

INSTANCYJNA KONTROLA ROZSTRZYgniĘCIA UMARZAJĄCEGO POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE Z POWODU BEZPRZEDMIOTOWOŚCI W ŚWIEtle ORZECZNICTWA WSA I NSA – ZARYS PROBLEMATYKI

INSTITUTIONAL CONTROL OF THE DECISION DISCONTINUING THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS DUE TO THE OBJECTIVITY IN THE LIGHT OF THE JUDICIAL DECISIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURT AND THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT – OUTLINE OF THE PROBLEMS

Sybilla Stotko

Polska, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji
Nr ORCID 0000-0002-7466-5385, e-mail: syb.sto@o2.pl

Streszczenie. Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa) przewiduje wydanie decyzji umarzającej postępowanie w sytuacji, gdy organ administracji publicznej uzna, że prowadzone postępowanie administracyjne jest bezprzedmiotowe (art. 105 Kpa). W artykule przedstawiono problematykę związaną z umorzeniem postępowania administracyjnego w wyniku jego bezprzedmiotowości przez organy pierwszej instancji oraz zakres instancyjnej kontroli rozstrzygnięć umarzających postępowanie przez organy odwoławcze. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalił się pogląd, zgodnie z którym w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji umorzy postępowanie administracyjne z uwagi na jego bezprzedmiotowość, to organ odwoławczy nie może uchylić tej decyzji i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 Kpa), gdyż tak wydana decyzja naruszałaby zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 Kpa). Organ odwoławczy w takich sytuacjach jest zobowiązany do wydania decyzji kasacyjnej (art. 138 f§ 2 Kpa). W artykule przedstawiono pogląd o braku możliwości wydania przez organ drugiej instancji decyzji merytorycznej w prowadzonym postępowaniu odwoławczym w sytuacji uprzedniego umorzenia postępowania przez organ pierwszej instancji, w oparciu o analizę stosownego orzecznictwa WSA i NSA.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, umorzenie postępowania, bezprzedmiotowość postępowania, decyzja kasacyjna

Abstract. The Code of Administrative Procedure (Kpa) provides for the issuance of a decision discontinuing proceedings in a situation where a public administration body finds that the on-going administrative proceedings have become irrelevant (Article 105 of the Code). This paper presents the problems related to the discontinuation of administrative proceedings by first instance bodies. The scope of the instance control of decisions discontinuing the proceedings was also presented, including the inability of the second instance authority to issue a substantive decision in appeal proceedings in the event of a prior discontinuation of the proceedings by the first instance authority. The existing court- and administration-jurisprudence has established the view that in a situation where the first-instance authority discontinues administrative proceedings due to its irrelevance, the appeal body cannot overrule the decision and in this respect decide on the essence of the case (Article 138 § 1 point 2 of the Code), because the decision issued in this way violates the principle of two instances of administrative proceedings (Article 15 of the Code). In such cases, the appeal body is obliged to issue a cassation decision (Article 138 § 2 of the Code of Administrative Proceedings).

Keywords: administrative proceedings, discontinuation of administrative proceedings, objectlessness of proceedings, cessation decision

Wstęp

Głównym elementem każdego postępowania jest sprawa administracyjna, która zobowiązuje, a zarazem uprawnia organ administracji publicznej do jej załatwienia zgodnie z posiadanymi kompetencjami. W postępowaniu administracyjnym organ administracji winien się zajmować konkretnymi sprawami, w których jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Podstawowym celem postępowania administracyjnego jest wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego, czyli decyzji konkretyzującej prawa i obowiązki stron postępowania administracyjnego. W myśl art. 104 § 1 Kpa (ustawa Kodeks postępowania administracyjnego, 1960) organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji (chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej), która rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lipca 2018 r., II SAB/OI 52/18). W myśl tego przepisu decyzja administracyjna, jako jedna z podstawowych form kształtowania stosunków społecznych przez administrację publiczną (Marcinkiewicz, 1976, s. 5), jest władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie (Hauser, 2018).

