyzji autokontrolnej przemawia „miejsce i funkcja tej decyzji w postępowaniu, które już się toczy i którego jest ona elementem, a mianowicie w postępowaniu sądownoadministracyjnym”. Wniesienie skargi powoduje wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego o charakterze zewnętrznym w stosunku do administracji, i choć skarga może się stać impulsem do skorygowania przez organ zaskarżonej decyzji, nie może jednak prowadzić do uruchomienia nowego toku instancji. Taką możliwość wyeliminował bowiem wybór drogi postępowania sądownoadministracyjnego przez wniesienie skargi do WSA. Należy się więc zgodzić z T. Wosiem, że byłoby to sprzeczne zarówno z istotą skargi uruchamiającej zewnętrzny układ kontroli ostatecznej decyzji, jak i z założeniami strukturalnymi postępowania sądownoadministracyjnego istniejącego od momentu wniesienia skargi, które nie może decyzją jednej ze stron tego postępowania (organu administracji publicznej) przekształcić się w postępowanie przed tym organem⁵⁶⁰. Podobnie wskazuje T. Kielkowski, podnosząc, że każda decyzja wydana w ramach autokontroli stanowi element postępowania sądownoadministracyjnego, w którego ramach z oczywistych

⁵⁵⁸ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 374.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, s. 375; T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 162–163.

⁵⁶⁰ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 375.

względów nie ma miejsca na administracyjny tok instancji, a tym samym kwestia ewentualnej właściwości instancyjnej organu w ogóle nie powstaje⁵⁶¹.

Z tych też względów również na gruncie art. 54 § 3 p.s.a. należy się opowiedzieć za stanowiskiem zajęтым na tle poprzednio obowiązującego art. 38 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 20 marca 2000 r., zgodnie z którym jeżeli podmiot uprawniony do wniesienia skargi uważa, że decyzja wydana w trybie art. 54 § 3 p.s.a. jest niezgodna z prawem, może skorzystać ze skargi do sądu administracyjnego, a tym samym poddać ocenie tego sądu jej legalność⁵⁶².

9. KONTROLA DECYZJI AUTOKONTROLNEJ PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY

Kontrola decyzji autokontrolnej przez sąd administracyjny odznacza się daleko idącą specyfiką⁵⁶³. Zakres rozpoznania sądu obejmuje w tym wypadku nie tylko przesłanki warunkujące dopuszczalność orzekania na podstawie art. 54 § 3 p.s.a., ale także ogół elementów sprawy administracyjnej rozstrzygniętej w ramach autokontroli, a wcześniej w ramach postępowania administracyjnego⁵⁶⁴. Działanie sądu nie będzie więc polegać jedynie na badaniu przesłanek warunkujących dopuszczalność orzekania na podstawie art. 54 § 3 p.s.a., której negatywne rozstrzygnięcie wystarczy do pozbawienia mocy wiążącej decyzji autokontrolnej i tym samym zwalnia sąd od dalszych, zorientowanych merytorycznie, czynności rozpoznawczych⁵⁶⁵. Mając na uwadze zasadę niezwiązania sądu granicami skargi (art. 134 § 1 p.s.a.), sąd – rozpoznając skargę na decyzję wydaną w trybie autokontroli – powinien dokonać oceny zgodności z prawem nie tylko tej decyzji, ale wszystkich decyzji wydanych w sprawie, w tym decyzji uchylonej w tym trybie bez potrzeby przyjmowania sztucznej konstrukcji „odżywiania” skargi wobec niej wniesionej⁵⁶⁶.

W razie zatem stwierdzenia, że decyzja autokontrolna jest wadliwa w stopniu uzasadniającym jej uchylenie bądź stwierdzenie nieważności, sąd będzie zobligowany orzec w wyroku nie tylko co do niej, ale także co do decyzji ją poprzedzających, wydanych w ramach postępowania administracyjnego (instancyjnego). Takie rozstrzygnięcie wykraczające poza ściśle rozumiany przed-

⁵⁶¹ T. Kiełkowski, *Sprawa...*, s.163.

⁵⁶² Tak T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 375; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 35–36; J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 186–187; A. Kabat, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 205; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 298.

⁵⁶³ T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 190.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, s. 190.

⁵⁶⁵ T. Woś, *Glosa do wyroku z 10 maja 1985 r.*, II Sa 514/85, NP 1989, nr 1, s. 152.

⁵⁶⁶ Wyrok NSA z 29 grudnia 2004 r., OPP 98/04, LEX nr 164159.

miot zaskarżenia i sięgające w głąb sprawy będzie w tym wypadku niezbędne do końcowego jej załatwienia w myśl art. 135 p.s.a.⁵⁶⁷ Zgodnie z powyższym przepisem „sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia”. W świetle podstawowego celu kontroli (tj. „pod względem zgodności z prawem”) „obowiązkiem sądu administracyjnego jest – poprzez wydanie orzeczenia – stworzenie takiego stanu, że w obrocie prawnym nie będzie istniał i funkcjonował żaden akt lub czynność organu administracji publicznej niezgodna z prawem. Sąd ten powinien zatem posiadać uprawnienia do objęcia zakresem »w głąb« sprawy i pozbawienia bytu prawnego wszystkich rozstrzygnięć wydanych w sprawie, niezgodnych z prawem”⁵⁶⁸.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko o konieczności objęcia przez sąd oceną zgodności z prawem nie tylko decyzji wydanej w trybie autokontroli, ale wszystkich decyzji wydanych w sprawie. Stanowisko to jest oparte przede wszystkim na konstrukcji przesłanek zastosowania art. 135 p.s.a. i do niej nawiązuje. Decyzje wydane w postępowaniu głównym są bowiem w odniesieniu do decyzji autokontrolnej decyzjami wydanymi w granicach sprawy w rozumieniu materialnym⁵⁶⁹. W wyroku z 11 stycznia 2007 r. NSA podkreślił, że wydanie orzeczenia ma doprowadzić do takiego stanu, że w obrocie prawnym nie będzie istniał żaden akt administracyjny, wydany w granicach sprawy, niezgodny z prawem⁵⁷⁰. Na przeszkodzie objęcia kontrolą sądową aktów wydanych w postępowaniu głównym nie stoi bowiem umorzenie postępowania sądowego w sprawie ze skargi na decyzję. Prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania nie korzysta – w świetle postanowień art. 171 p.s.a. – z powagi rzeczy osądzonej, a więc nie stanowi ono przeszkody w ponownym przeprowadzeniu postępowania w tej samej sprawie. Jedynie prawomocny wyrok WSA oddalający skargę jako niezaskarżoną na uwzględnienie oznacza, że decyzje wydane w sprawie są zgodne z prawem i nie istnieją w stosunku do nich podstawy do zastosowania art. 145 p.s.a.⁵⁷¹

Na końcu powyższych rozważań trzeba jeszcze zwrócić uwagę na jedną kwestię. Należy bowiem zauważyć, że w razie skorzystania przez organ administracji publicznej z instytucji autokontroli w stosunku do decyzji zgodnej z prawem, szczególnego znaczenia nabiera uzasadnienie wyroku eliminującego decyzję autokontrolną, w którym sąd powinien wyraźnie zaznaczyć, że uprzednia decyzja organu jest zgodna z prawem, tak aby nie było wątpliwości, że postępowanie zarówno administracyjne, jak i sądownoadministracyjne do-

⁵⁶⁷ Tak T. Kielkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 190.

⁵⁶⁸ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 629.

⁵⁶⁹ Wyrok NSA z 23 listopada 2004 r., OSK 807/04, LEX nr 155875; wyrok NSA z 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, LEX nr 238489; wyrok NSA z 23 lipca 2008 r., II OSK 817/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2007 r., I OSK 275/06, LEX nr 293171.

⁵⁷¹ Tak też NSA w wyroku z 23 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 817/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

tyczące tej konkretnej sprawy administracyjnej jest definitywnie zakończone i że takiemu ustaleniu zgodności z prawem pozostałych decyzji należy przypisać walor powagi rzeczy osądzonej⁵⁷².

