



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

Title: Uprawnienia kontrolne strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Author: Michał Rzepka

Citation style: Rzepka Michał. (2021). Uprawnienia kontrolne strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. "Roczniki Administracji i Prawa" Nr 21 (2021), s. 57-69, doi 10.5604/01.3001.0015.7553



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Received: 3.07.2021
Accepted: 14.08.2021
Published: 30.09.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 3: s. 57-69
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.7553
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Michał Rzepka*
Nr ORCID: 0000-0002-7615-9216

UPRAWNIENIA KONTROLNE STRONY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

CONTROL PERMISSIONS OF A PARTY IN GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Streszczenie: W artykule wyłoniono katalog uprawnień kontrolnych strony w ramach sprawowanej przez nią kontroli społecznej. W następstwie przeprowadzonych analiz omówiono dwa główne aspekty problematyczne – wpływ skorzystania z uprawnień na akt administracyjny wydany w postępowaniu administracyjnym oraz ich charakter w zakresie rzeczywistych czynności, jakie może wykonywać strona, i wynikających z tego ograniczeń.

Słowa kluczowe: kontrola społeczna, uprawnienia kontrolne, strona postępowania administracyjnego

Summary: The article presents a catalog of the party's control permissions as part of its social control. As a result of the analyzes, two main problematic aspects were discussed - the impact of exercising the powers on the administrative act issued in administrative proceedings and their nature in terms of actual activities that a party may perform and the resulting restrictions.

Keywords: social control, control permissions, party to administrative proceedings

WSTĘP

Administracja publiczna dla prawidłowego funkcjonowania wymaga sprawowania nad nią kontroli. Nie ulega wątpliwości, że eliminacja stwierdzonych i uzasadnionych uchybień wskazywanych przez kontrolujących przyczynia się do poprawy jakości działania, a przez to także do wzrostu zaufania obywatelskiego. Szczególne miejsce w katalogu form kontrolnych zajmuje kontrola społeczna. Dzięki niej obywatele mogą bezpośrednio lub pośrednio realizować swoje podstawowe prawo do współuczestniczenia w procesie administrowa-

* mgr; Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych; Powiatowy Urząd Pracy w Rudzie Śląskiej. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: michal.rzepka@o2.pl

nia¹. Według J. Bocia jest ona realizowana nie tylko w sposób zorganizowany (np. poprzez organizacje społeczne, rady gmin), ale także niezorganizowany (tj. np. indywidualnie)². W drugim ze wskazanych kontekstów szczególnego znaczenia nabierają uprawnienia kontrolne przysługujące stronie w ogólnym postępowaniu administracyjnym³, czyli procedury, której właściwe przeprowadzenie jest warunkiem *sine qua non* wydania rozstrzygnięcia zgodnego z zasadą legalizmu i odzwierciedlającego stan faktyczny sprawy dotyczącej tejże właśnie strony. Nadmienić wszakże należy, że do podstawowych reguł postępowania administracyjnego należą m.in. zasada prawdy obiektywnej, czyli zobowiązanie organu do podejmowania wszelkich czynności zmierzających do wyjaśnienia sprawy oraz jego prowadzenia w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

Celem artykułu jest formalno-dogmatyczna analiza uprawnień przysługujących stronie w ogólnym postępowaniu administracyjnym pod kątem możliwości ich zastosowania jako środków kontroli społecznej administracji publicznej. Pozwoli to przede wszystkim na wyłonienie katalogu owych środków oraz zbadanie dwóch głównych aspektów problematycznych, mianowicie wpływu na akt administracyjny wydany w ramach postępowania administracyjnego oraz charakteru uprawnień kontrolnych w zakresie rzeczywistych czynności, jakie może wykonywać strona, i wynikających z tego ograniczeń.

OCENA DZIAŁANIA URZĘDU I JEGO PRACOWNIKÓW

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na art. 14a k.p.a. Ustawodawca zobowiązał w nim bowiem organy administracji publicznej do umożliwienia stronom dokonywania oceny działania urzędów, którymi te organy kierują, w tym ich pracowników. Stwierdzić można, że prawodawca w ten sposób wprowadził ułatwienie dla stron w kierunku sprawowania społecznej oceny prowadzonego postępowania. Literalna wykładnia ww. przepisu nie pozostawia jednak wątpliwości, iż chodzi tu o ocenę funkcjonowania urzędów i postaw pracowników w związku z prowadzonym, konkretnym postępowaniem, nie zaś o ocenę rozstrzygnięć (decyzji) wydawanych w tych urzędach⁴. Co więcej, ustawodawca nie uregulował aspektów związanych z formą i sposobem dokonywania oceny. Może ona przybrać na przykład postać ankiet, których celem jest ocena jakości podejmowanych działań proceduralnych⁵ lub możliwości dodawania komentarzy na stronie internetowej ocenianej jednostki⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet negatywny przejaw omawianego uprawnienia (tj. negatywna ocena) nie będzie stanowił podstawy do wyeliminowania decyzji z obrotu

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 520.

