

1. Wstęp

Przepis art. 132 § 1 k.p.a.¹⁶⁰ wskazuje, że w sytuacji, gdy odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że zasługuje ono w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Z niniejszego przepisu wyłania się instrument prawny nazywany „autokontrolą decyzji administracyjnej”. Instytucja ta stwarza organowi administracji publicznej, który wydał błędną decyzję, możliwość jej skorygowania bez absorbowania organu wyższego stopnia.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki związanej z interpretacją pojęcia „wszystkie strony” zawartego w art. 132 k.p.a. Ponadto Autor przedmiotowego opracowania analizuje uprawnienia strony oraz podmiotów na prawach strony w postępowaniu odwoławczym. W związku z lakonicznością omawianego przepisu, przedstawione zostają dotychczas zaprezentowane poglądy doktryny oraz judykatury. Dla realizacji przedmiotowego założenia wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną¹⁶¹.

2. Wprowadzenie do zagadnienia

Jednym z podstawowych wymogów przesłanki formalnej wynikającej z art. 132 k.p.a. jest stwierdzenie przez organ pierwszej instancji, że odwołanie zostało wniesione przez uprawniony podmiot oraz uznanie, iż zostały spełnione wszystkie formalne przesłanki dopuszczalności odwołania. Należy podkreślić, że postępowanie autokontrolne realizowane jest w związku z postępowaniem odwoławczym, które zostało wszczęte w wyniku wniesionego w terminie odwołania oraz czynności uprawnionego podmiotu. Co ważne, postępowanie odwoławcze jest postępowaniem skargowym, a zatem brak wniesionego przez stronę odwołania będzie skutkował niemożliwością weryfikacji decyzji administracyjnej w toku instancji, a tym samym zastosowaniem autokontroli¹⁶².

Prawodawca biorąc pod uwagę charakter względnej dewolutywności odwołania, wprowadził środek zakładający zasadę pośredniego trybu wnoszenia odwołania. Wnoszenie odwołania za pośrednictwem organu administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, dalej: k.p.a.).

¹⁶¹ Przyjmując założenia metodologiczne teorii (koncepcji) derywacyjnej, por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły wskazówki*, Warszawa 2008).

¹⁶² Tamże.

instancji ma na celu umożliwienie temu organowi zweryfikowanie własnego rozstrzygnięcia w ramach autokontroli. W sytuacji błędnego wniesienia odwołania tj. wniesienia bezpośrednio do organu odwoławczego, organ odwoławczy zobligowany jest do niezwłocznego przekazania odwołania organowi pierwszej instancji. Organ drugiej instancji może przystąpić do działania w postępowaniu odwoławczym, dopiero w momencie nieuwzględnienia przez organ pierwszej instancji odwołania od decyzji, która została zaskarżona¹⁶³.

Odnosząc się do kwestii terminu do wniesienia odwołania, warto wskazać, że wniesienie odwołania po upływie terminu prowadzi do bezskuteczności tego środka. W momencie gdy odwołanie stało się bezskuteczne, organ nie może również wykorzystać uprawnienia autokontrolnego. Gdyby zaś organ rozpatrzył odwołanie wniesione po terminie, który nie został przywrócony, to doszłoby do rażącego naruszenia art. 16 § 1 k.p.a. i skutkowałoby to nieważnością decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)¹⁶⁴. Przedstawioną problematykę można także odnieść do instytucji autokontroli, w sytuacji gdy w sprawie uczestniczyła tylko jedna strona i uchybiła terminowi do wniesienia odwołania albo w sprawie bierze udział więcej stron i dla wszystkich upłynął termin wniesienia odwołania¹⁶⁵.

W powyższym zakresie stanowisko zajęły również sądy administracyjne. W wyroku z 19 września 2005 r., WSA w Krakowie wskazał, 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 uwzględnienia odwołania w całości przez organ administracyjny pierwszej 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.”¹⁶⁶. Podobnie przyjął NSA w wyroku z 24 września 2008 r. podnosząc, iż „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”. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że warunkiem skuteczności czynności procesowej polegającej na wniesieniu odwołania jest zachowanie

¹⁶³ A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 37-38.

