



ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW

**KODEKS DOBRYCH PRAKTYK
W ZAKRESIE POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO
W CODZIENNEJ PRAKTYCE
WYDZIAŁÓW KOMUNIKACJI**

Katowice, grudzień 2023 r.

Spis treści

1. WSTĘP	5
2. STRONA POSTĘPOWANIA	6
2.1. Interes prawny	6
2.2. Podmioty mogące uzyskać interes prawny	9
2.3. Osoby fizyczne	9
2.4. Osoby prawne	10
2.5. Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej	11
2.6. Organ administracji publicznej	11
2.7. Organ a urząd	13
2.8. Upoważnienie do działania w imieniu organu	14
2.9. Reprezentacja strony w postępowaniu administracyjnym	15
2.10. Przedstawiciel	15
2.11. Przedstawiciel nieobecny lub niezdolny do czynności prawnych	16
2.12. Zarządca sukcesyjny	17
2.13. Pełnomocnik	17
3. TERMINY	19
3.1. Terminy instrukcyjne	19
3.3. Termin zawity	20
3.4. Terminy prekluzyjne	20
3.5. Termin załatwienia sprawy przez organ	21
3.6. Obliczanie terminów	22
3.7. Konsekwencje uchybienia terminu przez stronę	23
3.8. Przywrócenie terminu	23
3.9. Organ	25
4. DORĘCZENIA	27
4.1. Sposoby doręczenia	27
4.2. Miejsce doręczenia	28
4.3. Doręczenie zastępcze	29
4.4. Fikcja doręczenia	31
5. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA	32
5.1. Wszczęcie postępowania na wniosek / weryfikacja wniosku	33

5.2. Wstępna ocena wniosku	34
5.3. Dopuszczalność rozpoznania sprawy przez organ i jego pracowników.....	36
5.4. Braki formalne	37
5.5. Odmowa wszczęcia postępowania	38
5.6. Wszczęcie postępowania z urzędu	39
6. DOWODY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM.....	41
6.1. Rodzaje dowodów	42
6.2. Dowód z dokumentu.....	42
6.3. Przesłuchanie świadka	44
6.4. Oględziny.....	44
6.5. Opinie biegłych.....	45
6.6. Inne kategorie dowodów	46
6.7. Swobodna ocena dowodów i jej zakres	46
6.8. Przeprowadzenie dowodu na żądanie strony	48
6.9. Zapoznanie strony z materiałem dowodowym	49
7. DECYZJA ADMINISTRACYJNA	49
7.1. Umorzenie postępowania administracyjnego	50
7.2. Okoliczności podmiotowe	51
7.3. Okoliczności przedmiotowe	52
7.4. Okoliczności prawne	52
7.5. Elementy decyzji administracyjnych.....	52
7.6. Oznaczenie organu administracji.....	52
7.7. Data.....	53
7.8. Oznaczenie strony / stron postępowania	53
7.9. Powołanie podstawy prawnej	54
7.10. Rozstrzygnięcie	55
7.11. Uzasadnienie.....	55
7.12. Pouczenie.....	57
7.13. Podpis	57
7.14. Wykonalność decyzji.....	58
7.15. Ostateczność decyzji.....	58
7.16. Prawomocność decyzji	59

8. ELIMINACJA NIEDOSKONAŁOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH / UZUPEŁNIENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ	60
8.1. Sprostowanie	61
8.2. Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji	62
8.3. Tryby nadzwyczajne	62
9. POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE	63
9.1. Odwołanie	63
9.2. Prawo zrzeczenia się odwołania	65
9.3. Rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu odwoławczym	65
9.4. Utrzymanie decyzji organu pierwszej instancji w mocy	65
9.5. Uchylenie decyzji pierwszej instancji i wydanie rozstrzygnięcia co do istoty	66
9.6. Uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i umorzenie postępowania pierwszej instancji	66
9.7. Umorzenie postępowania odwoławczego	67
9.8. Uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ	67
10. WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA	68
10.1. Przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego	68
10.2. Wymogi formalne wznowienia postępowania	72
10.3. Stwierdzenie nieważności decyzji	73
10.4. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji	73
10.5. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej	77
10.6. Uchylenie lub zmiana decyzji w stanie nagłej konieczności	78