² J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 411.

³ Zgodnie z treścią art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.) – zwana dalej k.p.a., stroną w postępowaniu administracyjnym jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

⁴ P. Przybysz, *Komentarz do art. 14a k.p.a.*, [w:] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, Lex/el 2021.

⁵ Por. P. Szulin, *Kontrola zarządcza jednostek samorządu terytorialnego. Monitoring – kontrola – audyt*, Warszawa 2021, Lex.

⁶ H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 14a k.p.a.*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex.

prawnego, na co zwrócił uwagę WSA w Kielcach w wyroku z dnia 21 lutego 2019 r.⁷ Ponadto ocenie nie podlega sam organ administracji publicznej. Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, przepis ten nie stanowi też kompetencji dla strony do przeprowadzania kontroli jednostki⁸. Strona może co prawda skorzystać z uprawnienia do przeglądania akt sprawy, jednakże tylko w oparciu o art. 73 k.p.a., tj. dokumentów jej dotyczących.

Omawiane uprawnienie ma charakter bezpośredni. Strona bowiem zarówno inicjuje, jak też dokonuje oceny funkcjonowania urzędu lub urzędników. Należy przy tym podkreślić, że ocena ta nierzadko będzie powodowana subiektywnym podejściem strony do wyników postępowania. Decyzja o wymiarze pozytywnym może implikować pochlebne oceny, z drugiej zaś strony negatywne rozstrzygnięcie utożsamiane będzie z pejoratywnym odbiorem osób zaangażowanych w jego wydanie.

WYŁĄCZENIE PRACOWNIKA OD UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU NA ŻĄDANIE STRONY

Swoistym uprawnieniem o charakterze kontrolnym jest żądanie strony do wyłączenia, na podstawie art. 24 § 3 k.p.a, pracownika organu administracji lub członka organu kolegiального, jeżeli uprawdopodobnione zostaną okoliczności, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności tegoż pracownika lub członka. Nie chodzi przy tym o uprawdopodobnienie konkretnych okoliczności będących podstawą stronniczości, a jedynie tych wywołujących wątpliwość co do bezstronności⁹. Ponadto uprawdopodobnić, to nie znaczy udowodnić, a tylko wskazać na możliwość zaistnienia. Słusznie podkreśla się w judykaturze, że okoliczności te muszą mieć walor obiektywności, nie zaś subiektywnego przekonania strony o stronniczości danego pracownika¹⁰. Wyłączenie pracownika w omawianej sytuacji nie następuje jednak *ex lege*. Decyzje w tym zakresie podejmuje bezpośredni przełożony urzędnika (a w przypadku członka organu kolegiального – przewodniczący organu kolegiального lub organu wyższego stopnia), po analizie żądania (wniosku) strony. Musi ono przy tym zawierać wywód co do okoliczności wskazujących na istnienie wątpliwości, o których mowa wyżej¹¹. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, winno to nastąpić w formie niezaskarżalnego postanowienia¹². Analogiczną formę powinna przyjąć odmowa wyłączenia.

Strona, żądając wyłączenia pracownika i wskazując okoliczności wywołujące obawy przed jego stronniczością, inicjuje działanie w postaci konieczności rozpatrzenia wniosku przez bezpośredniego przełożonego. Innymi słowy, wszczyna kontrolę prawidłowości prowadzonego wobec strony postępowania administracyjnego w zakresie jego bezstronności, czyli pod kątem spełniania jednej z ogólnych zasad procedury administracyjnej, wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a. Zaniedbanie co do wyłączenia pracownika, wywiera skutki w sferze prowadzonego postępowania

⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Ke 72/19, Lex nr 2652010.

⁸ A. Wróbel, *Komentarz do art. 14a k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, Lex/el 2021.

⁹ Tak np. Z. Kmiecik, *Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, Lex 2020.

¹⁰ Tak np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 marca 2020 r., III SA/Ke 8/20, Lex nr 3009840 lub wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2020 r., VII SA/Wa 777/20, Lex nr 3152336.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1212/20, Lex nr 3167418.