¹⁶⁴ Wyrok Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) z 14 kwietnia 1994 r., sygn. I SA 1823/98, LEX nr 40275.

¹⁶⁵ M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 3 s. 36.

¹⁶⁶ Wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Krakowie z 19 września 2005 r., sygn. II SA/Kr 699/05, LEX nr 868521.

ustawowego terminu do jej dokonania. W momencie gdy odwołanie wniesiono z uchybieniem prawem wskazanego terminu, nie ma podstaw do merytorycznego rozpoznania, a tym samym do podjęcia decyzji w trybie wskazanym w art. 132 § 1 k.p.a.¹⁶⁷

W doktrynie można również zauważyć odmienne stanowisko, którego prekursorem jest W. Dawidowicz. W ocenie Dawidowicza w postępowaniu administracyjnym obowiązuje ogólna reguła, iż organ pierwszej instancji nie jest uprawniony do badania odwołania pod względem formalnym, ponieważ zgodnie z art. 134 k.p.a., należy to do właściwości organu odwoławczego, a ponadto w przypadku autokontroli dla organu pierwszej instancji wniesienie odwołania ma znaczenie merytoryczne. Organ pierwszej instancji poszukuje nim bowiem zarzutów, które by przemawiały za uchyleniem lub zmianą wydanej decyzji¹⁶⁸. Z przedmiotowym poglądem nie można się zgodzić, gdyż organ administracji publicznej może zastosować z instytucji autokontroli tylko w sytuacji gdy zostało wniesione w prawidłowy sposób tj. przez właściwy podmiot i w terminie wskazanym w k.p.a. Należy podkreślić, że uwzględnienie odwołania, które zostało wniesione z naruszeniem ustawowego terminu, a który to termin nie został przywrócony, będzie stanowiło rażące naruszenie prawa uregulowane w przepisie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.¹⁶⁹

3. Strona w postępowaniu odwoławczym

Postępowanie odwoławcze jest oparte w pełni, jak było to wskazane wyżej, na zasadzie skargowości. Wszczynane jest tylko w związku z podjęciem przez uprawniony podmiot czynności procesowej, jakim jest odwołanie¹⁷⁰. Co ważne, postępowanie odwoławcze nie może być wszczęte z urzędu. W tejże sprawie stanowisko zajął NSA w wyroku z 25 maja 1984 r. podnosząc, że „organ odwoławczy nie może działać z urzędu. Dopiero czynność strony, która jest wniesienie odwołania, powoduje, że organ wyższego stopnia może korzystać z uprawnień, jakie są przewidziane dla organu odwoławczego”¹⁷¹. W wyroku z 5 kwietnia 1985 r. NSA stwierdził, iż „wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji w trybie odwoławczym, nadto bez uprzedniego wniesienia odwołania przez stronę postępowania, stanowi rażące naruszenie przepisów art. 138 i art. 16 § 1 k.p.a. i skutkuje stwierdzenie nieważności takiej wadliwej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”¹⁷²

Legitymacja do wniesienia odwołania, zgodnie z przepisami k.p.a., przysługuje stronie (stronom) oraz podmiotowi (podmiotom) na prawach strony.

¹⁶⁷ Wyrok NSA z 24 września 2008 r., sygn. II GSK 356/08, LEX nr 1043013.

¹⁶⁸ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 212.

¹⁶⁹ Podobnie WSA w Krakowie w wyroku z 19 września 2005 r., sygn. II SA/Kr 699/05, LEX nr 869521.

¹⁷⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 487.

¹⁷¹ Wyrok NSA z 25 maja 1984 r., sygn. II SA 2048/83, Legalis nr 35312.

¹⁷² Wyrok NSA z 5 kwietnia 1985 r., sygn. SA/Wr 127/85, Legalis nr 35562.

Podmiotem uzyskującym charakter strony w postępowaniu odwoławczym jest każdy, kto twierdzi, że decyzja organu pierwszej instancji dotyczy jej prawnego interesu lub obowiązku. Jeżeli jednostka, która wniosła odwołanie, uważa, że zaskarżona decyzja dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku, to organ odwoławczy jest zobowiązany je rozpoznać. W sytuacji gdy okazują się, że podmiot odwołujący się nie posiada interesu prawnego lub obowiązku o określonych cechach (interes indywidualny, własny, realny, aktualny i podlegający zaspokojeniu przed wydanie decyzji administracyjnej), to organ w drodze decyzji administracyjnej umarza postępowanie w sprawie¹⁷³.