Zgodnie z Kpa wszczęcie postępowania zobowiązuje organy administracji do jego zakończenia aktem administracyjnym, jakim jest decyzja. Niemniej jednak zdarzają się przypadki, w których wydanie decyzji merytorycznej zgodnie z art. 104 Kpa nie jest możliwe, a tym samym cel postępowania nie może być osiągnięty. W takich sytuacjach załatwienie sprawy w 'inny sposób' w pojmowaniu art. 104 § 2 Kpa polega na umorzeniu postępowania administracyjnego, czyli zamknięciu drogi do konkretyzacji praw i obowiązków, a także zakończeniu biegu postępowania w określonej instancji administracyjnej (Adamiak, Borkowski, 2017, s. 561). Decyzje umarzające postępowanie nie rozstrzygają spraw co do istoty, czyli nie rozstrzygają o materialnoprawnych uprawnieniach i obowiązkach strony (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 maja 2018 r., II SA/Rz 252/18). Podstawę prawną decyzji umarzającej wydanej przez organy pierwszej instancji stanowi przepis art. 105 Kpa, który wymienia w § 1 przyczyny stanowiące podstawę umorzenia postępowania obligatoryjne z urzędu, a w § 2 także fakultatywne na żądanie strony (wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 roku, SA 1031/81). Zgodnie z art. 105 § 1 Kpa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania

odpowiednio w całości albo w części. W myśl art. 105 § 2 Kpa organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

Jak już wyżej wskazano, przeprowadzone prawidłowo postępowanie administracyjne winno skutkować rozstrzygnięciem administracyjnym konkretyzującym prawa i obowiązki wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jednakże w praktyce wszczęcie, prowadzenie, a następnie wydanie prawidłowej decyzji administracyjnej powoduje wiele problemów. Umorzeniem postępowania administracyjnego jest zakończeniem postępowania w danej instancji indywidualnej sprawy bez merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a to oznacza, że organ wydając decyzję o umorzeniu postępowania kończy je z powodu pojawienia się trwałej przeszkody uniemożliwiającej ukształtowanie stosunku materialnoprawnego (Frączkiewicz, Terlikowska, 2017). W tym miejscu należy podkreślić, że decyzja umarzająca charakteryzująca się brakiem merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej powinna być stosowana przez organy jako środek ostateczny i wyjątkowo (Kędziora, 2017).

Przedmiotem artykułu jest przeprowadzenie analizy, w oparciu o orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, charakterystyki instytucji umorzenia postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość w oparciu o art. 105 Kpa, a także ukazanie konsekwencji dla organu odwoławczego wynikających z wniesienia odwołania od decyzji umarzającej postępowanie przez organ pierwszej instancji.

Materiał i metody

W artykule posłużono się metodą formalnogramatyczną, polegającą na przeprowadzeniu wykładni omawianego przepisu prawnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów administracyjnych poświęconemu omawianej instytucji, uzupełnionej o stosowną literaturę przedmiotu.

Wyniki i dyskusja

Bezprzedmiotowość postępowania oznacza brak podstaw prawnych do rozpoznania sprawy co do meritum. Wiąże się to z brakiem któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, co skutkuje tym, że nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Ma ona miejsce, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego we wszczętym postępowaniu organ stwierdzi, że nie ma do czynienia ze sprawą administracyjną,

która mogłaby być przedmiotem postępowania w ramach posiadanych przez ten organ kompetencji (wyrok WSA w Opolu z dnia 10 kwietnia 2018 r., II SA/Op 77/18). Sprawa administracyjna jest bowiem bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 Kpa wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej ingerencji organu administracyjnego, czyli nie powinna podlegać załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy negatywne, jest prawnie niedopuszczalne (wyrok WSA Gliwice z dnia 21 lutego 2018 r., II SA/GI 1088/17). Z kolei umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 Kpa jest pozostawione uznaniu organu administracyjnego, który może umorzyć postępowanie w przypadku istnienia łącznego wszystkich przesłanek stosowania tego przepisu. Łącznie winny zaistnieć następujące przesłanki: postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony; wniosek o umorzenie postępowania wnosi ta strona, która żądała wszczęcia postępowania; inne strony postępowania nie zgłaszają sprzeciwu; umorzenie postępowania nie narusza interesu społecznego (Adamiak, Borkowski, 2017, s. 565). Bezprzedmiotowość postępowania może również zaistnieć w wyniku okoliczności faktycznych sprawy, które warunkowały umorzenie prowadzonego postępowania.

