



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 21 lutego 2019 r., sygn akt: II SA/KE 72/19 (postępowanie odwoławcze, ocena działania urzędów)

Author: Kamil Majewski

Citation style: Majewski Kamil. (2019). Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 21 lutego 2019 r., sygn akt: II SA/KE 72/19 (postępowanie odwoławcze, ocena działania urzędów). "Roczniki Administracji i Prawa" Vol. 2, no 19 (2019), s. 325-335, doi 10.5604/01.3001.0014.0447



Uznanie autorstwa - Bez utworów zależnych Polska - Ta licencja zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu zarówno w celach komercyjnych i niekomercyjnych, pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Roczniki Administracji i Prawa nr XIX(2), s. 325-335

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **16.08.2019**

Data recenzji/Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

DOI: 10.5604/01.3001.0014.0447

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Kamil Majewski*

NR ORCID: 0000-0003-3775-2815

**GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W KIELCACH Z DNIA
21 LUTEGO 2019 R., SYGN. AKT: II SA/KE 72/19
(POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE, OCENA
DZIAŁANIA URZĘDÓW)**

Teza 1: *Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z wynikającą z art. 15 k.p.a.¹ zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu I instancji, z zastrzeżeniem rozwiązania przyjętego*

* mgr prawa; doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096); dalej jako k.p.a.

w art. 138 § 2 k.p.a. Dwukrotne rozpoznanie sprawy oznacza obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego. Tak więc organ odwoławczy nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji, lecz obowiązany jest ponownie rozstrzygnąć sprawę, uwzględniając między innymi istniejące w dacie orzekania przez niego okoliczności faktyczne. Sprawy rozstrzygane w trybie (...) ocenia się więc w oparciu o stan faktyczny istniejący w dacie orzekania, nie zaś w dacie składania wniosku czy też w dacie orzekania przez organ I instancji.

Teza 2: Żadnego wpływu na rozstrzygnięcie nie ma ewentualne naruszenie art. 14a k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów. Przepis ten ma oddziaływać na postawy urzędników, wyzwalać poczucie odpowiedzialności za wynik postępowania. Chodzi tu o ocenę pracy urzędów i urzędników, nie zaś o ocenę decyzji administracyjnych. W konsekwencji, naruszenie tego przepisu nie może stanowić podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego.

I. W glosowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Kielcach po rozpoznaniu na rozprawie sprawy ze skargi na decyzję Wojewody w przedmiocie odmowy umorzenia należności z tytułu zwrotu jednorazowo przyznanych środków na podjęcie działalności gospodarczej uchylił zaskarżoną decyzję.

II. W dniu 3 września 2014 r. Strona (później Skarżąca) zarejestrowała się w Powiatowym Urzędzie Pracy w (PUP) i na mocy wydanej tego samego dnia decyzji została uznana za osobę bezrobotną. W dniu 10 grudnia 2015 r. zawarła z Powiatem, w imieniu którego działał Zastępca Dyrektora PUP, umowę nr (...) w sprawie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej w ramach rezerwy Funduszu Pracy na realizację programu na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w wieku 30–50 lat. Organ I instancji, po powzięciu informacji z ZUS o podleganiu Strony obowiązkowemu ubezpieczeniu z tytułu pracy i płatnika składek, tj. w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, pismem z dnia 24 stycznia 2017 r. wypowiedział warunki umowy z dnia 10 grudnia 2015 r. i wezwał stronę do zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, jednocześnie informując poręczycieli o zaistniałej sytuacji.

Decyzją z dnia 5 kwietnia 2017 r. organ I instancji, po rozpatrzeniu wniosku strony, orzekł o rozłożeniu ww. środków na podjęcie działalności gospodarczej na 35 rat po 593,59 zł. Decyzję tę Wojewoda utrzymał w mocy decyzją z dnia 28 grudnia 2017 r.

Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Ke 145/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, uwzględniając skargę zobowiązanej (wcześniej Strony postępowania), uchylił decyzję Wojewody, nakazując ustalić w sposób prawidłowy aktualną sytuację rodzinną i majątkową skarżącej. W dniu 14 czerwca 2018 r. do organu odwoławczego wpłynął odpis prawomocnego wyroku z dnia 5 kwietnia 2018

r., przedtem jednak, w dniu 22 maja 2018 r., Strona wniosła o umorzenie należności z tytułu jednorazowo przyznanych środków na podjęcie działalności gospodarczej. W tej sytuacji Wojewoda decyzją z dnia 28 czerwca 2018 r. uchylił w całości decyzję organu I instancji z dnia 5 kwietnia 2017 r. dotyczącą rozłożenia na raty i umorzył postępowanie organu I instancji.

Starosta, jako organ I instancji, decyzją z dnia 28 września 2018 r. odmówił umorzenia należności z tytułu jednorazowo przyznanych środków na podjęcie działalności gospodarczej w ramach umowy z dnia 10 grudnia 2015 r.

Strona odwołała się od decyzji Starosty. W odwołaniu zarzuciła naruszenie przepisów postępowania oraz prawa materialnego. W jej ocenie sposób prowadzenia postępowania, jak również zachowanie pracowników PUP naruszały zasady etyki zawodowej, były niezgodne z przepisami k.p.a. oraz przepisami prawa materialnego, postępowanie było prowadzone „bez korzystania z podstawowych środków dostępnych między organami publicznymi”, obciążało ją psychicznie, fizycznie i finansowo.

Decyzją z dnia 23 listopada 2018 r. Wojewoda, po rozpatrzeniu odwołania Strony (w postępowaniu sędowoadministracyjnym Skarżącej), utrzymał w mocy wydaną z upoważnienia Starosty decyzję z dnia 28 września 2018 r., odmawiającą umorzenia należności z tytułu jednorazowo przyznanych środków na podjęcie działalności gospodarczej w ramach umowy z dnia 10 grudnia 2015 r. (zaskarżona decyzja).

Wojewoda, jako organ odwoławczy, po przedstawieniu przesłanek umorzenia nie należenie pobranego świadczenia w trybie art. 76 ust. 7 pkt 1-4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wskazał na uznaniowy charakter decyzji w przedmiocie umorzenia, stwierdził, że dotychczasowe postępowanie zostało przeprowadzone prawidłowo, a uzasadnienie negatywnego stanowiska Starosty jest wyczerpujące. Dalej wyjaśnił, że należność do zwrotu stanowią środki publiczne, które zostały udostępnione stronie pod określonymi warunkami dla realizacji ściśle określonego celu. Spłata przedmiotowych środków pieniężnych została zabezpieczona przez poręczycieli. W odniesieniu do treści odwołania Wojewoda wskazał, że strona brała czynny udział w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji umożliwiono jej wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego. Długi okres prowadzenia postępowania spowodowany był korzystaniem z przysługującego stronie prawa do wnoszenia środków odwoławczych od rozstrzygnięć organów I i II instancji. Nie doszło jednak do naruszenia przepisów dotyczących przewlekłości postępowania.

Strona (skarżąca w postępowaniu przed WSA) złożyła skargę do WSA na decyzję Wojewody (organu II instancji), w której zarzuciła podjętemu rozstrzygnięciu naruszenie m.in. przepisów: art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, art. 8 k.p.a. poprzez wydanie decyzji uznaniowej nienależycie uzasadnionej, art. 107 k.p.a. poprzez błędne uzasadnienie faktyczne i prawne, bez uwzględnienia zmienionej od dnia 28 września 2018 r. sytuacji strony. Skarżąca zarzuciła również organowi odwoławczemu wadli-

we ustalenia co do stanu faktycznego w dacie orzekania przez ten organ, mianowicie pominięcie okoliczności, że skarżąca jest zarejestrowana jako bezrobotna.

III. Kluczową kwestią dla wydania takiego rozstrzygnięcia przez WSA w Kielcach jest sposób procedowania przez organ odwoławczy, tj. bez ponownego, merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej wydaną w I instancji decyzją. Z kolei elementem, na który warto zwrócić szczególną uwagę, chociaż nie był podstawą wydanego orzeczenia sądowego, jest stanowisko WSA w Kielcach dotyczące regulacji art. 14a k.p.a., jako instytucji nowej w k.p.a. – niedawno wprowadzonej do tej ustawy.