10. WPLYW ROZSTRZYGNIECIA AUTOKONTROLNEGO NA BIEG POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

10.1. Obowiązek przekazania akt sprawy

Zgodnie z treścią art. 54 § 2 p.s.a. „organ ma obowiązek przekazać skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia”. Na początku obowiązywania powyższej regulacji w literaturze pojawiły się kontrowersje, czy obowiązek taki ciąży na organie również w przypadku zastosowania autokontroli. I tak, zdaniem J.P. Tarno, po wydaniu decyzji autokontrolnej organ powinien przekazać skargę sądowi jedynie w wypadku, gdy skarżący wnosi o zwrot kosztów postępowania, ponieważ wniosek ten zgodnie z art. 209 p.s.a. może być rozpoznany tylko przez sąd. W pozostałych zaś przypadkach nie ma takiej potrzeby, ponieważ „uwzględnienie skargi w trybie autokontroli doprowadziło do realizacji celu jej wniesienia, co czyni dalsze procedowanie w sprawie zbędnym, tym bardziej że doszło do wydania w sprawie nowego rozstrzygnięcia, które może być przedmiotem kontroli sądu (zgodnie z zasadą skargowości) tylko w razie zaskarżenia go przez stronę”⁵⁷³. W. Chróścielewski wskazuje natomiast, że w art. 54 § 3 p.s.a. nie zamieszczono klauzuli o nienadawaniu skardze dalszego biegu w razie jej uwzględnienia przez organ, co mogłoby przesądzać o niezbędności przekazania mimo wszystko skargi do sądu. Zdaniem tego autora przekazywanie wszystkich uwzględnionych skarg do sądu nie wydaje się racjonalne, skoro od nowego rozstrzygnięcia wydanego w trybie art. 54 § 3 p.s.a. przysługuje skarga do sądu. Autor przyjmuje, że w przypadku gdy organ uwzględniający skargę nie orzeknie o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego, np. kosztów sporządzenia skargi czy wpisu uiszczonego przez adwokata lub radcę prawnego, mimo uwzględnienia skargi, będzie zobowiązany do przekazania skargi razem z aktami sprawy do sądu, a sąd zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a., o ile uzna, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, wyda postanowienie dotyczące zwrotu kosztów łącznie z postanowieniem o umorzeniu postępowania, zaś w pozostałych przypadkach nie musi przekazywać skargi do sądu⁵⁷⁴.

Z powyższymi poglądami trudno się zgodzić. Obowiązek przekazania skargi wynika wprost z treści art. 54 § 3 p.s.a, który nie przewiduje żadnego wyjątku. Nie ma bowiem przepisu, który by przewidywał, tak jak w przypadku

⁵⁷² Zob. T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne...*, s. 190–191.

⁵⁷³ J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 188.

⁵⁷⁴ W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski; J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 431; W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania...*, s. 68.

autokontroli w ramach odwołania do sądu powszechnego, iż nie nadaje się mu dalszego biegu. Za obowiązkiem przekazania skargi w przypadku autokontroli przemawia także wykładnia historyczna, jedynie bowiem na gruncie art. 200 k.p.a. obowiązywał przepis, w którym wprost wskazano, że nie nadaje się skardze dalszego biegu⁵⁷⁵. Wniesienie skargi inicjuje postępowanie sądownoadministracyjne, które musi zostać procesowo zakończone, co w świetle przepisów może uczynić jedynie sąd. Ponadto zastosowanie autokontroli nie wyłącza prawa strony skarżącej do żądania zwrotu kosztów, a władnym do rozstrzygnięcia w tym przedmiocie może być tylko sąd, brak bowiem przepisu, który mógłby stanowić podstawę do orzekania w tym zakresie przez organ, co przyjmuje W. Chróścielewski⁵⁷⁶.

Pogląd o obowiązku przekazywania skargi wraz z aktami sprawy wyraża się przeważać w literaturze i został również zaakceptowany w orzecznictwie⁵⁷⁷. NSA w postanowieniu z 8 grudnia 2005 r. podniósł, że z woli ustawodawcy skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, a organ ten ma obowiązek przekazać ją wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. Skorzystanie z autokontroli nie zwalnia go jednak z obowiązku określonego w art. 54 § 2 p.s.a., to jest przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę⁵⁷⁸.

Podobnie orzekł WSA w Rzeszowie, podnosząc, że zastosowanie trybu autokontroli nie powoduje z mocy ustawy zakończenia postępowania sądowego wszczętego skargą. Obowiązujące w tym zakresie przepisy nie przewidują żadnych odstępstw od obowiązku przesłania w tym terminie akt sprawy, a postępowanie sądowe wymaga procesowej formy zakończenia, w tym przypadku postanowieniem, o którym mowa w art. 161 § 2 p.s.a. Organ ma zatem obowiązek przekazać akta w terminie 30 dni, a w razie zaniechania wykonania tego obowiązku, stosownie do postanowień art. 55 § 1 p.s.a., skarżący może domagać się wymierzenia grzywny⁵⁷⁹. W literaturze podnosi się w związku z tym, że w razie autokontroli dopuszczalne byłoby odstępianie od udzielenia odpowiedzi na skargę i nadesłanie jedynie kopii decyzji autokontrolnej z równoczesnym opisem czynności, które zostały dokonane w ramach autokontroli⁵⁸⁰.

⁵⁷⁵ Tak też K. Kaszubowski, *Uwzględnienie...*, s. 36.

⁵⁷⁶ R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia...*, s. 17.

⁵⁷⁷ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 376; A. Kabat, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, s. 205; B. Dauter, *Zarys metodyki...*, s. 183; K. Defecińska-Tomczak, w: Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo...*, s. 105–106; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 297.

⁵⁷⁸ Postanowienie NSA z 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05, LEX nr 163919 z glosą aprobującą K. Kaszubowskiego, GSP-Prz.Orz. 2006, nr 2, poz. 1. Tak też WSA w Warszawie m.in. w postanowieniu z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 191/06, LEX nr 177468; WSA w Białymstoku w postanowieniu z 19 października 2006 r., I SA/Bk 525/06, LEX nr 194636.

⁵⁷⁹ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 8 listopada 2007 r., II SO/Rz 10/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵⁸⁰ R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia...*, s. 18.

10.2. Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego

Ustawodawca nie określa wprost, jak powinien postąpić sąd administracyjny po przekazaniu akt sprawy, w której uwzględnienie skargi nastąpiło w trybie autokontroli. Mając na uwadze to, że uwzględnienie skargi w trybie autokontroli z reguły powoduje, iż postępowanie w sprawie staje się bezprzedmiotowe, należy uznać, że podlega ono umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a.⁵⁸¹. Tak też stwierdził WSA w Warszawie w postanowieniu z 13 kwietnia 2006 r., wskazując, że w przypadku uwzględnienia przez organ skargi w całości w trybie art. 54 § 3 p.s.a., sąd stwierdza, iż postępowanie staje się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a. w związku z art. 54 § 3 p.s.a. Umarzając postępowanie z przyczyny określonej w art. 54 § 3, zgodnie z art. 201 § 1 p.s.a. zasądza się na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania⁵⁸². Zdaniem M. Jaśkowskiej w razie dokonania autokontroli sąd powinien umorzyć postępowanie dopiero wtedy, kiedy minie termin zaskarżenia nowego aktu⁵⁸³. Należy jednak zwrócić uwagę, że zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze podkreśla się, że prawomocne postanowienie nie stanowi przeszkody, by w razie wniesienia skargi na decyzję autokontrolną, sąd dokonał oceny poprzednio zaskarżonej decyzji. Prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania nie korzysta – w świetle postanowień art. 171 p.s.a. – z powagi rzeczy osądzonej, a więc nie stanowi przeszkody w ponownym przeprowadzeniu postępowania w tej samej sprawie, jeśli oczywiście zostaną spełnione wszystkie przesłanki dopuszczalności takiego postępowania *sensu largo* i *sensu stricto*⁵⁸⁴. W związku z powyższym sąd powinien umorzyć postępowanie nawet wówczas, gdy decyzja autokontrolna jest wadliwa. Za ugruntowany należy bowiem uznać pogląd, że ocena decyzji wydanej w trybie autokontroli uzależniona jest od wniesienia kolejnej skargi. Za ciekawy i godny rozważenia należy natomiast uznać pogląd wyrażony w wyroku WSA we Wrocławiu, iż „korzystniejsze z punktu widzenia zasad ogólnych byłoby kontynuowanie postępowania sądowego w celu niezwłocznego objęcia kontrolą decyzji samokontrolnej, zamiast jego umorzenia z powodu jej wydania”⁵⁸⁵. Taka regulacja prawna niewątpliwie sprzyjałaby prawidłowemu korzystaniu z autokontroli przez organy administracji publicznej i byłaby również wygodniejsza dla stron postępowania, nie byłoby konieczne wnosze-

⁵⁸¹ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 376; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu...*, s. 298.

⁵⁸² Postanowienie WSA z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 191/06, LEX nr 177468.

⁵⁸³ M. Jaśkowska, w: M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 165.