W orzecznictwie i doktrynie wyróżnia się bezprzedmiotowość postępowania o charakterze podmiotowym i przedmiotowym (Adamiak, Borkowski, 2017, s. 564). W przypadku przyczyny o charakterze przedmiotowym, brak jest przedmiotu faktycznego do rozpoznania sprawy, jak również brak jest podstawy prawnej do wydania decyzji w zakresie żądania wnioskodawcy (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 września 2015 r., I SA/Bd 543/15; wyrok WSA w Opolu z dnia 10 listopada 2015 r., II SA/Op 374/15). Tym przedmiotem winna być konkretna sprawa administracyjna, w której organ administracji publicznej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Bezprzedmiotowość postępowania z przyczyn podmiotowych następuje w sytuacji utraty przez stronę przymiotów, o których mowa w art. 28 Kpa, w przypadku śmierci strony w toku postępowania mającego na celu konkretyzację jej uprawnień lub obowiązków lub też w przypadku ustania bytu prawnego osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej (Kędziora, 2017). Również wszczęcie postępowania administracyjnego na wniosek nielegitymowanego podmiotu jest podstawą do wydania decyzji o umorzeniu postępowania wobec bezprzedmiotowości postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 Kpa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2015 roku, I SA/Wa 1492/15, wyrok NSA z dnia 25 listopada 2015 r., I OSK 1663/15). Prowadzone przez organ pierwszej

instancji postępowanie może również być bezprzedmiotowe już przed jego wszczęciem, ale organ wyższego wcześniej nie zauważył i wszczął postępowanie. Powodów bezprzedmiotowości może być znacznie więcej, jednakże w niniejszym artykule skupiono się przede wszystkim na orzeczeniach organu odwoławczego wydanych w związku z bezprzedmiotowością orzeczoną przez organ pierwszej instancji.

Wobec tego w sytuacjach, gdy brak jest podstaw prawnych lub faktycznych do orzekania co do istoty sprawy, organ prowadzący postępowanie (pierwszej instancji) jest zobowiązany do umorzenia wszczętego postępowania. Decyzja umarzająca postępowanie w sprawie przez organ pierwszej instancji jest więc rozstrzygnięciem o znaczeniu czysto procesowym, formalnym i oznacza jego zakończenie, a więc przerwanie i uchylenie wszystkich dokonanych w nim czynności oraz orzeczenie o dalszym jego nieprowadzeniu. Decyzja umarzająca postępowanie, mimo że nie rozstrzyga o istocie sprawy, wywiera jednakże skutek procesowy, bowiem kończy sprawę w danej instancji. W tak jednak zakończonej sprawie nie dochodzi do skonkretyzowania w drodze decyzji administracyjnej indywidualnych uprawnień (obowiązków) wynikających z prawa materialnego i ich oceny przeprowadzonych w świetle regulacji zawartych w przepisach prawa materialnego.

W decyzji administracyjnej umarzającej postępowanie organ administracji publicznej winien wyraźnie przedstawić dokonane w sprawie ustalenia oraz wskazać przyczynę, która spowodowała bezprzedmiotowość postępowania, bowiem od takiego rozstrzygnięcia stronie niezadowolonej przysługuje między innymi prawo do wniesienia odwołania celem zweryfikowania takiego rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy. Mechanizmy weryfikacji decyzji mają istotne znaczenie dla ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym poprzez eliminację wadliwych rozstrzygnięć. System weryfikacji decyzji administracyjnej w polskim porządku prawnym obejmuje instytucje procesowe o różnym charakterze, natomiast podstawowym i najpowszechniejszym środkiem kontroli rozstrzygnięć nieostatecznych jest wniesienie odwołania (Cieślak, 2010, s. 195). Należy podkreślić, że uprawnienie do wniesienia odwołania wynika z zasady dwuinstancyjności postępowania wynikającej z Konstytucji RP (art. 78) oraz z Kpa (art. 15). W myśl zasady dwuinstancyjności wyrażonej w Kpa wszystkie decyzje nieostateczne mogą być zaskarżone do organu administracji wyższego stopnia nad organem wydającym decyzję w pierwszej instancji. Zgodnie natomiast z art. 127 Kpa od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronom odwołanie do organu drugiej instancji. Wniesienie odwołania przenosi zatem na organ drugiej instancji kompetencję do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej

(Hauser, Wierzbowski, 2018). Strona odwołująca uzasadniając odwołanie daje wyraz swojemu niezadowolaniu w piśmie odwołującym, wskazując argumenty przeciw umorzeniu postępowania. Zgodnie z art. 128 Kpa odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, wystarczy jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji.

Skuteczne wniesienie odwołania przenosi zatem na ten organ kompetencji do przeprowadzenia samodzielnych ustaleń faktycznych i dokonania na ich podstawie ponownej oceny z zastosowaniem odpowiednich przepisów prawa. Główną rolą organu odwoławczego, jest zatem ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy (wyrok WSA w Opolu z 27 marca 2018 roku, II SA/Op 610/17). Zasada dwuinstancyjności jest realizowana prawidłowo dopiero po przeprowadzeniu dwukrotnie merytorycznego postępowania, a także po dwukrotnej ocenie dowodów. W orzecznictwie utrwalił się pogląd wskazujący, iż organ odwoławczy winien w sposób rzeczowy i poważny przeanalizować wszelkie argumenty i opinie. W konsekwencji organ winien doprowadzić do wydania takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiadać będzie prawu, interesowi publicznemu i słusznym interesom strony (Uchwała SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1995 Nr 7, poz. 82).

W 2017 roku ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 935) ustawodawca wprowadził ponadto w zakresie postępowań odwoławczych znaczne zmiany celem usprawnienia procedury odwoławczej, a także całego przebiegu postępowań. W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy (nr projektu 1183) podano przesłanki, którymi kierowano się przy wprowadzaniu nowych regulacji, a także modyfikowaniu wcześniejszych regulacji, w tym jako jeden z głównych powodów wskazano konieczność przyspieszenia przebiegu procedury administracyjnej. Usprawnienie przebiegu postępowania miało się odbyć m.in. poprzez ograniczenie liczby wydanych przez organy odwoławcze decyzji kasacyjnych, czyli przekazujących sprawę ponownie organowi pierwszej instancji. Ograniczenie liczby wydanych orzeczeń uchylających decyzje pierwszoinstancyjne i przekazujące sprawę miało nastąpić poprzez zawężenie przesłanek pozwalających na wydanie takiego orzeczenia. Takim ograniczeniem miało być m.in. wprowadzenie postępowania wyjaśniającego w organie odwoławczym, zwłaszcza w sytuacji wystąpienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej. Działania organu odwoławczego zgodnie z zasadą dwuinstancyjności winny polegać na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończony przez organ pierwszej instancji, a zakres rozstrzygnięcia decyzji odwoławczej winien być równy zakresowi orzekania

przez organ pierwszej instancji (Adamiak, Borkowski, 2017, s. 720).

W art. 138 Kpa zawarto zamknięty katalog decyzji, które może wydać organ odwoławczy w wyniku rozpatrzenia odwołania. Ponadto należy podkreślić, iż organ odwoławczy nie jest upoważniony do wydania rozstrzygnięcia innego od wymienionego w art. 138 § 1 pkt 1-3 i § 2 Kpa (wyrok NSA z 19 stycznia 2017 roku, II OSK 986/15). Stosownie do treści art. 138 § 1 Kpa, rozstrzygnięcie merytoryczne organu odwoławczego może polegać na utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji, uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości lub części i w tym zakresie wydaniu orzeczenia co do istoty sprawy bądź uchyleniu tej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszej instancji, bądź też umorzeniu postępowania odwoławczego. Organ odwoławczy jest również uprawniony do wydania decyzji kasacyjnej o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (art. 138 § 2 Kpa).