IV. Jak trafnie podnosi WSA w Kielcach, w głosowanym wyroku jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada dwuinstancyjności postępowania. Istotą tej konstrukcji, przyjętej w art. 15 k.p.a. i rozwiniętej w kolejnych przepisach k.p.a., jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, a nie jedynie kontrola zasadności argumentów podniesionych przez stronę (odwołującego się) w stosunku do orzeczenia wydanego przez organ I instancji, czy też argumentów podniesionych przez organ I instancji w wydanym orzeczeniu (decyzji). Ponadto to rozpatrzenie powinno nastąpić z udziałem dwóch niezależnych organów (organu I i II instancji). Stanowisko takie jest ugruntowane zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i doktrynie postępowania administracyjnego². Stanowiska odbiegające od tego poglądu są nieliczne i trudno w nich szukać stanowiska przeciwnego, ograniczają się do próby rozłożenia ciężaru pomiędzy realizacją funkcji kontrolnej działalności organu I instancji i obowiązku merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organ II instancji (organ odwoławczy)³ oraz zakresu postępowania dowodowego prowadzonego przez organ II instancji, przy czym nie ulega wątpliwości, że organ II instancji ma obowiązek merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej, w tym zwłaszcza uwzględnienia okoliczności, mających znaczenie w rozpatrywanej sprawie, które zostały pominięte przez organ I instancji lub uległy zmianie⁴, i w związku z tym przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego lub przekazania sprawy w celu przeprowadzenia takiego postępowania. Nie należy ich zatem zaliczać do kategorii poglądów wprost odmiennych.

² Por. wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., sygn. akt: I OSK 3632/18, Legalis nr 1847466; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II FSK 950/16, Legalis nr 1777222; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I GSK 300/18, Legalis nr 1790352; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 903/18, Legalis nr 1851432; wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Lu 606/18, Legalis nr 1814459; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2018 r., sygn. akt: SA/Kr 212/18, Legalis nr 1774857; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 74/18, Legalis nr 1771905; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 101/18, Legalis nr 1761023; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 103/18, Legalis nr 1760657 oraz poglądy w literaturze przedmiotu: K. Glibowski, *Komentarz do art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis [dostęp: 14.05.2019]; B. Adamiak, *Komentarz do art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis [dostęp: 14.05.2019]; R. Kędzióra, *Komentarz do art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Legalis [dostęp: 14.05.2019].

³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 398/18, Legalis nr 1809784.

⁴ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 347/18, Legalis nr 1791092; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 348/18, Legalis nr 1790997.

W judykaturze podkreśla się również, że organ odwoławczy nie jest związany wniesionym przez stronę odwołaniem, tj. powinien rozpatrzyć sprawę w granicach nieobjętych zakresem odwołania, jeżeli jest to niezbędne dla prawidłowego rozpatrzenia sprawy⁵. Zaprezentowany pogląd NSA jednoznacznie wskazuje, że „działalność” organu odwoławczego winna być ukierunkowana na ponowne, merytoryczne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy, w zasadzie w sposób nieograniczony niczym poza przepisami powszechnie obowiązującego prawa oraz zakresem przedmiotowym sprawy administracyjnej. Taki pogląd staje się również uzasadniony treścią innych zasad ogólnych k.p.a., w tym zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a., zgodnie z którą w toku postępowania organ odwoławczy, jako organ administracji publicznej stoi na straży praworządności i z urzędu lub na wniosek stron podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W tym miejscu należy jednak dokonać pewnego zastrzeżenia. Wspomniany tryb wnioskowy nie będzie dotyczył wszczęcia postępowania administracyjnego w II instancji, co wynika z przyjęcia w polskim postępowaniu administracyjnym zasady skargowości⁶. W judykaturze można również spotkać pogląd odmienny, zgodnie z którym organ odwoławczy będzie związany wyznaczonym przez stronę postępowania zakresem odwołania w przypadku, gdy strona nie akceptuje jedynie wyodrębnionej części decyzji i jedynie w tym zakresie wnosi odwołanie⁷. Nie znajduje on jednak uzasadnienia w treści przepisów k.p.a. Przede wszystkim przy takim założeniu nie będzie to rozpatrzenie sprawy w całym jej całokształcie. W polskim postępowaniu administracyjnym stworzono możliwość wydania decyzji częściowej – art. 104 § 2 k.p.a. – według kryterium przedmiotowego⁸. Może to nastąpić w przypadku, gdy przedmiot postępowania może być podzielony na kilka elementów składających się na uprawnienie lub obowiązek⁹. O ile w stosunku do decyzji takie rozwiązanie wprowadzono, o tyle przepisy dotyczące odwołań od decyzji milczą na ten temat. Biorąc od uwagę ich literalne brzmienie, należy wskazać, że odnoszą się do decyzji rozumianej jako akt jednolity. Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w I instancji służby stronie odwołanie tylko do jednej instancji. W § 3 tego przepisu wprowadzającym alternatywny w stosunku do odwołania środek prawny w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy również mowa o decyzji wydanej w I instancji. W art. 128 k.p.a. normującym formę i treść odwołania także mowa o wydanej decyzji („wystarczy, jeże-