W nauce, jak i orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że k.p.a. nie wymaga legitymacji odwoławczej do udziału strony w postępowaniu przed organem drugiej instancji. E. Iserzon podniósł, że prawo odwołania posiada nie tylko osoba, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, ale także osoba, która nie brała udziału w postępowaniu – pod warunkiem, że można ją zakwalifikować jako strona w rozumieniu art. 28 k.p.a.¹⁷⁴. Warto dodać, że stronie przysługuje odwołanie nie tylko od decyzji negatywnych, zatem takich, które nie uwzględniają w całości lub w części żądania zawartego w odwołaniu¹⁷⁵.

K.p.a. wyróżnia drugą kategorię podmiotów, które są uprawnione do wniesienia odwołania – są nimi podmioty na prawach strony. Podmioty te nie mają w postępowaniu ani uprawnienia, ani interesu prawnego rozumianego w ujęciu art. 28 k.p.a., natomiast mają takie same uprawnienia procesowe jak strona, co za tym idzie posiadają legitymację do składania środków zaskarżenia. Ponadto uczestnik na prawach strony nie jest adresatem podjętej decyzji. Do podmiotów na prawach strony zalicza się prokuratora, Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁷⁶, Rzecznik Praw Dziecka¹⁷⁷, organizacje społeczne oraz inne podmioty, którym przepisy szczególne przyznają przymiot uczestnika na prawach strony¹⁷⁸.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o prokuraturze¹⁷⁹ zadaniem prokuratora jest strzeżenie praworządności. Zadanie to realizowane przez Prokuratora Generalnego oraz podległych mu prokuratorów poprzez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu

¹⁷³ A. Krawiec, *op. cit.*, s. 40; także uchwała NSA z 5 lipca 1999 r., sygn. OPS 16/98, LEX nr 37956. Z powyższym poglądem nie zgadza się A. Wróbel podnosząc, że kwestia legitymacji procesowej do wniesienia odwołania jest zagadnieniem proceduralnym (A. Wróbel, *op. cit.*), a właściwą formą rozstrzygnięcia omawianej problematyki jest postanowienie (zgodnie z przepisem art. 134 k.p.a.).

¹⁷⁴ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, *Postępowanie Administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 231.

¹⁷⁵ Wyrok NSA z 3 lipca 1992 r., sygn. SA/Wr 455/92, Legalis nr 41930.

¹⁷⁶ Dalej: RPO.

¹⁷⁷ Dalej: RPD.

¹⁷⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 489.

¹⁷⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1767 ze zm.

administracyjnym¹⁸⁰. Przepisy art. 182-184 k.p.a. uprawniają prokuratora do zwrócenia się do odpowiedniego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania, a także do udziału w każdym stadium postępowania oraz wniesienia sprzeciwu. Szeroki zakres kompetencji prokuratora ma na celu zapewnienie prowadzenie i podjęcie rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z prawem. W orzecznictwie i doktrynie pojawiają się rozbieżności, co do tego czy prokurator może wnieść odwołanie jeżeli nie brał udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. J. Jendrośka wskazał, że „prokurator może włączyć się w każdym stadium do postępowania, więc w postępowaniu organu pierwszej instancji – do momentu wydania decyzji, a następnie w postępowaniu odwoławczym lub w nadzwyczajnych tokach postępowania – do czasu wydania decyzji w danej instancji”. Autor tezy podkreślił, że prokuratorowi przysługują wszystkie środki prawne zwyczajne (odwołanie, zażalenie) – bez względu na to, czy brał udział w postępowaniu”¹⁸¹. Odmienny pogląd zaprezentowała B. Adamiak wskazując, że zgodnie z art. 182-183 k.p.a., prokuratorowi służą prawa strony tylko wtedy, gdy bierze on udział w postępowaniu, a momentem decydujący w zakresie przysługujących mu praw strony, będzie chwila włączenia się do postępowania. Tym samym legitymacja do wniesienia odwołania przez prokuratora jest uzależniona od jego udziału w postępowaniu w pierwszej instancji¹⁸². Pogląd, zgodnie z którym legitymacja do wniesienia odwołania przez prokuratora uzależniona jest od jego udziału w postępowaniu, zaprezentowany przez J. Jedrośkę, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Warto wskazać, że w wyroku z 29 września 2005 r. NSA w oparciu o wyrok NSA z 12 maja 1989 r., uznał, że prawo wniesienia odwołania posiada prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Słusznie NSA wskazał, że „jeżeli postępowanie administracyjne zakończyło się decyzją, od której przysługuje zwykły środek w postaci odwołania, a strona nie jest zainteresowana w jej zaskarżeniu, to udział prokuratora w tym stadium postępowania przez wniesienie odwołania należy uznać za prawnie dopuszczalny. (...) Przeciwny pogląd prowadziłby 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, dysponując procesowymi uprawnieniami strony, miałby oczekiwać do momentu, gdy decyzja stała się ostateczna”¹⁸³.