¹² Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2019 r., II OSK 3019/18, Lex nr 2778001.

i wydanego rozstrzygnięcia. Jeżeli bowiem decyzja ostateczna została wydana przez pracownika, który podlegał wyłączeniu, to wówczas ziszcza się przesłanka wznowienia postępowania i ponownego rozpatrzenia sprawy, której konsekwencją może być uchylene decyzji. Podkreślić jednak należy, że skutek ten nie nastąpi, jeśli pracownik tylko brał udział w postępowaniu, ale nie wydawał decyzji¹³. Jako przykład można tutaj przywołać sytuację, w której doradca klienta odpowiedzialny za aktywizację osoby bezrobotnej uczestniczy w postępowaniu wyjaśniającym w zakresie nieuzasadnionej odmowy przyjęcia oferty odpowiedniej pracy, ale samą decyzję w tej materii wydaje działający z upoważnienia starosty dyrektor powiatowego urzędu pracy¹⁴.

Uprawnienie to ma charakter pośredni, gdyż to na bezpośrednim przełożonym/przewodniczącym organu kolegiального spoczywa obowiązek zbadania sprawy. Strona natomiast tylko inicjuje proces, którego założonym efektem ma być wyłączenie pracownika.

PONAGLENIE

Zgodnie z treścią art. 12 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Jeśli strona ma wątpliwości co do tego, czy postępowanie nie jest prowadzone w sposób przewlekły, bądź nie doszło do bezczynności organu, przysługuje jej prawo wniesienia ponaglenia, co wymaga jednak uzasadnienia. Zasadniczo ponaglenie rozpatruje organ wyższego stopnia, chyba że organu takiego nie ma – wówczas właściwy jest organ prowadzący postępowanie. Wyjaśnienia wymagają pojęcia „bezczynność” i „przewlekłość”, których to ustawodawca nie zdefiniował. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lipca 2020 r. wskazał, iż „bezczynność zachodzi wtedy, gdy sprawy nie rozpatrzono w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast przewlekłość ma miejsce, gdy postępowanie trwa dłużej niż jest to niezbędne do wyjaśnienia sprawy. Należy wskazać, że pojęcie przewlekłości jest pojęciem nieco szerszym, ponieważ przewlekłość to nie tylko długotrwała bezczynność, lecz również sytuacja, w której organ przykładowo mnoży czynności w celu wyjaśnienia sprawy ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy”¹⁵.

Organ rozpatrujący ponaglenie zobowiązany jest w terminie nie dłuższym niż 7 dni od jego otrzymania wydać postanowienie, w którym określi, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Jako rażące uznać należy takie uchynienie, które odnosi się do sytuacji szczególnych, oczywistych i niedających się w żaden sposób usprawiedliwić¹⁶. Jeśli dojdzie do stwierdzenia rażącego naruszenia, wówczas organ wyższego stopnia musi zobowiązać organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony i – co ważniejsze – zarządzi wy-

¹³ C. Martysz, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II: *Komentarz do art. 104-269*, Warszawa 2010, Lex 2010.

¹⁴ Pozbawienie statusu osoby bezrobotnej i forma decyzji wynikają z treści art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. a, ust. 7 oraz art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1100, ze zm.).

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., I GSK 631/20, Lex nr 3062229.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 maja 2020 r., I SAB/GI 30/19, Lex nr 3020906.

jaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Jak wynika z powyższego, analizowane uprawnienie kontrolne strony, jeżeli okaże się skuteczne (tj. ponaglenie będzie zasadne), może wywierać wpływ na urzędnika winnego zaniedbań. Podlega on bowiem odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, o ile przyczyny zaniedbania były nieuzasadnione. Podkreślić przy tym należy, że zasadność ponaglenia nie wywiera skutków w sferze ważności wydanej decyzji.

Uprawnienie to nie ma charakteru bezpośredniego, bowiem to organ wyższego stopnia dokonuje kontroli prowadzonego postępowania pod kątem beczynności lub przewlekłości. Jednakże prawo do jej zainicjowania i wskazania potencjalnych przyczyn należy do strony postępowania.