⁵⁸⁴ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 753. Tak też NSA w wyroku z 23 lipca 2008 r., II OSK 817/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

⁵⁸⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2007 r., II SA/Wr 825/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

nie kolejnej skargi i przekazywanie jej do sądu. Należy zauważyć, że taki postulat na gruncie regulacji międzywojennej wysuwał J.S. Langrod⁵⁸⁶.

Trzeba przyjąć, że w świetle art. 201 § 1 p.s.a. skarżącemu przysługuje zwrot kosztów postępowania od organu również wtedy, gdy organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, uwzględnił skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy⁵⁸⁷. Nie ma znaczenia przy tym, czy skarga została przez organ uwzględniona po przesłaniu jej wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego, czy też jeszcze przed jej przedstawieniem sądowi. Zgodzić się wypada z poglądem J.P. Tarno, który opowiada się za dopuszczalnością zwrotu kosztów skarżącemu w sytuacji, gdy skarga została uwzględniona w drodze autokontroli jeszcze przed przekazaniem jej sądowi⁵⁸⁸. Datą wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego jest bowiem dzień doręczenia skargi organowi, za pośrednictwem którego ją się wnosi. Podobnie twierdzi R. Mikosz, wskazując, iż zastosowanie autokontroli bez względu na moment, w którym jej dokonano, nie wyłącza prawa żądania przez stronę zwrotu kosztów postępowania. Taki zwrot kosztów może być dokonany jedynie przez sąd i tylko w postępowaniu, wszczętym ze skargi, która została w całości uwzględniona⁵⁸⁹. Wyżej powołane poglądy zasługują na aprobatę. Z treści art. 201 § 1 i art. 209 p.s.a. wynika jednoznacznie, że przesłanką zwrotu kosztów jest umorzenie postępowania wskutek zastosowania autokontroli, a nie samo zastosowanie autokontroli. Należy więc zwrócić uwagę, że w gorszej sytuacji będzie skarżący, który po zastosowaniu autokontroli cofnie skargę. B. Dauter podnosi bowiem, że jeżeli strona cofnie skargę i sąd umorzy postępowanie, to na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 lit. a p.s.a. zwróci cały uiszczony wpis, natomiast nie ma podstaw prawnych do orzekania o zwrocie pozostałych kosztów⁵⁹⁰.

Warto jednak zauważyć, że w orzecznictwie przyjmuje się, że w razie wyeliminowania zaskarżonej decyzji wydanej w trybie autokontroli przez organ administracji publicznej wkład pracy pełnomocnika skarżącego jest mniejszy niż w przypadku rozpoznania sprawy przed sądem na rozprawie. Z tej przyczyny prawidłowe jest zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości stawki minimalnej, nawet jeśli skarżący domaga się zasądzenia wyższych kosztów⁵⁹¹.

⁵⁸⁶ J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane...*, s. 191.

⁵⁸⁷ Tak też WSA w Warszawie w postanowieniu z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 191/06, LEX nr 177468.

⁵⁸⁸ J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 512.

⁵⁸⁹ R. Mikosz, *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego. Zagadnienia wybrane*, w: S. Pikulski (red.), *Ius et Lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 294–296.

⁵⁹⁰ B. Dauter, *Zarys metodyki...*, s. 185–186.

⁵⁹¹ Postanowienie NSA z 30 września 2004 r., FZ 345/04, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

11. AUTOKONTROLA A POSTĘPOWANIE MEDIACYJNE

W art. 115 p.s.a. ustawodawca wprowadził do polskiego postępowania sądoadministracyjnego nową instytucję – „postępowanie mediacyjne”⁵⁹². Zgodnie z treścią powyższego przepisu celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Wszczęcie postępowania mediacyjnego może nastąpić na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed dniem wyznaczenia rozprawy. Ponadto zgodnie z art. 115 § 2 postępowanie mediacyjne może być prowadzone – mimo braku wniosku stron o przeprowadzenie takiego postępowania – z urzędu. Postępowanie to – zgodnie z art. 116 § 1 – może prowadzić sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału. W posiedzeniu mediacyjnym mają prawo wziąć udział nie tylko skarżący i organ administracji publicznej, ale wszystkie podmioty uczestniczące w tym postępowaniu na prawach strony. Postępowanie mediacyjne może się zakończyć ustaleniami stron co do sposobu załatwienia sprawy⁵⁹³ albo – w przypadku braku takich ustaleń – skierowaniem sprawy do dalszego toku postępowania. Ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy stanowią podstawę uchylenia lub zmiany przez organ zaskarżonego aktu⁵⁹⁴.

Nie jest jasne, jaki charakter prawny mają przewidziane w art. 117 § 1 uprawnienia organu do uchylenia lub zmiany własnego, zaskarżonego do sądu administracyjnego, aktu⁵⁹⁵. Niektórzy autorzy przyjmują, że stanowią one nowe, samodzielne upoważnienia organu administracji publicznej do we-

⁵⁹² Zastosowanie instytucji postępowania mediacyjnego w sądownictwie administracyjnym jest jednak marginalne. Zdaniem H. Knysiak-Molczyk i T. Wośa braku zainteresowania mediacją nie należy się doszukiwać wyłącznie w szybkości i sprawności w rozpoznawaniu przez sądy spraw w trybie zwykłym. W pierwszej kolejności autorzy wskazują na sprzeczność instytucji mediacji z istotą sądownictwa administracyjnego, która wyklucza możliwość mediacji w kwestii zgodności z prawem aktu stosowania tego prawa przez organ administracji publicznej. Ponadto autorzy podnoszą, iż do braku popularności tej instytucji w znacznym stopniu przyczyniły się liczne wady uregulowania postępowania mediacyjnego; zob. H. Knysiak-Molczyk, T. Woś, *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, PPP 2009, nr 1, s. 7–10.

⁵⁹³ Zgodnie z art. 116 § 3 z przebiegu posiedzenia mediacyjnego spisuje się protokół, w którym zamieszcza się stanowiska stron, a w szczególności dokonane przez nie ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy. Protokół podpisuje prowadzący postępowanie mediacyjne oraz strony.

⁵⁹⁴ Szerzej o postępowaniu mediacyjnym: T. Woś, *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 448 i n.; Z. Kmiecik, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, PiP 2003, nr 10, s. 18–24; M. Śmiałowski, *Założenia i skutki postępowania mediacyjnego – aspekt teoretyczny*, KP 2004, nr 4, s. 107 i n.

⁵⁹⁵ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 542.

ryfikacji własnej ostatecznej decyzji⁵⁹⁶. T. Woś podnosi natomiast, że za przyjęciem założenia, iż art. 117 § 1 p.s.a. nie wprowadza nowego samostannego uprawnienia do weryfikacji ostatecznych decyzji mogłoby przemawiać enigmatyczne sformułowanie zawarte w art. 115 § 1 p.s.a., że istotą mediacji ma być przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy „w granicach obowiązującego prawa”. Możliwe zatem są „dwie zgola odmienne interpretacje upoważnień określonych w tym przepisie”⁵⁹⁷. Wedle pierwszej art. 117 § 1 nie zawiera żadnych nowych uprawnień autorewizyjnych organu administracyjnego, a jedynie normę odsyłającą do przewidzianych w dziale II, rozdz. 12 i 13 k.p.a. środków wewnątrzadministracyjnego nadzwyczajnego postępowania kontrolnego i przewidzianych tam możliwości uchylenia lub zmiany decyzji⁵⁹⁸. Wedle drugiej interpretacji przepis art. 117 § 1 nie zawiera żadnych nowych uprawnień organu, a jedynie normę odsyłającą do uprawnień autokontrolnych organu, którymi organ dysponuje na podstawie art. 54 § 3 niezależnie od przepisów o postępowaniu mediacyjnym. T. Woś wskazuje jednak, że „oznaczałoby to niejasny stosunek, w jakim pozostawałyby uprawnienia organu administracyjnego w ramach postępowania mediacyjnego do jego uprawnień autorewizyjnych przewidzianych w art. 54 § 3, z których może on skorzystać aż do dnia rozpoczęcia rozprawy, a postępowanie mediacyjne nie stwarzałoby w gruncie rzeczy żadnych dodatkowych możliwości uniknięcia prowadzenia postępowania sądownoadministracyjnego, których nie zapewniałaby instytucja autokontroli”⁵⁹⁹. Należy również zauważyć, że instytucja mediacji bywa w literaturze przez niektórych autorów nazywana samokontrolą⁶⁰⁰.