¹⁸⁰ A. Krawiec, *op. cit.*, s. 42.

¹⁸¹ J. Jendrośka, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 293.

¹⁸² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 515.

¹⁸³ Wyrok NSA z 29 września 2005 r., sygn. II OSK 34/05, LEX nr 182610. Powyższy wyrok 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.

RPO posiada uprawnienia procesowe wynikające z art. 14 pkt 6 ustawy o RPO¹⁸⁴ na „prawach przysługujących prokuratorowi”. Tym samym należy wskazać, że RPO jest wyposażony w legitymację odwoławczą w takim samym zakresie jak prokurator. Warto nadmienić, że udział RPO w postępowaniu związany jest z zasadą subsydiarności¹⁸⁵.

Jako podmiot na prawach strony w postępowaniu administracyjnym występuje również RPD. Posiada on także takie same uprawnienia jak prokurator. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o RPD¹⁸⁶, może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wносить skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach¹⁸⁷.

Pojęcie organizacji społecznej nie zostało zdefiniowane w polskim ustawodawstwie oraz w k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego wymienia jedynie rodzaje organizacji społecznych: zawodowe, samorządowe, spółdzielcze (art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Do immanentnej cechy organizacji społecznej nie należy posiadanie osobowości prawnej, co tym samym prowadzi do wniosku, zgodnie z poglądem przedstawionym przez A. Wróbla, że pojęcie organizacji społecznej powinno być rozumiane możliwie szeroko¹⁸⁸. W doktrynie wyróżnia się zakres niezbędnych cech jakie musi posiadać organizacja społeczna, aby występować w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony. Są one następujące: osobowy substrat podmiotu, działanie na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany, niezmienność (względna trwałość) celu danej organizacji, pluralizm celu w aspekcie przedmiotowym oraz funkcjonowanie poza aparatem administracyjnym państwa (brak zależności organizacyjnej). Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna w sprawie dotyczącej innej osoby może wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania oraz z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w toczącym postępowaniu. Organ administracji publicznej dokonuje zbadania posiadania powyższych cech w danej indywidualnej sprawie, a następnie, jeśli uzna żądanie organizacji społecznej za słuszne, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w toczącym się postępowaniu¹⁸⁹. W doktrynie dominuje pogląd, iż organizacja społeczna jest uprawniona do wnoszenia środków prawnych. J. Jendrośka przedstawił odmienne stanowisko, wskazując, 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

¹⁸⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 958.

¹⁸⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 515.

¹⁸⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 922.

¹⁸⁷ Tamże, s. 515.

¹⁸⁸ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*, LEX nr 519346.

¹⁸⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 514.

wyłącznie na wniosek. Przyjmując taką interpretację należałoby założyć, że prawo do odwołania nie przysługuje organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu na prawach strony”¹⁹⁰.