UZUPEŁNIENIE DECYZJI ORAZ SPROSTOWANIE BŁĘDNEGO POUCZENIA

Jednym z obowiązków organu administracyjnego jest wydanie decyzji kończącej prowadzone postępowanie. Ta natomiast musi zawierać elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., w tym m.in. rozstrzygnięcie, pouczenie o możliwości (bądź niemożności) i trybie złożenia odwołania, natomiast w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Obowiązek organu co do zamieszczenia w decyzji składowych, o których mowa wyżej, może być przedmiotem kontroli inicjowanej przez stronę postępowania. W sytuacji wadliwości w podanym zakresie, na podstawie art. 111 § 1 k.p.a., strona ma prawo wystąpić do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o tzw. rektyfikację, czyli uzupełnienie tychże elementów lub sprostowanie, ale wyłącznie co do pouczenia w tych kwestiach. Katalog możliwych działań został przy tym określony przez ustawodawcę w sposób enumeratywny. Należy tutaj przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2019 r., w zakresie rozumienia i zakresu pojęć „uzupełnienie” lub „sprostowanie” rozstrzygnięcia. Skład orzekający wskazał w nim, że „choć potocznie decyzja, jako całość, bywa niekiedy nazywana »rozstrzygnięciem«, to jednak w art. 111 § 1 k.p.a. chodzi o »rozstrzygnięcie« w znaczeniu techniczno-prawnym, czyli o tę część (element) decyzji, w którym organ orzeka o przyznaniu prawa lub nałożeniu obowiązku (nazywany też »osnową decyzji« lub »sentencją decyzji«). Uzupełnienie tak rozumianego rozstrzygnięcia decyzji może nastąpić tylko w razie, gdy organ, wydając decyzję, która nie ma charakteru częściowego, nie orzekł o wszystkich żądaniach wnioskodawcy, albo nie zamieścił w osnowie decyzji rozstrzygnięcia, które zgodnie z przepisami szczególnymi powinien był zamieścić z urzędu¹⁷.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2019 r., IV SA/Po 1241/18, Lex nr 2695464.

Uprawnienie do złożenia wniosku o uzupełnienie lub sprostowanie, o których mowa wyżej, jest ograniczone terminem. Można go bowiem złożyć do 14 dni od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji. To natomiast wpływa na przesunięcie terminu do zaskarżenia wydanego aktu administracyjnego, o czym *expressis verbis* stanowi art. 111 § 2 k.p.a. Tym samym, jeśli strona skorzysta z omawianego uprawnienia kontrolnego, nie będzie mogła równocześnie zainicjować procedury odwoławczej lub sądowej¹⁸. Wynika to z faktu, że orzeczenie w przedmiocie uzupełnienia lub sprostowania nie ma charakteru samodzielne- go i pozostaje w bezpośrednim związku z decyzją, której dotyczy wnioski o rektyfikację¹⁹.

Przeanalizowane powyżej zasady odnoszą się odpowiednio także do postanowień, wydawanych w toku prowadzonego postępowania, co wynika z treści art. 126 k.p.a.

Zarówno sprostowanie błędnego pouczenia, jak i uzupełnienie nie odnoszą się do czynności dowodowych wykonywanych w toku procedury administracyjnej, a dotyczą samych tylko wydawanych aktów administracyjnych (postanowień lub decyzji). Stanowią one także kolejny przejaw uprawnień kontrolnych, niemających jednakże charakteru bezpośredniego, tzn. strona posiada tylko inicjatywę wszczęcia procedury, jednakże nie ma prawa do samodzielnej realizacji, której efektem byłoby owo sprostowanie lub uzupełnienie.

SPROSTOWANIE BŁĘDU W DECYZJI LUB WYJAŚNIENIE WĄTPLIWOŚCI CO DO JEJ TREŚCI

Innym przejawem rektyfikacji orzeczenia jest uprawnienie wynikające z treści art. 113 § 1 i § 2 k.p.a. Na jego podstawie stronie przysługuje prawo do żądania sprostowania błędu w wydanej decyzji lub wyjaśnienia wątpliwości co do jej treści. W przypadku sprostowania ustawodawca w sposób enumeratywny wskazał, czego może ono dotyczyć, a mianowicie: błędu rachunkowego, pisarskiego i innych oczywistych omyłek. Uszczegółowienia znaczenia użytych zwrotów niejednokrotnie dokonywano w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 15 lipca 2021 r. wskazano, że błąd pisarski polega na niewłaściwym użyciu jakiegoś wyrazu, błędnej pisowni tudzież niezamierzonemu opuszczeniu jakiegoś wyrazu, zaś błąd matematyczny – na błędnym działaniu matematycznym²⁰. „Oczywistość” oznacza natomiast błąd „zawsze dostrzegalny »na pierwszy rzut oka«, ewidentny, łatwo zauważalny i nie wymagający dodatkowych zabiegów myślowych, obliczeń czy ustaleń”²¹. Jako przykład oczywistej omyłki przywołać można niewłaściwe użycie słowa „wstawić” zamiast „stawić” w decyzji o pozbawieniu statusu osoby bezrobotnej z powodu absencji w terminie wyznaczonym w powiatowym urzędzie pracy w celu potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy²². W przeciwieństwie do poprzednio omówionego uprawnienia stro-

¹⁸ M.P. Gapski, *Brak lub błędne pouczenie co do terminu zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym ogólnym oraz podatkowym*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, Lex 2015.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., I GSK 177/20, Lex nr 3007438.

²⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 lipca 2021 r., III SA/Gd 155/21, Lex nr 3209624.

²¹ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2020 r., II FSK 770/20, Lex nr 3020499.

²² Zgodnie z treścią art. 33 ust. 4 pkt 4 w zw. z art. 33 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy starosta pozbawia statusu bezrobotnego w przypadku niestawienia się (nie zaś niewstawienia się) w urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomienia w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa.

ny, to prawo nie jest ograniczone żadnym terminem i może dotyczyć zarówno decyzji ostatecznych, jak i nieostatecznych, na co z kolei zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny²³.

Jak zostało wspomniane wyżej, żądanie strony może dotyczyć nie tylko sprostowania wydanej decyzji, ale także wyjaśnienia wątpliwości co do jej treści. Jak wskazuje G. Łaszczycza, o wątpliwościach można mówić wówczas, gdy „treść decyzji budzi powątpiewanie, jest niejasna, niepewna, problematyczna, zawiła, co w rezultacie utrudnia ustalenie sensu rozstrzygnięcia sprawy”²⁴. Konsekwencją powyższego problemu może być chociażby niewykonanie przez stronę obowiązku nałożonego na nią na mocy danego orzeczenia albo niezasadne odwołanie od niego wynikające z niezrozumienia jego uzasadnienia. W tym kontekście przywołać należy zasadę przekonywania należącą do kanonu ogólnych reguł postępowania administracyjnego²⁵. Zgodnie z nią stronie należy wyjaśnić zasadność przesłanek, którymi organ kierował się przy wydaniu decyzji, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania rozstrzygnięcia bez konieczności stosowania środków przymusu. Uchybienie organu w zakresie jasności, tudzież nadmiernej zawiłości używanych sformułowań (np. stosowanie łacińskich zwrotów) w decyzji może być kontrolowane przez stronę poprzez wniosek o wyjaśnienie powstałych wątpliwości.

Uprawnienia kontrolne strony w zakresie sprostowania błędu oraz wyjaśnienia wątpliwości, podobnie jak w przypadku sprostowania pouczenia i uzupełnienia decyzji, nie dotyczą sfery czynności podejmowanych w postępowaniu dowodowym. Ukierunkowane są one jedynie na samo rozstrzygnięcie, tj. akt administracyjny w postaci decyzji (lub postanowienia). Co ważne, skorzystanie przez uprawnionego z któregośkolwiek z omówionych uprawnień nie może prowadzić do merytorycznej zmiany owego rozstrzygnięcia²⁶. Charakterystyczną cechą omówionych uprawnień jest ich pośredniość, bowiem to nie strona postępowania wykonuje wskazane czynności, ale właściwym rzeczowo do sprostowania decyzji lub wyjaśnienia jej wątpliwości jest organ, który ją wydał.

Nadmienić należy, że na podstawie art. 126 k.p.a. omówione powyżej reguły odnoszą się odpowiednio do postanowień wydanych w toku prowadzonego postępowania.

ODWOŁANIE OD DECYZJI I ZAŻALENIA NA POSTANOWIENIA

Postępowanie administracyjne kończy się wydaniem decyzji. Strona może jednak podważyć prawidłowość zarówno samego postępowania, jak i wydanej decyzji, o ile nie jest ona jeszcze ostateczna i prawomocna. Jak wskazał NSA, legitymacja do wniesienia odwołania może być oparta nie tylko na przepisach prawa materialnego, ale także na przepisach prawa procesowego²⁷. W tym celu strona winna wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, za pośrednictwem organu, który wydał rozstrzygnięcie w pierwszej instancji, a jeśli nie ma

²³ Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1897/19, Lex nr 3025710.

²⁴ G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, Lex 2014.

²⁵ Szerzej na temat zasady przekonywania zob. np. K. Celińska-Grzegorzcyk, *Realizacja zasady przekonywania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria - Praktyka - Orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 655 i n.

²⁶ Tak też np. G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, Lex 2012

²⁷ Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II OSK 3438/19, Lex nr 3124394.

organu odwoławczego, może wnioskować o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skorzystanie przez stronę z omawianego uprawnienia powoduje, że decyzja nie podlega wykonaniu, chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności lub podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy szczególnej²⁸. Ponadto w uzasadnionych przypadkach organ odwoławczy ma kompetencje do wstrzymania natychmiastowego wykonania orzeczenia.