Z zasadą wyrażoną w art. 15 Kpa pozostają przede wszystkim w zgodzie przepisy art. 138 § 1-2 Kpa, bowiem pozwalają osiągnąć zasadniczy cel postępowania odwoławczego, który sprowadza się do merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończony decyzją organu pierwszej instancji. Co do zasady przecież orzeczenie organu odwoławczego winno mieć charakter merytoryczny lub merytoryczno-reformacyjny (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., II SA/OI 479/17). Tym samym wydanie rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kpa, czyli utrzymującego w mocy zaskarżoną decyzję, świadczy o zgodności organów pierwszej i drugiej instancji co do dokonanych ustaleń w zakresie bezprzedmiotowości postępowania. Jest to sytuacja, w której organ odwoławczy po dokonaniu analizy zebranej w sprawie dokumentacji stwierdza bezprzedmiotowość wszczętego przez organ pierwszej instancji postępowania. Ocena prawidłowości zaskarżonej decyzji polega na ustaleniu, czy organ I instancji zgromadził materiał dowodowy, a także czy prawidłowo ocenił dowody zebrane w sprawie. Stwierdzenie przez organ odwoławczy, że sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego przez organ pierwszej instancji nie budzi zastrzeżeń, a dokonana przez ten organ ocena dowodów zebranych w sprawie jest prawidłowa, daje podstawę do utrzymania decyzji w mocy (wyrok WSA Gliwice z dnia 3 października 2017 r., IV SA/GI 262/17; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lutego 2018 r., I SA/Bd 649/17; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2017 r., II SA/Op 441/17).

Istotą zastosowania natomiast trybu przewidzianego w art. 138 § 1 pkt 2 Kpa jest dokonanie przez organ II instancji innego rozstrzygnięcia sprawy, niż zostało to dokonane w danej sprawie przez organ I instancji (wyrok WSA w Poznaniu,

III SA/Po 1257/16). Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 zdanie 1 Kpa organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy. Taka sytuacja ma miejsce, gdy organ odwoławczy na podstawie zebranych dowodów stwierdza, że przeprowadzone przez organ pierwszej instancji postępowanie wyjaśniające nie wykazuje uchybień w ustalonym stanie faktycznym i nie jest wymagane przeprowadzenie postępowania dowodowego ponownie przez organ pierwszej instancji lub też może takie postępowanie przeprowadzić we własnym zakresie, przy tym jednak kwestionuje rozstrzygnięcie w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. W tych sytuacjach organ odwoławczy jest uprawniony do wydania decyzji reformatoryjnej. Ponadto na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 organ odwoławczy jest uprawniony wydać decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję i umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części. Organ odwoławczy uprawniony jest więc do umorzenia postępowania pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 in fine Kpa w sytuacji, gdy brak jest podstaw prawnych lub faktycznych do prowadzenia postępowania administracyjnego i do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lipca 2018 r., II SA/Op 152/18).

Z kolei przepis art. 138 § 1 pkt 3 Kpa przewiduje umorzenie postępowania w postępowaniu odwoławczym. Organ odwoławczy w prowadzonym postępowaniu może stwierdzić bezprzedmiotowość postępowania. Powyższe może mieć miejsce, gdy bezprzedmiotowość związana będzie wyłącznie z postępowaniem odwoławczym, natomiast decyzja organu pierwszej instancji wydana była zgodnie z prawem (Hauser, Wierzbowski, 2018). Są to sytuacje, gdy podmiot mający przymiot strony w postępowaniu na etapie pierwszoinstancyjnym utraci go w postępowaniu odwoławczym, np. w przypadku nieruchomości - zbycia tytułu prawnego (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 listopada 2017 roku, II SA/Bd 468/17). Decyzja wydana na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 Kpa kończy bez merytorycznego rozstrzygnięcia etap postępowania odwoławczego.