Należy się przychylić do pierwszej przedstawionej koncepcji. Organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia odwołania, pod warunkiem uczestnictwa w postępowaniu przed organem pierwszej instancji na prawach strony. Wyjątek będzie stanowiła organizacja ekologiczna, której szczególne uprawnienia w postępowaniu administracyjnym przyznaje ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹¹ (powyższa kwestia zostanie omówiona w dalszej części artykułu). W wyroku z 4 czerwca 1998 r. NSA uznał, organizacja społeczna, jeżeli zostanie dopuszczona na własne żądanie do udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, ma prawo do wniesienia odwołania od decyzji. Brak niniejszej legitymacji organizacji społecznej, będzie skutkował niedopuszczalnością odwołania¹⁹².

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy środowiskowej, „organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Przepisu art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się”. Biorąc pod uwagę fakt, że przepis art. 34 § 4 k.p.a. nie stosuje się w sytuacji gdy postępowanie toczy się z udziałem społeczeństwa, należy uznać, że w innych okolicznościach przepisy art. 31 § 1 -5 k.p.a. będą znajdować zastosowania jako przepisy ogólne. Tym samym postępowanie będzie toczyć się zgodnie z zasadami ogólnymi k.p.a. ze wszystkimi konsekwencjami. Organizacja ekologiczna jest uprawniona, aby żądać dopuszczenia do postępowania w interesie strony, celu jej wsparcia lub też przeciwstawieniu się jej żądaniom i interesom. Biorąc pod uwagę art. 31 § 4 k.p.a. organ pierwszej instancji powinien rozważyć, czy zachodzą przesłanki do zawiadomienia organizacji społecznej, która mogłaby być zainteresowany udziału w postępowaniu jako uczestnik na prawach strony. Do inicjatywy procesowej organizacji ekologicznej zalicza się: żądanie dopuszczenia do udziału w toczącym się postępowaniu w każdym trybie oraz ubieganie się o zgodę organu administracji na przedstawienie swojego poglądu w sprawie¹⁹³. Odnosząc się do art. 44 ust. 2 omawianej ustawy, należy podkreślić, że organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału

¹⁹⁰ J. Jendrośka., *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, Nr 857, Prawo CXLIII, s. 107.

¹⁹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1405, dalej: ustawa środowiskowa.

¹⁹² Wyrok NSA z 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX nr 45162.

¹⁹³ B. Krupa, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2013, z. 4, s. 54.

społeczeństwa prowadzonym organ pierwszej instancji, może wnieść odwołanie, które jest równoznaczne do zgłoszenia chęci uczestnictwa w postępowaniu. W takiej sytuacji organizacja ekologiczna będzie występowała w postępowaniu odwoławczym jako uczestnik na prawach strony¹⁹⁴.

K.p.a. opiera możliwość dokonania przez organ pierwszej instancji autokontroli m.in. na spełnieniu przesłanki formalnej tj. wniesieniu odwołania przez wszystkie strony lub jedną z stron, wraz z zgodą pozostałych stron na jego uwzględnienie¹⁹⁵. Biorąc pod uwagę użyty w przepisie art. 132 k.p.a. zwrot „wszystkie strony”, należy ustalić jego dokładne znaczenie.

Dominujący i podtrzymywany w doktrynie pogląd wyraziła B. Adamiak podnosząc, że „przesłanki formalnej nie spełnia wniesienie odwołania przez podmiot na prawach strony. Wynika to z brzmienia art. 132 § 1 i 2, który ogranicza względną dewolutywność odwołania do przypadków, w których odwołanie wniosły wszystkie strony. Aby więc organ pierwszej instancji mógł ponownie rozpoznać sprawę, oprócz odwołania podmiotów na prawach strony muszą wnieść odwołanie wszystkie strony. W razie wniesienia odwołania przez wszystkie strony bądź jedną - gdy pozostałe wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania - to w sytuacji, gdy w postępowaniu w pierwszej instancji brały udział podmioty na prawach strony, niewniesienie przez nie odwołania nie wyłącza ponownego rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji. W tym bowiem przypadku chodzi nie o prawa procesowe, a o ochronę interesu prawnego przez stronę, a zatem o uprawnienia materialnoprawne, które nie przysługują podmiotom na prawach strony”¹⁹⁶.