Kontrola w zakresie odwołania jest dwuetapowa. W pierwszej kolejności to organ pierwszej instancji, w terminie 7 dni, może w ramach autoweryfikacji wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję, jeżeli uzna, że odwołanie w całości zasługuje na uwzględnienie. Jeśli stwierdzi natomiast, że omawiany środek zaskarżenia tylko w części zasługuje na uwzględnienie, nie może zmienić lub uchylić swego rozstrzygnięcia, ale jest zobligowany odwołanie wraz z aktami sprawy przesłać organowi odwoławczemu²⁹. Jest to tak zwana względna dewolutywność. Strona może żądać przeprowadzenia przez organ odwoławczy uzupełniającego postępowania dowodowego. Po przeprowadzeniu procedury odwoławczej organ drugiej instancji może wydać decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyli zaskarżoną decyzję w całości albo w części, i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo umarza postępowanie odwoławcze. Nadto jest uprawniony uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, jeśli uzna, iż decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy). Sytuacja ta dotyczy *stricte* naruszenia norm prawa procesowego, a dokładniej rzecz ujmując – istotnych wad postępowania wyjaśniającego³⁰.

Jeśli organ prowadzący postępowanie administracyjne dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, organ odwoławczy, uchylając decyzję i przekazując ją do ponownego rozpatrzenia, winien określić wytyczne dla organu pierwszoinstancyjnego w zakresie wykładni tych przepisów. W judykaturze zarysowały się dwa stanowiska w tej kwestii. Zgodnie z pierwszym owa błędna wykładnia może dotyczyć zarówno przepisów materialnych, jak i procesowych³¹. Drugie natomiast odnosi się jedynie do błędnie zinterpretowanych przepisów postępowania³². Zgodzić należy się przy tym z A. Wróblem, że wytyczne dot. przepisów prawa materialnego na etapie postępowania odwoławczego mogą być przedwczesne, gdyż odnosić się będą do nieustalonego ponownie stanu faktycznego, stąd winne one odnosić się do przepisów postępowania³³.

Co do zasady, skorzystanie przez stronę z omawianego uprawnienia kontrolnego nie może wiązać się dla niej z niekorzystnym rozstrzygnięciem sprawy, czyli obowiązuje tutaj zakaz *reformationis in peius*. Nie ma on jednak charakteru bezwzględnego, bowiem

²⁸ Przykładem może być art. 33 ust. 4c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którym decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego oraz decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnych nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2019 r., IV SA/Po 158/19, Lex nr 2682499.

³⁰ Por. wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., III OSK 55/21, Lex nr 3153094.

³¹ Tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2020 r., V SA/Wa 2235/19, Lex nr 3128740.

³² Tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., VIII SA/Wa737/19, Lex nr 2751726.

³³ A. Wróbel, *Komentarz do art. 138 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, Lex/el 2021.

organ odwoławczy może orzec na niekorzyść strony, jeżeli decyzja narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Regulacje dotyczące odwołań znajdują odpowiednie zastosowanie w stosunku do innego uprawnienia kontrolnego strony, mianowicie prawa do złożenia zażalenia na postanowienia wydawane przez organ w trakcie prowadzonego postępowania. Prawo do przysługuje jednak wyłącznie, gdy przepisy k.p.a. tak stanowią.

Podobnie jak w przypadku ponaglenia, wyłączenia pracownika oraz rektyfikacji, wskazane uprawnienia kontrolne mają charakter pośredni, tj. strona inicjuje, a organ wyższego stopnia dokonuje stosownych czynności. Warto także podkreślić, że odwołanie, które po przeprowadzeniu postępowania przez organ odwoławczy okaże się zasadne, prowadzi do merytorycznej weryfikacji zarówno postępowania organu pierwszej instancji, jak i wydanej w jego toku decyzji.