1. WSTĘP

Wydziały komunikacji bazują w swojej działalności przede wszystkim na regulacjach: ustawy z dn. 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 ze zm.), ustawy z dn. 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r., poz. 622 ze zm.), ustawy z dn. 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 2201 ze zm.) wraz z odpowiednimi rozporządzeniami doprecyzowującymi sposób i tryb postępowania. Ich działania wymagają jednocześnie znajomości reguł rządzących postępowaniem administracyjnym, na których opierają swoje decyzje. Zasadniczym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), która reguluje tryb i zasady postępowań administracyjnych.

Zastosowanie wszystkich powyższych przepisów prawa jest elementem niezbędnym i koniecznym do prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z nałożonych na nie zadań w zakresie przyznawania obywatelom określonych uprawnień oraz przewidzianych prawem obowiązków.

Celem powstania *Kodeksu dobrych praktyk w zakresie postępowania administracyjnego w codziennej praktyce wydziałów komunikacji* było stworzenie kompendium podstawowych informacji na temat zasad postępowania administracyjnego z uwzględnieniem specyfiki zadań stawianych przed wydziałami komunikacji. Przyjęty w opracowaniu układ treści, który w swoim założeniu ma być dla czytelnika przyjazny i ułatwiający orientację w omawianej tematyce, skoncentrowany jest na wybranych zagadnieniach, które w ocenie autora mają największe znaczenie dla ich pracy.

Autorem niniejszego Kodeksu jest dr Łukasz Strzępek - doktor nauk prawnych, autor kilkunastu publikacji z dziedziny materialnego prawa administracyjnego oraz procedury administracyjnej (w tym monografii), wykładowca w szkole wyższej, starszy referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach, od lat prowadzący szkolenia z kodeksu postępowania administracyjnego.

2. STRONA POSTĘPOWANIA

2.1. Interes prawny

Zgodnie z definicją zawartą w art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

O ile samo pojęcie obowiązku nie budzi zasadniczych wątpliwości – chodzi więc o sytuację, w której „w majestacie prawa” (a więc na podstawie konkretnej normy prawnej) jesteśmy do czegoś przymuszani, o tyle pojęciem zdecydowanie bardziej złożonym jest kwestia interesu prawnego.

Interes prawny jest kategorią pojęciową niezdefiniowaną i wymagającą niemalże w każdym postępowaniu administracyjnym ustalenia w odniesieniu do konkretnego podmiotu. Sprowadza się to do odpowiedzi na pytanie, czy wynik postępowania będzie miał wpływ na sytuację prawną tego podmiotu, czy też nie i o jakim wpływie mówimy.

Aby stwierdzić, że mamy do czynienia z interesem prawnym musi on charakteryzować się następującymi cechami:

- **normatywną podstawą** – a więc trzeba wskazać konkretny przepis, z którego wynikają przysługujące stronie prawa lub ciążące na niej obowiązki. Przepis ów musi mieć charakter obowiązujący, tzn. nie można powoływać się na interes prawny wynikający z przepisów uchylonych, chyba że istnieją tzw. normy intertemporalne, które „przedłużają życie” już nieobowiązującym przepisom i dają, w pewnych szczególnych przypadkach, możliwość wydawania w oparciu o nie decyzji.
- **konkretnością** – aby mówić o interesie prawnym, konieczne jest jego powiązanie, na gruncie toczącego się postępowania administracyjnego z indywidualnym podmiotem. Nie jest możliwe przypisanie interesu prawnego zbiorowo - np. mieszkańcom bloku przy ulicy x. Każdy z tych mieszkańców może ewentualnie stać się stroną postępowania, ale musi wykazać, że jego wynik będzie miał wpływ na jego własną sytuację prawną (czyli w uproszczeniu, na zakres przysługujących mu praw lub ciążących na nim obowiązków). Można więc mówić o podwójnej konkretyzacji: podmiotu i przedmiotu (czyli sytuacji prawno-faktycznej tego podmiotu).