W powyższym zakresie przychylnie stanowisko zajął również G. Łaszczyca, w którego ocenie rozstrzygnięcie przedstawionych wątpliwości związane jest z wynikiem analizy pojęcia „prawa strony”. Autor tezy dodał, iż status prawny podmiotu biorącego udział w postępowaniu jako uczestnik na prawach strony określony jest jedynie przez przyznane stronie „prawo procesowe”. „O ile zatem prawo wniesienia zażalenia (poza pewnymi wyjątkami związanymi z materialnoprawnym charakterem niektórych postanowień) ma niewątpliwie mieścić się w ich katalogu, o tyle wymóg złożenia odwołania przez uczestniczący w postępowaniu podmiot na prawach strony nie wydaje się warunkiem dopuszczalności samokontroli”¹⁹⁷.

Odmienne zdanie zaprezentował J. Zimmerman, który uważa, że przepis art. 127 § 1 k.p.a. należy konsekwentnie interpretować rozszerzająco w stosunku do pojęcia „wszystkie strony”. Tym

¹⁹⁴ Tamże.

¹⁹⁵ Wyrok NSA z 4 września 1981 r., sygn. II SA 52/81, Legalis nr 34559.

¹⁹⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 503.

¹⁹⁷ G. Łaszczyca, *Komentarz do art. 132 k.p.a.* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Mata, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2010.

samym w ocenie autora stanowiska zwrot „odwołanie służy stronie” trzeba odnosić również do uczestników na prawach strony. „Brak wniesienia odwołania przez podmiot na prawach strony (czy też wyrażenie zgody) oznacza więc, że uprawnienie do autokontroli nie może zostać zrealizowane”¹⁹⁸.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej rozbieżne poglądy, należy uznać, że warunek formalny będzie zrealizowany, jeśli odwołanie wniosły wszystkie strony w ujęciu art. 28 k.p.a. Za pierwszym z poglądów przemawia fakt, iż decyzja podejmowana przez organ administracji publicznej nie orzeka o jego prawach i obowiązkach oraz nie wpływa na jego sytuację materialnoprawną. W razie wniesienia odwołania przez podmiot na prawach strony i wyrażenia zgody strony (stron) postępowania na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania podmiotu na prawach strony, wskazanym byłoby wydanie decyzji autokontrolnej przez organ pierwszej instancji. W zaistniałej sytuacji podjęcie decyzji autokontrolnej realizowałoby, wynikające z wykładni funkcjonalnej, ogólne zasady postępowania administracyjnego tj. szybkości i prostoty postępowania¹⁹⁹.

4. Wyrażenie zgody przez pozostałe strony

Nowela styczniowa z 1980 r.²⁰⁰ rozszerzyła możliwość korzystania przez organ pierwszej instancji z instytucji autokontroli o sytuacje, gdy odwołanie zostało wniesione przez jedną z stron, a pozostałe wyraziły zgodę na uchylenie lub na zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania²⁰¹. Chodzi przy tym „o te strony, którym organ pierwszej instancji doręczył (ogłosił) decyzję oraz, które zawiadomił o wniesieniu odwołania przez jedną ze stron”²⁰². Przedstawiona kwestia łączy się z dyspozycją zawartą w art. 131 k.p.a. nakładającą na organ pierwszej instancji, za którego pośrednictwem wnoszone są odwołania, obowiązek powiadomienia stron o fakcie skorzystania z prawa odwołania przez którąkolwiek ze stron. Organ jest zobowiązany do przekazania takiej informacji wszystkim stronom biorącym udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, a także stronom, które nie brały udziału w tym postępowaniu, ale z względu na swój interes albo obowiązek wniosły środek zaskarżenia lub zgłosiły udział w postępowaniu odwoławczym. Ponadto organ administracji musi zawiadomić również te strony, o których istnieniu organ pobiera informacje z akt sprawy lub z innych dostępnych danych²⁰³.

¹⁹⁸ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 100.

¹⁹⁹ A. Krawiec, *op. cit.*, s. 45.

²⁰⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

²⁰¹ M. Bik, *op. cit.*, s. 38; także wyrok NSA z 4 września 1981 r., sygn. II SA 52/81, Legalis nr 34559.

²⁰² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 212.

²⁰³ E. Iserzon, *op. cit.*, s. 230.