⁵ Por. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I GSK 300/18, *Legalis* 1790352.

⁶ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt: II SA/Op 174/18, *Legalis* nr 1831785.

⁷ W ocenie sądu decyzja staje się ostateczna wraz z upływem terminu do wniesienia odwołania w tej części, która nie jest kwestionowana (do której nie odnosi się odwołanie), por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt: II SA/Op 174/18, *Legalis* 1831785.

⁸ Por. wyrok NSA z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt: I OSK 1769/11, *Legalis* nr 552805; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. akt: I OSK 1976/13, *Legalis* nr 1248175.

⁹ *Ibidem*.

li z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji”). Rozwiązanie takie przewidziano również w przepisach odnoszących się do wykonalności decyzji. Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.), a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 2 k.p.a.). Ustawodawca przesądził o tym, że bez względu na zakres wniesionego odwołania wstrzymanie wykonalności decyzji następuje w całym zakresie, a nie tylko wobec „zaskarżonej” jej części. Ostatni spośród przywołanych argumentów przesądza o podejściu ustawodawcy do zapadłego rozstrzygnięcia. Zatem bez względu na kontekst przepisy k.p.a. konsekwentnie ujmują decyzję administracyjną jako akt jednolity. Wobec tego, nie można przyjąć, że część decyzji staje się ostateczna, a część jej już nie, i w konsekwencji tego, że organ odwoławczy jest związany zakresem wniesionego odwołania w przypadku, gdy odnosi się ono jedynie do części decyzji.

Odnosnie do przymiotu ostateczności decyzji w poszukiwaniu rozwiązania należy sięgnąć również do przepisu, który o uzyskaniu tego przymiotu przesądza. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne, a ich uchylenie lub zmiana, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych. Po pierwsze, w nawiązaniu do poprzedniego wyводу wskazać należy, że po raz kolejny mowa o decyzji, bez odniesienia do poszczególnych jej części (akt jednolity). Po drugie, z zasady trwałości decyzji, o której mowa, wywodzi się regułę interpretacyjną zakazującą stosowania wykładni rozszerzającej wobec przepisów stanowiących podstawę do wzruszenia tych decyzji¹⁰ – powinny być interpretowane ściśle¹¹. Co prawda, pogląd ten odnosi się do decyzji ostatecznych, ale można go odnieść do pozostałych decyzji administracyjnych, przy czym nie może to nastąpić w sposób bezpośredni, lecz odpowiedni. Po trzecie, przepis art. 16 § 1 k.p.a. stanowi o skutku dla decyzji, a nie jej poszczególnych części. Ten sam wniosek płynie z *res iudicata*¹².

Jedynym ograniczeniem omawianej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest regulacja art. 138 § 2 k.p.a.¹³, który przyznaje organowi odwoławczemu kompetencję (ustawodawca posłużył się określeniem „może”) do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji w przypadku, gdy decyzja została wydana z naru-

¹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt: I OSK 1184/16, Legalis nr 1789600.

¹¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt: IV SA/Gl 961/17, Legalis nr 1741637.