Ostatnią możliwością zakończenia postępowania odwoławczego jest wydanie na podstawie art. 138 § 2 Kpa decyzji kasacyjnej, która skutkuje powrotem sprawy do organu administracyjnego celem jej ponownego rozpatrzenia. Konieczność taka nastąpi, gdy organ odwoławczy uzna, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów. Ponowne postępowanie zobowiązuje organ pierwszej instancji do ponownego ustalenia stanu sprawy, zarówno faktycznego, jak i prawnego (wyrok NSA z dnia 26 września 2018 roku, I OSK 3245/18). W tym miejscu należy podkreślić, że określony w art. 138 § 2 Kpa rodzaj decyzji organu odwoławczego, stanowiący wyłom od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy,

jest dopuszczalny tylko wyjątkowo. Organ odwoławczy winien wykazać w sposób przekonywający, że w sprawie zachodzą przesłanki do uchylenia decyzji do ponownego rozpoznania sprawy, w tym że nie poczyniono wystarczających i wymaganych ustaleń, a konieczny do wyjaśnienia szeroki zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Tylko w przypadku zaistnienia tej przesłanki organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną. W innych przypadkach Kpa wymaga wydania decyzji merytorycznej, tj. albo utrzymania decyzji organu I instancji w mocy, albo jej uchylenia i orzeczenia co do istoty sprawy, albo umorzenia postępowania w sytuacji zaistnienia takich podstaw (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 1006/18). Zgodnie z art. 138 § 2 Kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Organ odwoławczy jest zobowiązany wydając decyzję kasacyjną do określenia wytycznych co do dalszego prowadzenia postępowania przez organ pierwszej instancji (Wierzbowski, Wiktorowska, 2018).

Powyżej wskazane możliwości zakończenia postępowania odwoławczego, czyli utrzymanie decyzji w mocy oraz umorzenie postępowania odwoławczego, nie budzą kontrowersji i nie powodują problemów w sytuacji rozstrzygnięcia o decyzji umarżającej postępowanie pierwszoinstancyjne. Natomiast wątpliwości pojawiają się w zakresie zastosowania decyzji reformatoryjnej na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kpa czy też decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 Kpa. Niejasności powstają w sytuacji, gdy organ odwoławczy badając sprawę stwierdza, że organ pierwszej instancji niezasadnie umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe. Powyższe może wynikać z ponownej analizy akt dokonanej przez organ odwoławczy lub też z innej interpretacji przepisów szczególnych, w oparciu o które organ pierwszej instancji umorzył prowadzone postępowanie. Stwierdzenie nieprawidłowości w zakresie decyzji umarżającej może nastąpić również w wyniku przedłożenia przez odwołującą stronę nowych dowodów w sprawie lub stwierdzenia przez organ odwoławczy wydania decyzji umarżającej postępowanie przedwcześnie, czyli bez przeprowadzenia wnikliwego postępowania dowodowego.

W takich sytuacjach problemem staje się wydanie właściwego rozstrzygnięcia, bowiem organ odwoławczy może uznać, że zebrana w sprawie dokumentacja pozwala wydać merytoryczne rozstrzygnięcie. Zdarzają się przypadki, że organy

odwoławcze uchylają decyzje umarzające postępowanie i orzekają w sprawie co do istoty. Jest to jednakże nieprawidłowe działanie. Co prawda w obecnym stanie prawnym ustawodawca obostrzył warunki, w których organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną, bowiem może być ona wydana wyłącznie wtedy, gdy dotychczasowa decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (Wierzbowski, Wiktorowska, 2018).

Zdaniem autora w tego typu sprawach właściwszym rozwiązaniem jest wydanie decyzji kasacyjnej, bowiem organ odwoławczy nie ma uprawnień do zastosowania art. 138 § 1 pkt 2 Kpa, gdyż tak wydana decyzja naruszałaby zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, czyli art. 15 Kpa. Co prawda analiza orzecznictwa sądowego w tego typu sprawach nie daje jednoznacznej odpowiedzi, jednakże zaprezentowane powyżej stanowisko zdaje się przeważać w doktrynie i orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Organ drugiej instancji uchylając decyzję o umorzeniu postępowania i rozstrzygając w tym zakresie merytorycznie (co do istoty sprawy) zmieniłby podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej z procesowej (art. 105 § 1 Kpa) na materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, a zatem zmianie uległaby również przedmiotowa tożsamość sprawy (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 maja 2017 roku, II SA/Op 160/17, a także Kędziora, 2017). Sądy administracyjne wyraźnie wskazują, że organ odwoławczy uchylając decyzję umarzającą postępowanie i rozstrzygając sprawę co do istoty, w zasadzie musi przeprowadzić od nowa całe postępowanie wyjaśniające, pozbawiając tym samym strony prawa do odwołania, co narusza zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2015 r., II OSK 3051/13; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., I OSK 904/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2017 r., II SA/Wr 690/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2013 r., II SA/GI 594/13).