Pojawia się więc pytanie, jakie relacje zachodzą między postępowaniem mediacyjnym a postępowaniem autokontrolnym. T. Kielkowski wskazuje, że niewątpliwie łączy te dwie instytucje *ratio legis*, gdyż w obydwu przypadkach idzie o realizację celu zaskarżenia i to od razu zasadniczego, przy wydatnie ograniczonym zaangażowaniu sądu⁶⁰¹. Zarówno jedna, jak i druga instytucja daje organowi po uruchomieniu postępowania sądownoadministracyjnego możliwość weryfikacji własnego rozstrzygnięcia poprzez załatwienie sprawy

⁵⁹⁶ W. Ryms, *Postępowanie mediacyjne, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 2003, s. 63; J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 300–301.

⁵⁹⁷ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 542–544.

⁵⁹⁸ Taka ewentualność oznaczałaby jednak, że uruchomiony zostać może w ramach toczącego się postępowania sądownoadministracyjnego nowy administracyjny tok instancji w ramach nadzwyczajnych trybów uchylenia i zmiany ostatecznej decyzji, z czym w sprzeczności pozostają postanowienia art. 118 § 1 p.s.a., który dopuszcza skargę do sądu administracyjnego na akt wydany na podstawie art. 117 § 1 tej ustawy składaną bez potrzeby wyczerpania środków zaskarżenia, a więc bez wyczerpania toku instancji w odniesieniu do tych decyzji wydanych na podstawie art. 117 § 1; zob. T. Woś w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 542–544.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, s. 543.

⁶⁰⁰ R. Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, nr 11, s. 35; K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne...*, s. 58.

⁶⁰¹ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 168–169.

we własnym zakresie⁶⁰². Należy jednak zwrócić uwagę, że art. 117 § 1 p.s.a. nie używa zwrotu „uwzględnić skargę”. O ile więc dopuszczalność autokontroli uzależniona jest od wadliwości zaskarżonej decyzji, o tyle dopuszczalność orzekania przewidziana w art. 117 § 1 p.s.a. jest od tej oceny decyzji niezależna⁶⁰³. Ustawodawca wymaga jedynie, by nowe rozstrzygnięcie mieściło się w granicach prawa i było zgodne z ustaleniami dokonanyymi w postępowaniu mediacyjnym – ustaleniami dotyczącymi sposobu załatwienia sprawy⁶⁰⁴. Granice działania organu administracji na podstawie art. 117 § 1 p.s.a. określa – obok zakresu jego właściwości – także zakres jego kompetencji⁶⁰⁵. Organ na podstawie art. 117 § 1 p.s.a. może weryfikować nie tylko decyzję dotkniętą wadami określonymi w art. 145 § 1 p.s.a., ale także decyzję dotkniętą wadami nieistotnymi lub nawet decyzję zgodną z prawem⁶⁰⁶. Również B. Dauter wskazuje, że instytucja postępowania mediacyjnego daje organowi administracyjnemu dużo większe możliwości korygowania swojego wadliwego rozstrzygnięcia niż czyni to art. 54 § 3 p.s.a.⁶⁰⁷ Nie można zatem wykluczyć, że postępowanie mediacyjne doprowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji zgodnej z prawem i zastąpienia jej inną decyzją, która również będzie zgodna z prawem, ale uwzględni ustalenia dokonane w postępowaniu mediacyjnym⁶⁰⁸. Trafnie T. Kielkowski podnosi, że taka regulacja oznacza akceptację dla dowolnej, nieograniczonej żadnymi przesłankami ingerencji w moc wiążącą niewadliwej decyzji, choć jedynie w odosobnionych przypadkach⁶⁰⁹.

Trzeba również zauważyć, że organ na wydanie decyzji autokontrolnej ma czas do dnia rozpoczęcia rozprawy, natomiast termin do złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego jest krótszy, wniosek taki powinien bowiem zostać złożony przed wyznaczeniem rozprawy⁶¹⁰. Organ administracji publicznej będzie zatem jeszcze dysponował możliwościami skorzystania z autokontroli, a nie będzie już mógł złożyć wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Należy ponadto zwrócić uwagę, że zarówno na decyzję autokontrolną, jak i na rozstrzygnięcie wydane na podstawie ustaleń podjętych w postępowaniu mediacyjnym przysługuje skarga. Stosownie do postanowień art. 118 § 1 p.s.a. skargę na akt wydany lub czynność podjętą w wyniku ustaleń mediacyjnych sąd rozpoznaje łącznie ze skargą wniesioną w sprawie na akt lub czynność, w której przeprowadzono postępowanie mediacyjne. Zarówno decyzja autokontrolna, jak i akt wydany w wykona-

⁶⁰² K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne...*, s. 59.

⁶⁰³ Tak T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 169. Odmienne W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002, nr 12, s. 39–40.

⁶⁰⁴ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 169.

⁶⁰⁵ Szerzej na ten temat zob. T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 169–170.

⁶⁰⁶ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 170. Zob. również R. Hauser, *U progu...*, s. 35.

⁶⁰⁷ B. Dauter, *Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych*, PRz.Podat. 2003, nr 12.

⁶⁰⁸ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 170.

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

⁶¹⁰ Należy zgodzić się z T. Wosiem, iż termin ten nie został ustanowiony prawidłowo. Zob. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 535.

niu ustaleń mediacyjnych zastępują zaskarżony i mają taki sam – z punktu widzenia możliwości jego zaskarżenia do WSA – charakter jak weryfikowany akt. Skarżący nie musi więc spełnić wymagania określonego w art. 52 § 1 p.s.a., czyli wyczerpać środków zaskarżenia przed wniesieniem skargi⁶¹¹. Należy przyjąć, że skargę wnosi się według zasad ogólnych, tj. za pośrednictwem organu, który taki akt wydał. W związku z powyższym organ, który wydał zaskarżony akt, będzie mógł skorzystać z uprawnień autokontrolnych przewidzianych w art. 54 § 3 p.s.a.⁶¹²

Reasumując powyższe rozważania, należy się zgodzić z T. Kielkowskim, iż powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że art. 54 § 3 p.s.a. i art. 117 § 1 p.s.a. stanowią odrębne podstawy do weryfikacji własnej decyzji przez organ administracji⁶¹³.

⁶¹¹ *Ibidem*, s. 546; zob. wyrok WSA w Warszawie z 22 lutego 2006 r., VI SA/Wa 1235/05, LEX nr 220019.

⁶¹² T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 546.

⁶¹³ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 170.

ZAKOŃCZENIE

Dokonana powyżej analiza uzasadnia ocenę, że instytucja autokontroli decyzji administracyjnej odgrywa istotną rolę w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym. Nabiera ona szczególnego i swoistego charakteru, zwłaszcza w kontekście instytucji autokontroli orzeczeń sądowych w postępowaniach sądowych, bowiem w obowiązującym systemie prawnym tylko organ administracji publicznej dysponuje uprawnieniem do zmiany własnego rozstrzygnięcia, w którym dokonano konkretyzacji materialnej normy prawnej, aktu stosowania prawa.

Uzasadnienia dla instytucji autokontroli należy upatrywać przede wszystkim w potrzebie realizacji zasady szybkości i uproszczenia postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego. Umożliwia ona bowiem organowi administracji publicznej weryfikację swojej dotychczasowej decyzji bez potrzeby uruchamiania procedury merytorycznej przed innym organem lub procedury kontrolnej przed sądem. Instytucja ta sprzyja również zasadzie uwzględniania interesu strony, gdyż niezbędnym warunkiem uruchomienia autokontroli jest podjęcie działań w kierunku pożądanym przez stronę skarżącą. Zmiana wadliwej decyzji przez organ administracji publicznej, który ją wydał, bez angażowania organu właściwego do rozpatrzenia odwołania czy też sądu administracyjnego, a tym samym bez narażania strony na długotrwałe postępowania, służy również budowie autorytetu organów, które „potrafią przyznać się do błędu” i wydać decyzję zgodną z prawem. Korzystanie przez organ z prawa do autokontroli w niczym nie narusza praw stron, gdyż od takiej decyzji służy im odwołanie lub skarga. Instytucja autokontroli ma zatem służyć realizacji wielu zasad ogólnych: zasady szybkości i prostoty postępowania, zasady budzenia zaufania do organów administracji publicznej, zasady praworządności, zasady uwzględniania słusznego interesu obywateli. Cele te zostaną osiągnięte tylko wówczas, gdy organy będą korzystały prawidłowo z powyższej instytucji, działając zgodnie z przesłankami jej zastosowania. W innym bowiem przypadku, w związku z możliwością zaskarżenia decyzji autokontrolnej, instytucja ta może w istocie jedynie przedłużyć postępowanie administracyjne czy też sądownoadministracyjne, hamując uruchomienie mechanizmu właściwej kontroli, a także jeszcze bardziej podważyć autorytet organów administracji publicznej.