¹² Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 37/18, Legalis nr 1742117; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Kr 1663/17, Legalis 1760046; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 1071/17, Legalis nr 1723839; wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt: III SA/Łd 589/17, Legalis nr 1669315; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt: II SA/Łd 263/17, Legalis nr 1634896.

¹³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 903/18, Legalis nr 1851432.

szeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stosownie do dalszej treści tego przepisu temu przekazaniu powinno towarzyszyć wskazanie okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, przy czym należy pamiętać, że zdaniem NSA nie może to być utożsamiane (prowadzić do) ze skutecznym związaniem ocenami prawnymi organu odwoławczego¹⁴, jako że rezultat postępowania będzie przecież zależeć od przyszłych ustaleń faktycznych (wyjaśnienie zakresu sprawy), do których odpowiednio należy odnieść stan prawny¹⁵. Konstrukcja przyjęta w art. 138 § 2 k.p.a. („..., a ...”) prowadzi do wniosku, że wskazane w tym przepisie okoliczności (przesłanki) do jego poprawnego zastosowania muszą wystąpić łącznie¹⁶.

W ocenie NSA sytuacją, w której zasadne jest zastosowanie przez organ odwoławczy art. 138 § 2 k.p.a., pozostaje zmiana stanu prawnego, która uniemożliwiłaby załatwienie sprawy co do jej istoty¹⁷. Wobec okoliczności wynikających z poczynionego wyводу należy wskazać, że ograniczenie się przez Wojewodę do oceny prawidłowości decyzji wydanej przez organ I instancji oraz uwzględnienie w procesie decyzyjnym (orzecznictwym) jedynie okoliczności istniejących w dacie orzekania przez organ I instancji, tj. z pominięciem okoliczności, mających miejsce w okresie od dnia 28 września 2018 r. do dnia 23 listopada 2018 r., stanowi naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 15, art. 136 § 1 oraz art. 138 k.p.a. W głosowanym orzeczeniu zatem WSA w Kielcach nie stwierdził naruszenia wszystkich przepisów, które w istocie zostały naruszone. Sąd ograniczył się do wskazania jedynie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 w zw. z art. 15 k.p.a. Wątpliwości budzi również ujęcie art. 15 k.p.a. (zasada dwuinstancyjności postępowania), jako jedynie pozostającego w związku z innymi wymienionymi przepisami. Chodzi o to, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wynikająca z art. 15 k.p.a. została naruszona w sposób bezpośredni. Należy pamiętać również, że oprócz tego, iż zasadom ogólnym k.p.a. przypisuje się szczególną rolę, polegającą na wyznaczaniu ram postępowania oraz wpływaniu na stosowanie norm prawa materialnego („wskazówka interpretacyjna prawa materialnego”¹⁸), przede wszystkim mają one „taki sam normatywny

¹⁴ Pogląd ten należy przyjąć do stosowania z uwzględnieniem dodanego do art. 138 k.p.a. § 2a, który nakłada na organ odwoławczy obowiązek określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów w przypadku, gdy w postępowaniu II instancji okazało się, że organ I instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Nie ma to jednak zastosowania w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3 k.p.a., czyli w przypadku, gdy został złożony (zawarty w treści odwołania) zgodny wniosek wszystkich stron o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy lub jedna ze stron złożyła taki wniosek, a pozostałe wyraziły na to zgodę w terminie 14 dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania. Podkreślenia wymaga, że w art. 138 § 2a k.p.a. mowa o wytycznych w zakresie wykładni przepisów, a niezwiązaniu konkretną oceną prawną.

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2019 r., sygn. akt: II OSK 2401/18, Legalis nr 1871586.

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt: II OSK 2756/18, Legalis nr 1847787.

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt: II OSK 2543/16, Legalis nr 1849640.