Warto dodać, że zgoda wyrażona przez pozostałe strony powinna być uzewnętrzniona w wyraźny sposób, który nie budzi wątpliwości, a nadto w drodze stosownego oświadczenia woli złożonego pisemnie lub ustnie do protokołu²⁰⁴. Brak odpowiedniego oświadczenia będzie skutkować niemożnością podjęcia czynności autokontrolnych oraz obowiązkiem przekazania odwołania do organu odwoławczego.

Omówienia wymaga również kwestia dotycząca inicjatywy w zakresie uzyskania zgody na zmianę lub uchylenie decyzji. W doktrynie można dostrzec w tym zakresie dwa odmienne poglądy. Pierwszy z nich zakłada, że organ pierwszej instancji jest zobowiązany do podjęcia niezbędnych działań zmierzających do uzyskania koniecznej zgody, w sytuacji gdy wszystkie strony nie wniosły odwołania²⁰⁵. Przedstawiciele drugiego poglądu podnoszą, iż to w gestii strony odwołującej się leży uzyskanie zgody na uchylenie lub zmianę decyzji²⁰⁶. W ocenie Autora brak wyrażenia zgody przez pozostałe strony powoduje, że decyzja podjęta na podstawie art. 132 k.p.a. jest dotknięta rażącą wadą uregulowaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.²⁰⁷

Dyskusje w doktrynie wywołuje także sprawa związana z terminem, w jakim powinna zostać wyrażona zgoda. Można wysnuć wniosek, że powinno to nastąpić do momentu wniesienia odwołania. Jednak prowadziłoby to do zatarcia się różnic między odwołaniem a zgodą²⁰⁸. W. Dawidowicz dopuszcza możliwość wyrażenia zgody po wniesieniu odwołania²⁰⁹, przy czym jego zdaniem nie mogłoby to prowadzić do naruszenia 7-dniowego terminu wskazanego w art. 133 k.p.a. Biorąc pod uwagę cel oraz okoliczności związane z stosowaniem instytucji autokontroli, należy przychylić do poglądu dopuszczającego wyrażenie zgody po wniesieniu odwołania. Należy podkreślić, że wyjątkowych sytuacjach model procesowy, zgodnie z którym w pierwszej kolejności zostaje wyrażona zgoda, a następnie wniesione odwołaniem, mógłby zostać zmodyfikowany na potrzeby postępowania autokontrolnego. Podstawę tego założenia stanowiłaby zasada szybkości postępowania oraz rezultat tego postępowania, w postaci wydanej decyzji zgodnej z żądaniem strony.

Sądy administracyjne odniosły się do ewentualnych konsekwencji naruszenia siedmiodniowego terminu do wniesienia odwołania, czy też podjęcia autokontroli bez wymaganej zgody pozostałych stron do zmiany lub uchylenia decyzji podjętej w sprawie (w sytuacji gdy odwołanie zostało wniesione jedynie przez jedną z stron). W wyroku z 28 stycznia 1986 r., NSA

²⁰⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 503.

²⁰⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 101-102.

²⁰⁶ G. Łaszczyca, *op. cit.*

²⁰⁷ Podobnie WSA w Poznaniu w wyroku z 17 grudnia 2009 r., sygn. IV SA/Po 739/09, LEX nr 582031.

²⁰⁸ M. Pułło, *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, Tom XIV, s. 481.

²⁰⁹ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 213.

wskazał, że „brak jest podstaw do uchylenia lub zmiany decyzji, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony nie wyraziły na to zgody. Oznacza to, że wydania przez organ pierwszej instancji na podstawie art. 132 k.p.a., decyzja uchylająca własną decyzję, w przypadku wniesienia odwołania przez jedną stronę i braku zgody drugiej strony na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania albo też po upływie siedmiodniowego terminu przewidzianego w art. 133 k.p.a. – dotknięta jest wadą nieważności”²¹⁰.