- **realnością** – co do zasady interes prawny musi dotyczyć uprawnień lub obowiązków już istniejących a nie przyszłych. Chodzi więc o wykazanie, że wydanie decyzji „x” wpłynie na prawa lub obowiązki a nie na hipotetyczną możliwość realizacji praw lub obowiązków w przyszłości. Zastrzec jednak trzeba, że są w tym zakresie pewne wyjątki, dotyczące tzw. ekspektatywy nabycia praw (czyli oczekiwania na coś, co przy spełnieniu określonych prawem warunków się ziści). Takim przykładem może być roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, przewidziane w art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które co do zasady powstaje z chwilą wywłaszczenia, a zarazem staje się skuteczne dopiero wówczas, gdy wystąpią okoliczności wskazane w ustawie.
- **bezpośredni**, a więc wprost wywierający skutki na prawa i obowiązki stron. Wspomniana bezpośredniość odnosi się do istnienia więzi pomiędzy przedmiotem postępowania a sytuacją prawną konkretnego podmiotu. Tu jednak trzeba zastrzec, że ów bezpośredni wpływ zasadniczo dotyczy tego, kto inicjuje postępowanie administracyjne albo tego, na kogo mają być nałożone określone obowiązki (odebrane lub ograniczone uprawnienia). W doktrynie wyróżnia się bowiem istnienie tzw. interesu refleksowego. Polega to na tym, że postępowanie samo w sobie dotyczy podmiotu A, jednakże ukształtowanie jego sytuacji prawnej wpływa zarazem na sytuację podmiotu B. Typowym przykładem tego rodzaju zależności jest np. regulacja prawa budowlanego, gdzie inwestor występujący o pozwolenie na budowę, robi to we własnym interesie (realizacja prawa własności), a zarazem wynik toczącego się postępowania nie jest obojętny dla sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości znajdujących się w tzw. obszarze oddziaływania obiektu (czyli z reguły sąsiadów). W ustawie prawo o ruchu drogowym pewną analogię, lecz nie pełną stanowi stosunek prawny pomiędzy właścicielem pojazdu a leasingobiorcą, który np. ponosi odpowiedzialność za przejazd pojazdem bez regulowania stosownych opłat obowiązujących na autostradzie.

Uważny czytelnik art. 28 k.p.a. z pewnością zauważy, że w istocie przepis ten normuje dwie sytuacje:

- pierwszą, którą w pewnym uproszczeniu można określić mianem „biernej”, a która dotyczy stanu, gdy ktoś jest adresatem działań organu, których wszak sam nie inicjował. Najczęściej ma to miejsce w przypadku decyzji nakładających jakieś

obowiązki lub ograniczających bądź też pozbawiających istniejących dotychczas uprawnień. Przykładem tego rodzaju sytuacji jest wszczęcie z urzędu postępowania mającego kogoś pozbawić uprawnień do kierowania pojazdami lub np. cofnięcia koncesji na wykonywanie określonej działalności. Ponadto sytuacja ta zachodzi również wtedy, gdy ktoś inny zainicjował postępowanie, a jego wynik będzie kształtował sytuację prawną nie tylko samego inicjatora, lecz również innych podmiotów. Za przykład niech posłuży postępowanie, którego wynikiem będzie wydanie decyzji na powstanie inwestycji, w przyszłości oddziałującej na moją nieruchomości (niekoniecznie pozytywnie).

- drugą, roboczo nazwaną „aktywną”, w której ktoś sam inicjuje postępowanie administracyjne ze względu na swój interes lub ciążący na nim obowiązek. Ma to miejsce najczęściej wtedy, gdy strona ubiega się o przyznanie lub rozszerzenie już istniejących uprawnień, bądź też o uchylenie się lub zmniejszenie ciążących na niej obowiązków (np. uzyskanie prawa jazdy określonej kategorii, pozwolenia na posiadanie broni, pozwolenia na budowę, świadczenia z pomocy społecznej itp.). Inicjowanie postępowania administracyjnego może również odnosić się do potrzeby ochrony swoich praw, przed ich naruszeniami (np. postępowania, którego celem jest zobligowanie właściciela sąsiedniej nieruchomości do podjęcia działań zmierzających do zalewania mojej własności wodami opadowymi).