¹⁸ Por. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt: I SA 258/82, Legalis nr 34718.

charakter jak każdy inny przepis Kodeksu”¹⁹, w konsekwencji czego podlegają stosowaniu na równi z innymi przepisami k.p.a. (są wiążące dla organów administracji publicznej na równi z innymi przepisami k.p.a.)²⁰, a ich naruszenie należy traktować na równi z naruszeniem każdego innego przepisu k.p.a. W perspektywie tych okoliczności prawnych i poglądów należy przyjąć, że w glosowanym orzeczeniu przepis art. 15 k.p.a. powinien zostać ujęty w taki sposób, aby nie było wątpliwości, że został naruszony w sposób bezpośredni (na równi z innymi przepisami k.p.a.). Nie zmienia to jednak faktu, że poprawnie wskazano, że organ II instancji dopuścił się naruszenia tych przepisów w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy i w związku z powyższym skarga w tym zakresie zasługiwała na uwzględnienie.

V. Jak już wspomniano, na uwagę zasługuje również stanowisko Sądu dotyczące regulacji art. 14a k.p.a. Z tego powodu glosowane orzeczenie ma również walor poznawczy. Ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej²¹ wprowadzono do k.p.a. przepis art. 14a. Przepis ten wszedł w życie z dniem 30 kwietnia 2018 r. Odnosząc się do nowej zasady ogólnej k.p.a., Sąd stwierdził, że „przepis ten ma oddziaływać na postawy urzędników, wyzwać poczucie odpowiedzialności za wynik postępowania” oraz że w związku z tym, iż chodzi wyłącznie o ocenę pracy urzędów i urzędników, naruszenie tego przepisu nie może stanowić podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Z zaprezentowanym stanowiskiem nie można zarówno się jednoznacznie zgodzić, jak i jemu zaprzeczyć. W pierwszej kolejności wskazać należy, że nie licuje ono z intencją autora tego przepisu wyrażoną w uzasadnieniu do projektu ustawy, którą go wprowadzono²². Autorzy zmian akcentowali, że zmiany te mają na celu poprawę sytuacji oraz usprawnienie postępowań administracyjnych, zarówno tych dotyczących przedsiębiorców, jak i pozostałych. Drugim argumentem podnoszonym w uzasadnieniu do projektu było stworzenie systemu, który pozwoli na ciągłą poprawę jakości funkcjonowania urzędów. Adresatem tego założenia były przede wszystkim osoby odpowiedzialne za ich funkcjonowanie (organy administracji publicznej, urzędnicy), a kierunek, w jakim powinno się zmierzać, w ocenie autorów, to rzetelność i sprawność funkcjonowania. Rola przedsiębiorców i innych podmiotów występujących w roli strony postępowania miałyby się sprowadzać do „zwracania uwagi na występujące problemy” oraz „przedkładania propozycji nowych rozwiązań”. Z uzasadnienia do projektu wynika zatem, że przepis ten miał stanowić podstawę do stworzenia systemu, który będzie umożliwiał wyrażenie opinii na temat

¹⁹ Por. W. Sawczyn, *Wstęp do Rozdziału 2. Zasady ogólne*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis [dostęp: 16.05.2019].

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt: I SA 258/82, Legalis nr 34718.

²¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 650.

²² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2055, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2055> [dostęp: 16.05.2019].

urzędu i pracowników tego urzędu, w możliwie jak najprostszy i jak najszybszy sposób. W perspektywie tych okoliczności zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu w zakresie konsekwencji naruszenia tego przepisu – nie może ono stanowić podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Natomiast na nieuwzględnienie zasługuje przekonanie, że celem tej regulacji jest wyzwianie poczucia odpowiedzialności za wynik postępowania, a jeszcze szerzej rzecz ujmując – odnoszenie tej regulacji i jej celu do wyniku postępowania, którym w istocie rzeczy jest rozstrzygnięcie sprawy lub zakończenie go w inny sposób (nie merytoryczny).

Abstrahując nieco od poglądów Sądu, biorąc jednocześnie pod uwagę cel wprowadzenia tego przepisu wynikający z uzasadnienia do projektu zmian, wątpliwości budzi jego usytuowanie w przepisach k.p.a., a w konsekwencji tego uczynienie z niego zasady ogólnej k.p.a. W tym brzmieniu ten przepis nie stanowi zasady ogólnej k.p.a., lecz nakłada na organy administracji publicznej obowiązek, wobec którego (jego niewykonania) nie przewiduje się żadnej sankcji. W głosowanym orzeczeniu zapadło poprawne rozstrzygnięcie i poprawna interpretacja przepisów k.p.a, lecz jednocześnie popełniono drobne błędy, w tym brak wskazania wszystkich naruszonych przez organ II instancji przepisów k.p.a. Nie miały one jednak wpływu na ocenę całości kształtu sprawy i wydany wyrok.