UPRAWNIENIA KONTROLNE ZMIERZAJĄCE DO WERYFIKACJI DECYZJI OSTATECZNYCH

Jak zostało już wskazane, odwołanie jest dozwolone w zakresie orzeczeń nieostatecznych. Strona może jednak żądać także podjęcia przez właściwy organ czynności zmierzających do weryfikacji decyzji, które stały się prawomocne i ostateczne. Zachodzić jednak muszą określone przez ustawodawcę przesłanki, warunkujące dopuszczalność konkretnych środków prawnych. Do czynności tych należą: wznowienie postępowania (art. 145 i nast. k.p.a.)³⁴, zmiana lub uchylenie decyzji, na mocy której strona nie nabyła prawa (art. 154 k.p.a.)³⁵ albo nabyła prawo (art. 155 k.p.a.)³⁶, stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a. i nast.)³⁷, jednakże z uwagi na ograniczony zakres niniejszego opracowania nie będą one szczegółowo analizowane. Wskazać jednak należy, że w pierwszym i ostatnim ze wskazanych trybów stronie przysługuje prawo wnioskowania o wstrzymanie wykonania decyzji. W doktrynie wskazuje się również na swoistą chronologiczność ich zastosowania. Zmiana lub uchylenie na podstawie art. 154 lub 155 k.p.a. mogą bowiem mieć miejsce wówczas, gdy nie zachodzą podstawy działania w trybie wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności tej decyzji³⁸.

Uprawnienia strony w zakresie weryfikacji decyzji ostatecznych nie mają charakteru bezpośredniego. Strona ma tylko prawo wszczęcia właściwej procedury, jednakże to nie ona, a właściwy organ administracji publicznej prowadzi działania zmierzające do ustalenia zasadności wniosku strony. Co jednak istotne, skutkiem zasadnego wniosku, potwierdzonego we właściwym postępowaniu, może być merytoryczna zmiana decyzji lub jej uchylenie.

³⁴ Więcej na ten temat zob. np. A. Adamczyk (red.), *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020.

³⁵ Szerzej na temat wznowienia postępowania zob. np. Z. Kmiecik, *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] W. Chrościelewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex 2019.

³⁶ Więcej na ten temat zob. np. R. Kędzióra, *Komentarz do art. 155 k.p.a.*, [w:] R. Kędzióra, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

³⁷ Szerzej w tej kwestii zob. np. P. Kledzik, *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.

³⁸ C. Martysz, *Komentarz do art. 154 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, Lex 2010 oraz A. Matan, *Komentarz do art. 155 k.p.a.* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, Lex 2010.

SKARGA ADMINISTRACYJNA ZŁOŻONA PRZEZ STRONĘ A OGÓLNE POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Narzędziem kontroli administracji publicznej jest także skarga administracyjna, o której mowa w art. 227 k.p.a. Jej przedmiotem może być chociażby zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów osoby skarżącej, jak również przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Z punktu widzenia niniejszego artykułu uwagę skupić należy na wpływie skargi złożonej przez stronę na ogólne postępowanie administracyjne. Oddziaływanie to zależne jest od momentu jej złożenia.

Skarga złożona przez stronę w sprawie, która do tej pory nie była przedmiotem procedury administracyjnej, stanowi, w oparciu o art. 233 k.p.a., podstawę do wszczęcia postępowania, w zakresie objętym treścią skargi. Innymi słowy, jest ona traktowana jako wniosek o wszczęcie postępowania ogólnego i nie podlega już rozpatrzeniu w oparciu o przepisy dot. skarg³⁹.

Jeżeli strona wniesie skargę w sprawie będącej przedmiotem toczącego się postępowania, wówczas, na podstawie art. 234 k.p.a., podlega ona rozpatrzeniu zgodnie z przepisami tegoż aktu prawnego. Może ono zatem stanowić np. wniosek o wyłączenie pracownika, wniosek dowodowy lub odwołanie od decyzji. Aby jednak mogła wywołać ww. skutki, musi odpowiadać wymogom stawianym przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁰.

Skarga może także zostać złożona przez stronę zakończonego już postępowania, w którym wydana została ostateczna decyzja. Zgodnie z treścią art. 235 k.p.a. skarga stanowi wówczas, w zależności od jej treści, wniosek o wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. W takim przypadku organ nie jest jednak związany podstawą prawną żądania, a intencją skarżącego wynikającą z treści pisma⁴¹.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że skarga złożona przez stronę postępowania nie będzie stanowiła odrębnego środka kontrolnego. W zależności bowiem od momentu jej wniesienia niejako przekształci się w jedno z omówionych już w niniejszym opracowaniu uprawnień kontrolnych.

PODSUMOWANIE

W ogólnym postępowaniu administracyjnym swoje oddziaływanie posiada kontrola społeczna, sprawowana przez stronę. Co więcej, przysługujący jej katalog środków kontrolnych jest relatywnie duży. Może on dotyczyć zarówno wydawanych orzeczeń, czynności podejmowanych w toku postępowania, jak również oceny funkcjonowania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej oraz ich pracowników. Uprawnienia te posiadają jednak swoje ograniczenia w zakresie rzeczywistych czynności, jakie może

³⁹ Por. P. Przybysz, *Komentarz do art. 233 k.p.a.*, [w:] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*...