5. Podsumowanie

Instytucja autokontroli umożliwia organowi administracji publicznej weryfikację swojej dotychczasowej decyzji bez potrzeby uruchamiania procedury merytorycznej weryfikacji przez organ odwoławczy. Co ważne, omawiana instytucja sprzyja zasadzie uwzględniania interesu strony, gdyż koniecznym elementem procedury autokontrolnej jest uwzględnienie żądania strony w przedłożonym odwołaniu. Poczynione w niniejszym opracowaniu ustalenia prowadzą do wniosku, że obecnie regulacja prawna instytucji autokontroli stwarza wiele wątpliwości w jej stosowaniu. Wątpliwości te odnoszą się w szczególności do interpretacji pojęcia „wszystkie strony” w rozumieniu art. 132 k.p.a. Podsumowując przedstawioną problematykę, należy uznać, iż w celu zastosowania instytucji autokontroli, musi zostać spełniona przesłanka formalna, która wymaga, aby odwołanie zostało wniesione przez strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Co ważne, organ administracji nie jest zobowiązany do uzyskania zgody podmiotu na prawach strony, gdyż jak to było już wskazane, decyzja podjęta w sprawie nie rozstrzyga o jego prawach lub obowiązkach. Jednakże w wyjątkowych sytuacjach, gdy odwołanie wniesione przez podmiot na prawach strony znajdzie aprobatę stron postępowania, można przychylić się do dopuszczalności wydania decyzji autokontroli w sprawie. Za powyższą tezę przemawia zasada ogólna szybkości i prostoty postępowania, która należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania.

Przeprowadzona analiza pojęcia „wszystkie strony” w zakresie instytucji autokontroli uzasadnia również wnioski o sprecyzowanie pojęcia na poziomie ustawowym. W ocenie Autora, konieczne jest wprowadzenie przez prawodawcę istotnych zmian w regulacji prawnej instytucji autokontroli, które umożliwiłyby bardziej efektywne i częstsze stosowanie jej w praktyce oraz na wykluczenie licznych rozbieżności interpretacyjnych, które powstały na gruncie doktryny oraz orzecnictwa. W szczególności zmiany wymaga kwestia dotycząca uprawnień stron oraz podmiotów na prawach stron do wniesienia odwołania, a także zachowania terminu do jego wniesienia. Jak zostało to przedstawione wcześniej interpretowanie pojęcia „wszystkie strony”

²¹⁰ Wyrok NSA z 28 stycznia 1986 r., sygn. II SA 2228/85, *CBOSA*.

stanowi dla organów administracji publicznej istotny problem, który zauważa zarówno doktryna jak i judykatura.

Pojęcie „wszystkich stron” w rozumieniu art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego

O autorze

Beniamin Rozczyński jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydziału Zamiejscowego w Poznaniu Uniwersytetu SWPS. Referent prawny w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Specjalizuje się w zakresie prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem procedury administracyjnej oraz procesów reprivatyzacyjnych związanych z nacjonalizacją i wywłaszczeniem.

Streszczenie

W przedstawionym artykule autor prezentuje zagadnienie strony w postępowaniu odwoławczym.

W tym zakresie autor analizuje uprawnienia stron oraz podmiotów na prawach strony w postępowaniu odwoławczym. Za cel artykułu obrano w pierwszej kolejności opracowanie zagadnienia „wszystkie strony”, które jest w doktrynie oraz judykaturze interpretowane odmiennie. W toku analizy autor wskazuje na kwestie, które w istotny sposób mogą wpłynąć na możliwość zastosowania przez organ administracji publicznej z instytucji autokontroli. Konkludując rozważania autor prezentuje zarówno własne, jak i zaprezentowane dotychczas w piśmiennictwie i orzecnictwie poglądy. Uzasadniając słuszność przedstawionego stanowiska, przytacza argumenty zaczerpnięte z dotychczasowej praktyki.

Słowa kluczowe

Decyzja administracyjna, odwołanie, autokontrola, strona.

Title

All parties within the meaning of article 132 k.p.a.

Summary

Author presented in the article the issue of the party in the appeal proceedings. In this respect, the author analyzes the rights of the parties and entities with the rights of the party in the appeal proceedings. The aim of the article was first of all to develop the "all sides" issue, which is interpreted differently in the doctrine and judicature. In the course of the analysis, the author points out issues that may have a significant impact on the possibility of the self-regulatory body applying the institution to public administration. In conclusion, the author presents his own views as well as presentations presented in the literature and jurisprudence. Justifying the validity of the presented position, he cites the arguments taken from his current practice.

Key words

Administrative decision, cancellation, self-check, party.