VI. Głosowanemu orzeczeniu można przypisać również walor poznawczy w zakresie nowych instytucji k.p.a. Zajęte przez Sąd stanowisko nie odzwierciedla intencji autora zmian k.p.a. – autora wprowadzonego w 2018 r. przepisu, ale oddaje znaczenie tego przepisu w postępowaniu administracyjnym i jego wpływ na wynik prowadzonych postępowań.

Bibliografia

Literatura:

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis.

Kędziora R., *Komentarz do art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Legalis.

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

Orzecznictwo:

Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt: I SA 258/82, Legalis nr 34718.

Wyrok NSA z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt: I OSK 1769/11, Legalis nr 552805.

Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. akt: I OSK 1976/13, Legalis nr 1248175.

Wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt: I OSK 1184/16, Legalis nr 1789600.

- Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I GSK 300/18, Legalis nr 1790352.
- Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II FSK 950/16, Legalis nr 1777222.
- Wyrok NSA z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt: II OSK 2543/16, Legalis nr 1849640.
- Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., sygn. akt: I OSK 3632/18, Legalis nr 1847466.
- Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt: II OSK 2756/18, Legalis nr 1847787.
- Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2019 r., sygn. akt: II OSK 2401/18, Legalis nr 1871586.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt: II SA/Łd 263/17, Legalis nr 1634896.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt: III SA/Łd 589/17, Legalis nr 1669315.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 1071/17, Legalis nr 1723839.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt: IV SA/Gl 961/17, Legalis nr 1741637.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Kr 1663/17, Legalis 1760046.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 103/18, Legalis nr 1760657.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 37/18, Legalis nr 1742117.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 101/18, Legalis nr 1761023.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 74/18, Legalis nr 1771905.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 348/18, Legalis nr 1790997.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 347/18, Legalis nr 1791092.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2018 r., sygn. akt: SA/Kr 212/18, Legalis nr 1774857.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 398/18, Legalis nr 1809784.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Lu 606/18, Legalis nr 1814459.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt: II SA/Op 174/18, Legalis nr 1831785.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 903/18, Legalis nr 1851432.

Streszczenie: Sprawa zakończona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 21 lutego 2019 r. dotyczy przede wszystkim obowiązków organu II instancji, w tym w szczególności w zakresie postępowania dowodowego. W związku z tym, że w skardze podniesiono również inne aspekty, WSA odniósł się do nich, w tym do regulacji art. 14a k.p.a. Autor poddaje szczegółowej analizie wydany wyrok w zakresie postępowania odwoławczego, w tym obowiązków organu II instancji i zakresu merytorycznego rozpatrywanej sprawy oraz wniosków sformułowanych na gruncie regulacji art. 14a k.p.a., jako nowej regulacji tej ustawy.

Słowa kluczowe: postępowanie dowodowe, postępowanie odwoławcze, odwołanie od decyzji, decyzja organu II instancji, ocena urzędów i urzędników

**Commentary judgment of Wojewódzki Sąd Administracyjny
in Kielce of 21 february 2019, nr ref.: II SA/KE 72/19**

Summary: The case, concluded with the judgment of the Wojewódzki Sąd Administracyjny in Kielce of 21 February 2019, concerns primarily the duties of the second instance authority, including, in particular, the scope of evidence proceedings. Due to the fact that other aspects were also raised in the complaint, the Wojewódzki Sąd Administracyjny in Kielce referred to them, including the regulation of art. 14a k.p.a. The author submits a detailed analysis of the judgment issued in the scope of appeal proceedings, including the duties of the second instance authority and the substantive scope of the case under consideration as well as the conclusions formulated in the provisions of art. 14a k.p.a., as a new regulation of this act.

Keywords: evidence proceeding, appeal proceedings, appeal against the decision, decision of the second instance authority, evaluation of the offices and officials