⁴⁰ A. Kurzawa, *Proceduralna strona kontroli społecznej sprawowanej przez instytucje skarg i wniosków*, „Rocznik Samorządowy” 2015, t. IV, s. 230.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r., I FSK 720/17, Lex nr 2700050.

wykonywać strona. Zasadniczo może ona tylko inicjować podjęcie stosownych działań. Nie będzie to wówczas bezpośrednia kontrola, czyli polegająca na badaniu dokumentów, zbieraniu wyjaśnień itp., ale możliwość zainicjowania procesu, w którym dalsze czynności (m.in. wskazane powyżej) i rozstrzygnięcie podejmuje właściwy podmiot administracji publicznej. Nie zmienia to jednak faktu, że uzasadnione wnioski strony mogą wywierać wpływ na podjęte rozstrzygnięcia, choć nie zawsze będzie to związane z merytoryczną warstwą orzeczenia, czyli jego zmianą lub uchyleciem (np. w przypadku rektyfikacji). Tylko w odniesieniu do ww. oceny funkcjonowania można mówić o charakterze bezpośrednim, tzn. do strony należy zarówno wyrażenie chęci przeprowadzenia oceny, jak też sformułowanie opinii na temat danego urzędu lub jego urzędników. Jednakże nawet wtedy ostatecznie to i tak organ administracji publicznej decyduje o tym, co zrobić z dokonaną oceną i jakie ewentualnie kroki podjąć. Zatem uprawnienia kontrolne przysługujące stronie postępowania administracyjnego są tożsame tylko ze zdolnością do wskazywania uchybień i nie pozostają w związku z realnymi możliwościami ingerencyjnymi w sferę decyzyjności organu administracji publicznej. Innymi słowy, organ nie jest związany intencją strony.

Podsumowując, stwierdzić należy, że niewielkie spektrum rzeczywistych czynności kontrolnych strony w ramach przysługujących jej uprawnień i *de facto* przesunięcie obowiązków w tym aspekcie (tzn. przeprowadzanie tychże kontroli, a nierzadko też swoistej samokontroli) na właściwe organy administracji publicznej powodują, że niezorganizowana (indywidualna) kontrola społeczna sprawowana przez stronę ogólnego postępowania administracyjnego posiada ograniczony charakter.

Bibliografia

Literatura

Adamczyk A. (red.), *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.

Celińska-Grzegorzczak K., *Realizacja zasady przekonywania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria - Praktyka - Orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Gapski M.P., *Brak lub błędne pouczenie co do terminu zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym ogólnym oraz podatkowym*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Kędziora R., *Komentarz do art. 155 k.p.a.*, [w:] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Kledzik P., *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.

Kmieciak Z., *Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.

Kmieciak Z., *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 14a k.p.a.*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Kurzawa A., *Proceduralna strona kontroli społecznej sprawowanej przez instytucje skarg i wniosków*, „Rocznik Samorządowy” 2015, t. IV.

Łaszczycza G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

Łaszczycza G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.

Martysz C., *Komentarz do art. 145 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II: *Komentarz do art. 104-269*, Warszawa 2010.

Matan A., *Komentarz do art. 155 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II: *Komentarz do art. 104-269*, Warszawa 2010.

Przybysz P., *Komentarz do art. 14a k.p.a.*, [w:] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021.

Przybysz P., *Komentarz do art. 233 k.p.a.*, [w:] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021.

Szulin P., *Kontrola zarządcza jednostek samorządu terytorialnego. Monitoring – kontrola – audyt*, Warszawa 2021.

Wróbel A., *Komentarz do art. 14a k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.

Wróbel A., *Komentarz do art. 138 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Akty prawne

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1100, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 lipca 2021 r., III SA/Gd 155/21.

Wyrok NSA z dnia 23 marca 2021 r., III OSK 55/21.

Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II OSK 3438/19.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2020 r., VII SA/Wa 777/20.

Wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1212/20.

Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., I GSK 631/20.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2020 r., II FSK 770/20.

Wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., I GSK 177/20.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 maja 2020 r., I SAB/Gl 30/19.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1897/19.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 marca 2020 r., III SA/Ke 8/20.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2020 r., V SA/Wa 2235/19.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., VIII SA/Wa737/19.

Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2019 r., II OSK 3019/18.

Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r., I FSK 720/17.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 maja 2019 r., IV SA/Po 158/19.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2019 r., IV SA/Po 1241/18.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Ke 72/19.