Nie można jednak nie dostrzegać, że autokontrola nie tylko realizuje szereg zasad ogólnych k.p.a., ale równocześnie stanowi wyjątek od niektórych z nich. W związku z powyższym instytucja autokontroli jako wyjątek od zasady związania własną decyzją (art. 110 k.p.a.), a w postępowaniu sądownoadministracyjnym nadto od zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 16 k.p.a.), powinna być stosowana tylko wówczas, gdy moż-

na jednoznacznie stwierdzić, że określone w ustawie przesłanki autokontroli występują. Niedopuszczalne jest bowiem stosowanie rozszerzającej wykładni przepisów prawnych będących wyjątkami od zasad ogólnych. Organ administracji publicznej, korzystając z kompetencji przewidzianych w art. 132 k.p.a. i art. 54 § 3 p.s.a., powinien zatem interpretować wymienione przepisy ściśle i stosować je tylko w granicach w nich określonych.

Poczynione w niniejszej pracy ustalenia skłaniają do wniosku, że obecne regulacje prawne instytucji autokontroli mają liczne mankamenty. Konstrukcja przepisu regulującego instytucję autokontroli, w szczególności na gruncie postępowania sadowoadministracyjnego, jest daleka od doskonałości i wywołuje zarówno w literaturze, jak i w doktrynie kontrowersje oraz spory, które dotyczą kwestii niezwykle istotnych. Doświadczenia zebrane w okresie 1990–2004 dowiodły, że nieodzowna była głębsza rekonstrukcja unormowania autokontroli decyzji w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Ustawodawca nie zdecydował się jednak w nowej ustawie regulującej dwuinstancyjne postępowanie sadowoadministracyjne na radykalne zmiany. Nie odszedł bowiem od lakonicznego sposobu regulacji autokontroli na gruncie postępowania sadowoadministracyjnego i właściwie postanowił powielić z drobnymi zmianami rozwiązanie z poprzedniej ustawy, co oczywiście nie usunęło pojawiających się dotychczas wątpliwości w odniesieniu do najbardziej zasadniczych kwestii. Co więcej, można nawet zaryzykować twierdzenie, że przy niektórych zagadnieniach wręcz się one nasiliły.

Przeprowadzona analiza instytucji autokontroli w obu postępowaniach uzasadnia również wnioski bardziej konkretne. W mojej ocenie, należałoby w szczególności postulować wprowadzenie kilku istotnych zmian w regulacjach prawnych instytucji autokontroli, które pozwoliłyby na jej bardziej efektywne stosowanie w praktyce oraz na wyeliminowanie licznych rozbieżności interpretacyjnych.

Na gruncie postępowania administracyjnego godne rozważenia wydaje się wydłużenie terminu na wydanie decyzji autokontrolnej. Z treści art. 133 k.p.a. wynika bowiem, że organ I instancji na realizację ustanowionej w art. 132 k.p.a. kompetencji ma jedynie 7 dni, a datą początkową biegu tego terminu jest dzień otrzymania odwołania. Na tle innych europejskich uregulowań polski organ administracji publicznej ma bardzo krótki termin do wydania decyzji autokontrolnej, co w istocie sprawia, że nie zawsze jest w stanie w tak krótkim czasie dokonać wnikliwej ponownej oceny swojego rozstrzygnięcia pod kątem zarzutów zawartych w odwołaniu czy też uzyskać zgody pozostałych stron postępowania. W austriackim postępowaniu administracyjnym organ może rozpoznać odwołanie od własnej decyzji w terminie aż 2 miesiące od dnia jego przedłożenia, w regulacji czeskiej i słowackiej organ na autokontrolę decyzji ma 30 dni. Warto także zauważyć, iż na gruncie Ordynacji podatkowej organ I instancji dysponuje dwukrotnie dłuższym czasem na wydanie decyzji autokontrolnej, zaś w art. 83 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca przewiduje dla organu na uwzględnienie odwołania termin 30 dni od dnia jego wniesienia. Skoro ustawodawca w innych przepisach prawnych regulujących autokon-

tróle decyzji administracyjnej przewiduje znacznie dłuższe terminy, to także na gruncie k.p.a. termin na wydanie decyzji autokontrolnej powinien zostać nieco wydłużony, np. do 14 dni.

Należy ponadto wskazać, że k.p.a. nie wprowadza *expressis verbis* ograniczenia co do uznania przez organ I instancji odwołania od decyzji autokontrolnej za zasadne, a tym samym wydania po raz kolejny decyzji autokontrolnej. Teoretycznie więc organ I instancji ma możliwość kilkakrotnego wydawania decyzji w tej samej sprawie. By wyeliminować takie ryzyko, należałoby wprowadzić regulację prawną przyznającą stronom niezadowolonym z decyzji autokontrolnej nie prawo wniesienia odwołania, ale prawo żądania rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy. Takie rozwiązanie nie jest zupełnie obce polskiemu prawu, przewidywały je kiedyś art. 169 dekretu o postępowaniu podatkowym z 1946 r. oraz Ordynacja podatkowa z 1934 r., traktujące wydanie decyzji autokontrolnej jako prowizoryczne. Taka też regulacja obowiązuje obecnie w austriackim postępowaniu administracyjnym. Rozwiązanie to wydaje się zasługiwać na aprobatę także z innego względu. Wprowadzenie konstrukcji żądania przekazania odwołania i równoczesnej utraty mocy decyzji autokontrolnej usunęłoby wątpliwości, jakie pojawiają się w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie aktualnej regulacji prawnej w sytuacji, gdy strona kwestionuje decyzję wydaną w trybie art. 132 k.p.a., wnosząc od niej odwołanie. Alternatywnym rozwiązaniem, choć mniej przejrzystym, mogłaby być precyzyjna regulacja wskazująca, jak ma orzekać organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji wydanej w trybie autokontroli, przy czym ustawodawca powinien przesądzić, że w razie wydania decyzji z naruszeniem art. 132 k.p.a. organ odwoławczy powinien w jednym rozstrzygnięciu taką decyzją uchylić i równocześnie rozpoznać odwołanie od pierwszej decyzji organu I instancji.

Analizując regulację prawną autokontroli decyzji administracyjnej w ramach postępowania sądownoadministracyjnego, nie sposób natomiast nie zauważyć, że rozbieżności interpretacyjne w doktrynie i orzecznictwie dotyczą właściwie wszystkich istotnych kwestii związanych ze stosowaniem tej instytucji. Źródłem wielu polemik w doktrynie, jak i rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych stała się lapidarna regulacja instytucji autokontroli. Przepis regulujący autokontrolę – obejmujący swoim zakresem nie tylko decyzje administracyjne, ale wszelkie formy działań organów administracji publicznej – nie określa bowiem ani przesłanek skorzystania z kompetencji zawartych w tym przepisie, ani form, w jakich może nastąpić „uwzględnienie skargi”. Niewątpliwie do ujednoczenia orzecznictwa sądów administracyjnych, a tym samym organów administracji publicznej w przedmiocie autokontroli decyzji w obecnym stanie prawnym mogłoby się przyczynić podjęcie przez NSA uchwał w trybie art. 264 § 1 oraz w trybie art. 264 § 2 p.s.a., mających na celu wyjaśnienie art. 54 § 3 p.s.a., którego stosowanie wywołało liczne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Rozbieżności interpretacyjne należałoby jednak wyeliminować przede wszystkim przez wprowadzenie uzupełniającej regulacji odnoszącej się do poszczególnych form działania organów administracji publicznej, w tym w szczególności do decyzji administracyjnych. W nowej regulacji ustawodaw-

ca powinien wprowadzić szczegółowe postanowienia określające przesłanki oraz formy, w jakich może nastąpić uwzględnienie skargi przez organ, którego akt lub czynność zostały zaskarżone do sądu administracyjnego.

Celowe byłoby, by ustawodawca jednoznacznie przesądził, że organ – w razie stwierdzenia naruszenia prawa określonego w art. 145 § 1 p.s.a. – powinien dokonać autokontroli poprzez wyeliminowanie zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego oraz ostateczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Należałoby zatem zdecydowanie wykluczyć dopuszczalność kasacyjnego orzekania przez organ oraz stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w trybie autokontroli. Autokontrola decyzji, zarówno na gruncie postępowania administracyjnego, jak i sądowniczoadministracyjnego powinna bowiem nie tylko ograniczać się do rozstrzygania o losach zaskarżonej decyzji i ewentualnie decyzji organu I instancji, ale jednocześnie prowadzić do ostatecznego załatwienia sprawy administracyjnej albo przez jej rozstrzygnięcie co do istoty, albo przez umorzenie postępowania. Konieczność takiego rozstrzygnięcia jest bowiem immanentnie związana z istotą i celem autokontroli. W doktrynie autokontrola decyzji nie jest bowiem definiowana jako kompetencja organu do uchylecia własnej decyzji, lecz ujmowana jest jako kompetencja do samodzielnego, ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy „załatwionej” zaskarżoną decyzją.