Dla uporządkowania trzeba również podkreślić, że w istocie to organ administracji publicznej, jako gospodarz postępowania decyduje o kręgu stron postępowania. Jeżeli bowiem postępowanie wszczynane jest z urzędu, zawiadamia o tym jego strony – czyli niejako przed wszczęciem postępowania dokonuje ustaleń w zakresie interesu prawnego. Jeżeli natomiast postępowanie zainicjowane jest wnioskiem strony, to organ jako jedną z pierwszych czynności dokonuje oceny istnienia interesu prawnego u podmiotu występującego z wnioskiem.

Omawiając kwestię interesu prawnego nie sposób pominąć problematyki jego źródła. Powszechnie dominuje ugruntowany zarówno na nauce jak i w judykaturze pogląd nakazujący poszukiwać źródła interesu prawnego w normach prawa materialnego, a obowiązujący system prawny dostarcza licznych przykładów na poparcie tej tezy. Zaznaczyć przy tym trzeba również, że co do zasady nie budzi wątpliwości to, iż chodzi tu nie tylko o normy materialnego prawa administracyjnego, lecz również innych gałęzi prawa

– np. prawa cywilnego. Dyskusyjna może być kwestia poszukiwania źródła interesu prawnego w normach procesowych, jakkolwiek nie można z góry wykluczyć takich sytuacji, choć należą one do rzadkości.

Od interesu prawnego odróżnić należy interes faktyczny, a więc sytuację, w której następstwa aktu kończącego postępowanie wpływają na czyjąś sytuację. Niemniej jednak nie da się wskazać przepisu prawa, z którego można by wywieść istnienia podstawy ochrony swoich uprawnień. W tym aspekcie zwłaszcza orzecznictwo sądów administracyjnych dostarcza licznych przykładów. Co do zasady, interes faktyczny nie tworzy więc żadnych uprawnień procesowych dla osoby nim dysponującej. Jedynym zaś wyjątkiem w tym zakresie w kodeksie jest art. 7a § 1 k.p.a., dotyczący sposobu wykładni przepisów w pewnych sytuacjach, jednakże będzie jeszcze o tym mowa w innym miejscu. Na gruncie praktyki wydziałów komunikacji, przykładem interesu faktycznego może być korzystanie z pojazdu w oparciu o umowę najmu, gdzie najemca nie dysponuje żadnym, „skutecznym względem organu” prawem do rzeczy, a wszelkie kwestie dotyczące np. rejestracji pojazdu rozstrzygane są na linii organ - właściciel.

2.2. Podmioty mogące uzyskać interes prawny

Przepis art. 29 k.p.a. wymienia kategorie podmiotów, które mogą uzyskać status strony postępowania. Wypada zauważyć, że przepis ten, wraz z art. 28 k.p.a. tworzy normę, dającą organowi podstawę do określenia, kto może być stroną postępowania administracyjnego. O ile jednak art. 28 k.p.a. wskazuje przesłankę uzyskania statusu strony (interes prawny), o tyle art. 29 k.p.a. stanowi, jakie kategorie podmiotów w ogóle mogą być stroną. To z kolei oznacza, że ustalanie kręgu potencjalnych stron postępowania powinno rozpocząć się od zbadania czy organ ma do czynienia z jednym z podmiotów wymienionych w art. 29 k.p.a., a dopiero w drugiej kolejności od ustalenia, czy określony podmiot ma interes prawny, czy też nie.