Zgodnie z powyższym należy wywnioskować, że wydanie przez organ odwoławczy decyzji merytoryczno-reformacyjnej na podstawie 138 § 1 pkt 2 Kpa w sytuacji wydania decyzji niemerytorycznej (umorzenia postępowania) przez organ pierwszej instancji jest niewłaściwe. Organ odwoławczy w swoim rozstrzygnięciu jest bowiem zobowiązany jedynie dokonać oceny prawnej dopuszczalności wydania decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie. Natomiast nie może rozpoznać w ramach prowadzonego postępowania odwoławczego merytorycznie sprawę co do istoty. Powyższe wynika z faktu, że organ pierwszej instancji wydając decyzję o umorzeniu postępowania nie rozpatrzył sprawy merytorycznie. Tym samym, organ odwoławczy nie

godząc się z oceną procesową decyzji, jaką jest decyzja o umorzeniu postępowania, nie jest uprawniony do dokonania odmiennych ustaleń co do stanu faktycznego sprawy, nawet jeśli zgromadzony materiał dowodowy nie wymagał jego uzupełnienia w znacznym, istotnym dla sprawy zakresie. Organy administracji publicznej często uzasadniają takie działanie koniecznością szybkiego załatwienia sprawy, a także postępowania zgodnie z wprowadzoną w 2017 roku zmianą przepisów Kpa, której celem miało być zmniejszenie liczby rozstrzygnięć kasacyjnych.

Wnioski

Problematyka wydania właściwej decyzji przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy stanowi jedno z bardziej złożonych i istotniejszych zagadnień postępowania administracyjnego. Zgodnie z kodeksową regulacją organ odwoławczy jest uprawniony do wydania jednej z decyzji przewidzianych w art. 138 Kpa. Przesłanki warunkujące jednakże rozpatrzenie decyzji umarzającej postępowanie przez organ pierwszej instancji z uwagi na jego bezprzedmiotowość skłaniają do wniosków, iż w takich przypadkach organ odwoławczy nie może uchylić takiej decyzji i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, czyli wydać decyzji reformatoryjnej na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kpa. Taka decyzja naruszałaby zasadę dwuinstancyjności postępowania.

Warto zaznaczyć, że organ odwoławczy działając jedynie w ramach przepisu art. 138 § 1 Kpa i dokonując własnej oceny i ustaleń spowodowałby w istocie, że sprawa rozpoznana zostałaby tylko w jednej instancji, a takie działanie organu odwoławczego jak już wyżej wskazano naruszałoby przepis art. 15 Kpa. Ponadto takie działanie pozbawiłoby stronę prawa kwestionowania wyników postępowania wyjaśniającego w drodze odwołania, a wręcz można stwierdzić, że merytoryczna decyzja organu odwoławczego byłaby wydana jednoinstancyjnie. Umorzenie postępowania w sprawie przez organ pierwszej instancji w całości powoduje, że postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu musi być przeprowadzone przez ten organ ponownie, czyli przez ponowne dokonanie rozpoznania przedmiotu sprawy. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą jest bowiem wyznaczany zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu pierwszej instancji i decyduje o nim tożsamość podmiotowa i przedmiotowa rozstrzygnięcia. Natomiast wskazana wcześniej zasada dwuinstancyjności postępowania wyłącza możliwość dokonania przez organ odwoławczy własnych ustaleń co do stanu faktycznego sprawy, przeprowadzenia ich oceny po raz pierwszy w postępowaniu administracyjnym oraz subsumcji tego stanu faktycznego do konkretnych