Należy ponadto rozważyć, czy nie należałoby inaczej określić terminu na uwzględnienie skargi. W obecnej regulacji przyjęto bowiem najdłuższy z dopuszczalnych terminów. Z prakseologicznego punktu widzenia właściwe byłoby – na wzór rozwiązań przyjętych w procedurach sądowych przewidujących pośredni tryb wnoszenia środka zaskarżenia – powiązanie autokontroli z tą fazą postępowania, w której organ administracyjny nie przesłał jeszcze do sądu akt postępowania. Wydanie decyzji autokontrolnej do momentu przekazania akt sprawy nie budzi zastrzeżeń, gdyż organ dysponuje wówczas pełnymi aktami sprawy. Niewątpliwie organ administracji publicznej w razie wniesienia skargi powinien skorzystać z instytucji autokontroli niezwłocznie, w takim bowiem przypadku w pełni zostają spełnione cele, jakie leżą u podstaw tej instytucji. Z drugiej strony można zauważyć pozytywny aspekt rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, umożliwia ono bowiem organowi uwzględnienie wniesionej skargi, gdy zasługuje ona na uwzględnienie, ale zawiera braki formalne w postaci np. braku podpisu albo została złożona wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia. Organ będzie mógł jeszcze skorzystać z tej instytucji po uzupełnieniu braku formalnego czy też po przywróceniu terminu już po przekazaniu akt sprawy do sądu.

Myślę, że wzorem poprzednich regulacji należałoby ponadto wprowadzić regulację przewidującą, że po wydaniu decyzji autokontrolnej organ przekazuje skargę sądowi, jedynie gdy skarżący wnosi o zwrot kosztów postępowania, ponieważ wniosek ten, zgodnie z art. 209 p.s.a., może być rozpoznany tylko przez sąd. W pozostałych zaś przypadkach nie byłoby takiej potrzeby, gdyż uwzględnienie skargi w trybie autokontroli czyni dalsze procedowanie w sprawie zbędnym (doprowadziło bowiem do realizacji celu wniesienia skargi), tym bardziej że doszło do wydania w sprawie nowego rozstrzygnięcia, które może być przedmiotem kontroli sądu.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Kontrola decyzji w toku odwoławczego postępowania administracyjnego*, KP 1979, nr 6.
- Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 27 marca 1985 r., III SA 119/85*, PiP 1990, nr 3.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 17 listopada 1994, V SA 1260/94*, OSP 1996, z. 9, poz. 162.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1992.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2001.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2008.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2011*, Wrocław 2011.
- Babčák V., *Dannove pravo procesne*, Kosice 2000.
- Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Biernat S., Zimmermann J., *Problem stabilizacji nieostatecznych decyzji administracyjnych*, KSP 1974, R.
- Bik M., *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego*, KP, 2007, nr 3.
- Bik M., *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym*, PPP 2007, nr 11.
- Bładowski B., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Kraków 1997.
- Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2005 r., sygn. akt II OSK 34/05*, ZNSA 2006, nr 6.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 lutego 1995 roku, III SA 19/94*, OSP 1997, nr 6.
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Brolik J., *Administracyjna samokontrola decyzji podatkowych zaskarżonych do NSA*, Wrocław 2001.

- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995.
- Broniewicz W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, PiP 2004, nr 4.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Masternak M., Olesińska A., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2002.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Masternak, Morawski W., *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2006.
- Černý P., Dohnal V., Korbel F., Prokop M., *Pruvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*, Praha 2006.
- Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., *Wszechście postępowania sędziowskoadministracyjnego*, PiP 2004, z. 3.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J.P., *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002.
- Chróścielewski W., *Granice prawa do sądu w sprawach administracyjnych*, w: *Państwo, jednostka, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23–26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Czapiński W., *Nowe prawo o postępowaniu administracyjnym*, GAPP 1928, nr 4.
- Czapski B., *Uwagi do kpa na tle praktyki*, PPr 1982, nr 2.
- Czerwiński W., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 marca 2005 r., sygn. 4/II Sa/Ka 1659/03*, Prok. i Pr. 2007, nr 10.
- Dalka S., *Glosa do wyroku SN z 29 maja 1991, III CRN 120/91*, Orzecznictwo Gospodarcze 1992, nr 2, poz. 37.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Glosa do postanowienia NSA z 29 września 1981 r., SA 2449/81*, OSP 1982, nr 7–8.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, nr 10.
- Dąbrowski F., *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, „Prace Komisji Nauk Społecznych”, t. 11, z. 2, Poznań 1963.
- Dolde K.P., Schoch F., Schmidt-Aßmann E., Pietzner R., *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, München 2005.
- Dolecki H., Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2011.
- Dzwonkowski H., Zgierski Z., *Procedury podatkowe*, Warszawa 2006.
- Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa*, Warszawa 2011.
- Eyermann E., Rennert K., *Verwaltungsgerichtsordnung*, München 2000.
- Filipek J., *Założenia strukturalne procesu administracyjnego*, w: L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Flejszar R., *Postępowanie w sprawach gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2006.

- Gässner W., *Rechtsschutz oder Rechtsverweigerung*, „Österreichische Steuerzeitung”, 1985.
- Geis M., Sodan H., Ziekow J., *Nomos-Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, Baden-Baden 2003.
- Gostyński Z., Stefański S., Zabłocki S., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Tom III*, Warszawa 2004.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- Grajewski J., Paprzycki L.K., Steinborn S., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Tom II*, Warszawa 2010.
- Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa*, Warszawa 1996.
- Grzeszczyk W., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Grzymała-Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1937.
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, nr 12.
- Hauser R., *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, nr 11.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Hendrych D., Machajowa J., Wieser B., Stolz A., *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa. Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*, Wien 2004.
- Hengstschläger J., *Verwaltungsverfahrenrecht. Ein systematischer Grundriss*, Wien 2005.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzak K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do artykułów 297–467, Tom II*, Warszawa 2004.
- Hufen F., *Verwaltungsprozessrecht*, München 2003.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo-okólniki*, Kraków 1937.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jakubecki A., Bodio J., Demendecki T., Marcewicz O., Telenga, P., Wójcik M.P., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982.
- Janowicz Z., *Glosa do uchwały SN z 19 stycznia 1983 r., III AZP 7/82*, PiP 1984, nr 2.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995.
- Janusz R., Skoczny T., *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne*, w: I. Skrzdło-Niznik, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowania sądowoadministracyjne*, Warszawa 2005.
- Jendroška J., *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUWr. Nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985.

- Kabat A., *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Kamiński M., *Decyzja administracyjna w ujęciu materialnoprawnym*, „Casus” 2007, nr 44.
- Kaszubowski K., *Uwzględnienie przez samorządowe kolegium odwoławcze skargi na decyzję w trybie autokontrolnym*, „Casus” 2004, nr 33.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2010.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Kiełkowski T., *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2004, nr 7–8.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów a koncepcja procedury hybrydowej*, PiP 2002, nr 4.
- Kmieciak Z., *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, PiP 2003, nr 10.
- Kmieciak Z. (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze 2005.
- Kmieciak Z., *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Kmieciak Z., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w świetle orzecznictwa NSA*, Warszawa 1988.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004.
- Knysiak-Molczyk H., *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2006, nr 2.
- Knysiak-Molczyk H., Woś T., *Sądownictwo administracyjne pięć lat po reformie*, PPP 2009, nr 1, s. 7–10.
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Kolański K., *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989.
- Kopp F.O., Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, München 2003.
- Kosikowski C., Ławnicki T., *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Warszawa 1994.
- Kosikowski C., Etel L., Dowgier R., Pietrasz P., Popławski M., Presnarowicz S., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Krawiec A., *Rozpoznanie odwołania od własnej decyzji w austriackim postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2007, nr 43.
- Krawiec A., *Odwołanie w czeskim postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2010, nr 57.
- Kubiak A., *Postępowanie odwoławcze (Rechtsbehelfsverfahren) w postępowaniu administracyjnym RFN*, „Casus” 2007, nr 46.
- Kučerová E., *Správne konanie. Komentár*, Šamorín 2002.
- Langrod J.S., *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938.
- Leoński Z., *Samorząd Terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- Litwin J., *Postępowanie administracyjne, karno-administracyjne i przymusowe w administracji*, Łódź 1948.

- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom I*, Warszawa 2010.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom II*, Warszawa 2010.
- Majewski A., *Uwzględnienie skargi przez samorządowe kolegium odwoławcze, którego działanie lub bezczynność zaskarżono*, Sam. Ter. 1996, nr 3.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Manowska M., *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2007.
- Mazurek J., Sieklucki J., *Nowe uregulowania ochrony sądowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, NP 1998, nr 2–3.
- Modzelewska-Wąchal E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Modzelewski W., *Komentarz do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2002.
- Mikosz R., *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi uniesionej do sądu administracyjnego. Zagadnienia wybrane*, w: S. Pikulski (red.), *Ius et Lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.
- Mikosz R., *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi uniesionej do sądu administracyjnego*, ZNSA 5–6, 2007, nr 14–15.
- Mikosz R., Radecki G., Strzępek Ł., *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2008.
- Ondruš R., *Správní řád*, Praha 2005.
- Piasecki K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2011, s. 124.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne, Komentarz-podręcznik*, Warszawa 1948.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2010.
- Pułło M., *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XIV, 2005.
- Rabska T., Łętowski J., *System Prawa Administracyjnego. Tom III*, Warszawa 1978.
- Ritz Ch., *Bundesabgabenordnung. Kommentar*, Wien 2005.
- Różewicz-Ładoń K., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony i Konkurencji w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa 2011.
- Ryms W., *Postępowanie mediacyjne*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 2003.
- Sachajko M., Zółtko M., *Charakter prawny postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, RPEiS 1996.
- Schaff L., *Wszczęcie postępowania karnego a problematyka podstawy i przedmiotu procesu*, PiP 1959, z. 2.
- Siedlecki W., *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965.
- Skoczny T., Jurkowska A., Miąsik D., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Skoczylas A., *Zmiana lub uchylene decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (Zagadnienia wybrane)*, w: *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003.
- Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Gdańsk 2002.

- Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, z. 1.
- Sobihard J., *Správny poriadok. Komentár*, Bratislava 2005.
- Stahl M., *Ograniczenie zasady toku instancji w postępowaniu administracyjnym*, ZN UŁ 1973 nr 99.
- Stahl M., *Kompetencje organu administracji I instancji po wniesieniu odwołania*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Iuridica, Seria I, z. 31, Łódź 1978.
- Stahl M., *Postępowanie odwoławcze w systemie postępowania administracyjnego (praca niepublikowana)*, Łódź 1978.
- Starczewski E., *Projekt ustawy o postępowaniu administracyjnym*, GAiPP 1926, nr 24.
- Starczewski E., *Glosa do wyroku NSA z 12 maja 1989 r. sygn. IV SA 57/89*, GAP 1989, nr 21.
- Starczewski, *Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 200 kpa)*, PPr 1982, nr 7.
- Starościek J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Stoll G., *Bundesabgabenordnung. Kommentar*, Wien 1994.
- Sylwestrzak D., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, PUG 2002, nr 9.
- Szreniawski J., Kmiecik Z.R., *Samokontrola organu I instancji w administracyjnym postępowaniu odwoławczym*, w: J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Księga jubileuszowa profesora L. Żukowskiego*, Rzeszów 2009. *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Szubiakowski M., *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ pierwszej instancji*, w: J. Lang (red.), *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, SI XVIII/1990.
- Śmiałowski M., *Założenia i skutki postępowania mediacyjnego – aspekt teoretyczny*, KP 2004, nr 4.
- Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995.
- Świątkiewicz J., *Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 9.
- Świątkiewicz J., *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984, nr 1.
- Taubenschlag G., *Rekurs administracyjny*, Łódź–Katowice 1925.
- Thienel R., *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2004.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008.
- Tarno J.P., *Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego)*, w: *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005.
- Vedral J., *Správni řád. Komentář*, Praha 2006.
- Vopalka V., *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb, správní řád Code Of Administrative Procedure*, Praha 2005.
- Walter R., Thienel R., *Verwaltungsverfahren*, Wien 2004.
- Walter R., Mayer H., *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts*, Wien 2003.
- Walter R., Thienel R., *Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1995*, Wien 1995.
- Walter R., Thienel R., *Die Verwaltungsverfahrensnovellen 1998*, Wien 1999.

- Weitz K., *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego*, PiP 2007, nr 3.
- Wielinger G., *Einführung in das österreichisches Verwaltungsverfahrenrecht*, Graz 2002.
- Wierzowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wiśniewski T., Bieniek G., Marszałkowska-Krześ E., Pogonowski P., Weitz K., *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych. Tom 7*, Warszawa 2007.
- Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978.
- Woś T., *Charakter i zakres nadzwyczajnych uprawnień kontrolnych organu II instancji na podstawie art. 200 § 2 k.p.a.*, PPr 1983, nr 6.
- Woś T., *Zbieg drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej*, KSP 1984, nr XVII, s. 84.
- Woś T., *Glosa do uchwały SN z 19 stycznia 1983 r.*, III AZP 7/82, OSPiKA 1984, nr 10.
- Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1989.
- Woś T., *Glosa do wyroku z 10 maja 1985 r.*, II Sa 514/85, NP 1989, nr 1.
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990.
- Woś T., *Glosa do uchwały SN z 26.11.1993 r.*, III CZP 63/93, PiP 1995, nr 1.
- Woś T., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999.
- Woś T., *Postępowanie mediacyjne w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.
- Woś T., Zimmermann J., *Glosa do uchwały SN z 23 września 1986*, III AZP 11/86, PiP 1989, z. 8.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2007.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wróblewski A., *Spory interpretacyjne wokół art. 200 § 2 k.p.a.*, PiP 1983, nr 10.
- Wróblewski A., *Jeszcze raz o uprawnieniach organu z art. 200 § 2 k.p.a.*, PPr 1984, nr 2.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983.
- Zdyb M., Stelmasiak J., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999.
- Zieliński A., Flaga-Gieruszyńska K., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Zieliński A., *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Zimmermann J., *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987, z. 5.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2001.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002.

WYKAZ ORZECZEŃ

- Wyrok NTA z 10 czerwca 1930 r., I. rej. 371/28, powołany za: J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1937.
- Wyrok NTA z 6 czerwca 1933 r. I. rej. 1754/31, powołany za: J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1937.
- Wyrok NTA z 1 lipca 1935 r., I. rej. 4282/31 i 1584/34, OSP z 1936 nr 318.
- Wyrok NTA z 28 października 1935 r., I. rej. 9552/32 i 2139/34, powołany za: J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938.
- Wyrok NTA z 1 kwietnia 1938 r., Zb. Nr 1539 A, powołany za: J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne, Komentarz-podręcznik*, Warszawa 1948.
- Wyrok NTA z 8 kwietnia 1938 r., I. rej. 2852/35 (Zb. Nr 1555 A), powołany za: J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne, Komentarz-podręcznik*, Warszawa 1948.
- Wyrok NSA z 4 września 1981 r., II SA 52/81 – ONSA 1981, nr 2, poz. 83.
- Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPIKA 1982, nr 9–10, poz. 169.
- Wyrok NSA z 19 listopada 1982 r., II SA 1428/82, niepubl.
- Uchwała SN z 19 stycznia 1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983, nr 9, poz. 127.
- Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985, nr 10, poz. 143.
- Uchwała z 15 grudnia 1984 r., ONSA, 1999, nr 4, poz.120. Taki też pogląd przyjęto w uchwale NSA z 20 marca 2000 r., OPS 16/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 94.
- Wyrok NSA z 27 marca 1985 r., III SA 119/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 16.
- Wyrok NSA z 10 maja 1985 r., II SA 514/85, NP I/1989.
- Wyrok NSA z 22 maja 1985 r., I SA/Lu 494/97, LEX nr 34172.
- Wyrok SN z 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158.
- Wyrok NSA z 28 stycznia 1986 r., II SA 2228/85, niepubl.
- Postanowienie SN z 6 listopada 1987 r., IV CZ 158/87, OSPIKA 1988, nr 4, poz. 97.
- Uchwała SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPIKA 1989, z. 3, poz. 59.
- Wyrok NSA z 23 lutego 1988 r., SA/Po 1342/87, niepubl.
- Wyrok NSA z 1 kwietnia 1988r., IV SA 1000/87, GAP 1989, nr 14–15.
- Wyrok NSA z 22 kwietnia 1988 r., SA/Wr 1141/87, niepubl.
- Wyrok NSA z 13 grudnia 1988 r., II SA 981/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 96.
- Wyrok NSA z 31 października 1989 r., IV SA 705/89. GAP 1990 nr 1.
- Postanowienie NSA z 15 maja 1992 r., SA/Wr 370/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 88.
- Wyrok NSA z 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62.
- Wyrok NSA z 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92, Sam. Ter. 1993, nr 10, s. 78 z glosą R. Sawuły.
- Wyrok NSA z 7 maja 1993 r., SA/Po 2180/92, „Glosa” 1995, nr 3, poz. 11.
- Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 22 kwietnia 1994 r., VwGH 22.4.1994, 93/02/0283.
- Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 28 czerwca 1994 r., VwGH 28.6.1994, 93/04/0039.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 27 lipca 1993 r., III AZP 8/93, OSNCP 1994, nr 1, poz. 3.

Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 27 września 1994 r., VwGH 27.09.1994, 92/07/0130.

Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 21 października 1994 r., VwGH 21.10.1994, 94/11/0173.

Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 27 października 1998 r., VwGH 27.10.1998, 98/05/0094.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego z 6 czerwca 1994 r., III AUz 61/94, Pr. Pracy 1995, nr 5, poz. 46.

Postanowienie SN z 14 września 1995 r., I URN 36/95, OSNP 1996, nr 13, poz. 191.

Wyrok NSA z 17 kwietnia 1996 r., III SA/565/96, „Biuletyn Skarbowy”, 1997, nr 2.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 19 stycznia 1998 r., OPS 8/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 39.

Wyrok SN z 10 marca 1998 r., II UKN 555/97, OSNP 1999 r., nr 5, poz. 181.

Wyrok NSA z 27 maja 1998 r., I SA/Lu 418/97, LexPolonica.

Wyrok NSA z 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, niepubl.

Uchwała składu siedmiu sędziów z 12 października 1998 r., OPS 11/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 4.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 12 października 1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 3.

Wyrok NSA z 14 kwietnia 1999 r., I SA 1823/98, ONSA 2000, nr 2, poz. 70.

Postanowienie SN z 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNAPiUS 2000, nr 15, poz. 601.

Postanowienie SN z 20 maja 1999 r., II UZ 58/99, OSNP 2000, nr 15, poz. 602.

Wyrok NSA z 8 lipca 1999 r., II SA 1387/99, LEX nr 46253.

Wyrok NSA z 31 sierpnia 1999 r., I SA 2076/98, LEX nr 48664.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119.

Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.

Postanowienie SN z 29 października 1999 r., II UKN 588/99 OSNP 2001 r., nr 4, poz. 134.

Wyrok NSA z 27 września 2000 r., III SA 2000/2000, LEX nr 47323.

Wyrok NSA z 17 lipca 2001 r., I SA/ Łd 1045/99, LEX nr 53242.

Postanowienie SN z 14 listopada 2001 r., II CZ 76/01, OSN IC 2000, nr 7–8, poz. 100.

Wyrok NSA z 7 stycznia 2002 r., I SA 197/00, LEX nr 81983.

Wyrok NSA w Warszawie z 18 kwietnia 2002 r., I SAB 497/01, LEX nr 82646.

Uchwała NSA z 7 kwietnia 2003 r., FPK 10/02; ONSA 2003, nr 3, poz. 91.

Wyrok NSA z 27 lutego 2002 r., II SA 2629/01, PP 2003, nr 2, s. 35.

Wyrok TK z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU 2003, nr 6/A, poz. 60.

Wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 6 maja 2004 r., VwGH 6.5.2004, 2001/20/0195.

Wyrok SN z 20 maja 2004 r., II UK 395/03, OSNP 2005 r., nr 3, poz. 43.

Wyrok SN z 20 maja 2004 r., II UK 396/03 OSNP 2005 r., nr 1, poz. 12.

Postanowienie NSA z 30 września 2004 r., FZ 345/04, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok NSA z 23 listopada 2004 r., OSK 807/04, LEX nr 155875.

Wyrok NSA z 29 grudnia 2004 r., OPP 98/04, LEX nr 164159.

Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2005 r., VII SA/Wa 373/04, LEX nr 189168.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2005 r., III SA/Wa 1805/04, LEX nr 166900.

Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2005 r., VII SA/Wa 812/04, LEX nr 186673.

Wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2005 r., VII SA/Wa 1697/04, LEX nr 190762.
Wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2005 r., VI SA/Wa 712/05, LEX nr 194738.
Wyrok NSA z 16 września 2005 r., FSK 2174/04, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok NSA z 29 września 2005 r., II OSK 34/05 ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 79.
Wyrok WSA w Poznaniu z 19 października 2005 r., I SA/Po 2201/03, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Postanowienie NSA z 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05, LEX nr 163919 z glosą aprobującą K. Kaszubowskiego, GSP-Prz.Orz. 2006/2/1.
Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2005 r., VII SA/Wa 851/05, LEX nr 190835.
Postanowienie WSA w Warszawie z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 191/06, LEX nr 177468.
Wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2006 r., VI SA/Wa 2184/05, LEX nr 227779.
Wyrok NSA z 5 lipca 2006 r., II OSK 942/05, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 50.
Wyrok WSA w Warszawie z 19 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 1092/05, LEX nr 230647.
Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06, OSP 2007, nr 12, poz. 145.
Wyrok WSA w Gdańsku z 5 lipca 2006 r., II SA/Gd 439/05, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok NSA z 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, LEX nr 238489.
Wyrok NSA z 6 października 2006 r., II OSK 1190/05, LEX 288979.
Postanowienie WSA w Białymstoku z 19 października 2006 r., I SA/Bk 525/06, LEX nr 194636.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 275/06, LEX nr 293171.
Postanowienie WSA w Gdańsku z 6 lutego 2007 r., I Sa/Gd 635/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok NSA z 22 czerwca 2007 r., II OSK 938/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok NSA z 11 września 2007 r., I OSK 1899/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Postanowienie WSA w Rzeszowie z 8 listopada 2007 r., II SO/Rz 10/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok WSA w Lublinie z 29 listopada 2007 r., III SA/Lu 327/07, LEX nr 340481.
Wyrok NSA z 11 grudnia 2007 r., II OSK 1682/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok WSA w Krakowie z 11 grudnia 2007 r., II SA/Kr 963/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2007 r., II SA/Wr 825/06, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2008 r., II SA/Kr 703/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok WSA w Warszawie z 13 lutego 2008 r., V SA/Wa 2693/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok NSA z 5 lutego 2008 r., I OSK 581/07, LEX nr 355665.
Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2008 r., VI SA/Wa 252/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2008 r., IV SA/Wa 364/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok WSA w Gdańsku z 20 maja 2008 r., II SA/Gd 185/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).
Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX 48962.
Wyrok WSA w Warszawie z 12 czerwca 2008 r., VI SA/Wa 185/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Białymstoku z 26 czerwca 2008 r., II SA/Bk 133/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok NSA z 23 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 817/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok NSA z 8 sierpnia 2008 r., II OSK 935/07, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Gdańsku z 19 sierpnia 2008 r., I SA/Gd 165/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 711/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Postanowienie WSA w Białymstoku z 12 września 2008 r., II SA/Bk 564/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Postanowieniu WSA we Wrocławiu z 18 września 2008 r., I SA/Wr 237/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok NSA z 24 września 2008 r., II GSK 356/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Warszawie z 1 października 2008 r., IV SA/Wa 1189/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Postanowienie WSA w Gliwicach z 6 października 2008 r., II SA/GL 855/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Warszawie z 30 października 2008 r., IV SA/Wa 1228/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Warszawie z 5 listopada 2008 r., I SA/Wa 1234/08, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, Dz.U. Nr 229, poz. 1539.

Wyrok NSA z 14 września 2009 r., II OSK 688/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok NSA z 21 lipca 2009 r., I OSK 360/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Lublinie z 8 października 2009 r., II SA/Lu 229/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Poznaniu z 17 grudnia 2009 r., IV SA/Po 739/09, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Krakowie z 1 września 2010 r., III SA/Kr 696/10, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2010 r., II SA/Wa 1514/10, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Poznaniu z 8 czerwca 2011 r., II SA/Po 286/11, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

Wyrok WSA w Warszawie z 1 sierpnia 2011 r., IV SA/Wa 191/11, www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.01.2012).

REDAKCJA

Anna Poinc-Chrabąszcz

KOREKTA

Aleksandra Burba

SKŁAD I ŁAMANIE

Hanna Wiechecka

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83