norm prawa materialnego. W istocie organ odwoławczy musiałby sam rozstrzygnąć sprawę, tj. zastosować odpowiednie przepisy oraz wyjaśnić ich znaczenie i przyczyny ich zastosowania bądź nie. W konsekwencji sprawa byłaby rozstrzygana w jednej instancji, a jej rozpoznanie niewątpliwie naruszałoby fundamentalną zasadę dwuinstancyjności postępowania. Postępowanie odwoławcze jest postępowaniem weryfikującym rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji i ewentualnie w niezbędnym zakresie uzupełniającym materiał dowodowy zgromadzony przed organem niższej instancji. Nie może więc ono wchodzić w rolę postępowania administracyjnego ogólnego ułatwiającego sprawę strony, ponieważ naruszałoby to prawo strony do rzetelnej kontroli rozstrzygnięć organów niższego rzędu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r., IV SA/PO 398/18). Niezgodność stanowiska organu odwoławczego co do umorzenia postępowania przez organ pierwszej instancji stanowi przesłankę warunkującą uchylenie takiej decyzji do ponownego rozpoznania i przeprowadzenia ponownie postępowania dowodowego stosownie do wytycznych organu odwoławczego.

Podsumowując należy stwierdzić, że organ drugiej instancji, rozpoznający odwołanie od decyzji

umarzającej postępowanie, w sytuacji gdy stwierdzi, że istnieje przedmiot postępowania, winien to rozstrzygnięcie, na podstawie art. 138 § 2 Kpa uchylić w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Zakończenie postępowania odwoławczego w sposób kasacyjny wymaga natomiast stwierdzenia, że zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, wymagającego przy tym przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznym zakresie (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2018 r., II SA/Gd 220/18). W uzasadnieniu organ winien zrehabilitować stan faktyczny sprawy oraz wykazać zasadność prowadzenia postępowania przez organ pierwszej instancji. Natomiast niedopuszczalne są sytuacje, w których organy drugiej instancji prawdopodobnie celem szybszego ułatwienia sprawy wydają decyzje reformatoryjne, czyli takie, którymi uchylają decyzję umarzającą postępowanie, a następnie rozstrzygają sprawę merytoryczną decyzją. Postępowanie takie, zdaniem autora niniejszego artykułu, jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności postępowania i tym samym pozbawia strony postępowania prawa do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późniejszymi zmianami).

Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 1031/81.

Uchwała SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1995 Nr 7, poz. 82.

Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., I OSK 904/10;

Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2015 r., II OSK 3051/13.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2013 r., II SA/GI 594/13.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 września 2015 r., I SA/Bd 543/15.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 listopada 2015 r., II SA/Op 374/15.

Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2015 r., I OSK 1663/15.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2015 r., I SA/Wa 1492/15.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., II OSK 986/15.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2017 r., II SA/Wr 690/16.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 maja 2017 r., II SA/Op 160/17.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., II SA/OI 479/17.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 października 2017 r., IV SA/GI 262/17.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2017 r., II SA/Op 441/17.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Bd 468/17.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lutego 2018 r., I SA/Bd 649/17.

Wyrok WSA w Gliwice z dnia 21 lutego 2018 r., II SA/GI 1088/17.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 marca 2018 r., II SA/Op 610/17.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 kwietnia 2018 r., II SA/Op 77/18.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 maja 2018 r., II SA/Rz 252/18.

wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2018 r., II SA/Gd 220/18

Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lipca 2018 r., II SA/Op 152/18.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lipca 2018 r., II SAB/OI 52/18.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r. IV SA/Po 398/18.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2018 r., II SA/Kr 1006/18.

Wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., I OSK 3245/18.

Literatura

Adamiak B., Borkowski J. (2017). Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 15. Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.

Cieślak Z. (red.) (2010). Postępowanie administracyjne. Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.

Frączkiewicz M., Terlikowska M. (2017), Kodeks postępowania administracyjnego. Decyzje. Komentarz. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.) (2018). Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.

Kędziora R. (2017). Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 5. Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.

Marcinkiewicz S. (1976). Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.