2.3. Osoby fizyczne

Osoby fizyczne mogą być stronami postępowania administracyjnego bez żadnych ograniczeń. Oznacza to, że każda osoba fizyczna, od chwili narodzin do chwili jej śmierci, bez względu na stan zdrowia, stan fizyczny czy miejsce pobytu, jeżeli tylko ma interes prawny uzyskać status strony. Bez znaczenia jest w tym przypadku jej ewentualna zdolność do

czynności prawnych bądź też jej brak. Nie jest to bowiem przesłanka determinująca „bycie” stroną. Natomiast o statusie strony będącej osobą fizyczną decyduje wyłącznie wspomniany wcześniej interes prawny. Nadto trzeba również zaznaczyć, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach status strony może nabyć dziecko poczęte, przed przyjściem na świat (*nasciturus*).

Odrębną kwestią, w przypadku osób fizycznych jest natomiast zdolność do działania w postępowaniu, a konkretne do składania oświadczeń woli oraz wiedzy.

W przypadku oświadczeń woli – a więc takich, które determinują bieg postępowania, konieczne jest posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, którą stosownie do art. 11 k.c. nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletniości – ukończenia lat osiemnastu (art. 10 § 1 k.c.). Do oświadczeń woli, składanych w toku postępowania administracyjnego można zaliczyć np. żądanie wszczęcia postępowania (art. 60 § 1 k.p.a.); zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania (art. 127a k.p.a.); wniosek o zawieszenie postępowania (art. 98 § 1 k.p.a.); oświadczenie o zgodzie lub jej braku na przeprowadzenie mediacji (art. 96b § 3 k.p.a., art. 96c k.p.a.); żądanie przeprowadzenia dowodu (art. 78 § 1 k.p.a.). O ile strona nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych – wówczas w jej imieniu oświadczenia woli składa za nią przedstawiciel ustawowy.

Oświadczenia wiedzy, to z kolei treści, które są komunikowane organowi, a które zarazem odnoszą się do pewnych faktów. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o dowód z zeznań strony (art. 86 k.p.a.); oświadczenia składane do protokołu np. w trakcie oględzin lub rozprawy (art. 67 § 2 pkt 2 i 4 k.p.a.). Odmienne, nie ma to miejsca w przypadku oświadczeń woli. Osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych może składać oświadczenia wiedzy, o ile tylko organ uzna, że jest zdolna do prawidłowego postrzegania rzeczywistości i wystarczającego komunikowania swoich spostrzeżeń.

2.4. Osoby prawne

Kategoria osób prawnych wyodrębniona została w Kodeksie cywilnym w art. 33, który precyzuje, że osobami prawnymi jest Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Z powyższego wprost wynika, że o tym, czy dany podmiot legitymuje się przymiotem osobowości prawnej, decyduje konkretny przepis prawa, który wprost musi wskazywać, że określona jednostka organizacyjna ma lub z określonym momentem nabywa osobowość prawną. Moment ów najczęściej następuje z chwilą wpisania jednostki do konkretnego rejestru publicznego (np. Krajowego Rejestru

Sądowego lub rejestru stowarzyszeń) i określany jest w konkretnych przepisach normujących powstanie, byt i likwidację danego typu osób prawnych. Za każdym więc razem, gdy organ ma do czynienia z podmiotem, któremu można przypisać osobowość prawną, ma równocześnie obowiązek zweryfikować, czy podmiot ów nadal istnieje oraz w jaki sposób jest reprezentowany – o czym niżej.

Istotne przy tym jest, że osoby prawne różnią się między sobą przede wszystkim ze względu na cel ich powstania i funkcję, jaką mają pełnić w obrocie gospodarczym (np. niektóre spółki, spółdzielnie) czy też życiu społecznym (partie polityczne, fundacje, parafie). Zasadniczy podział jaki można przeprowadzić w obrębie zbioru osób prawnych, opiera się na dystynkcji publiczne – prywatne. Do publicznych osób prawnych zaliczyć można Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, bądź też agendy państwowe takie jak np. Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Dla prowadzonego postępowania administracyjnego podział ów nie ma zasadniczego znaczenia, natomiast organ winien mieć świadomość tego, że dla różnych osób prawnych prowadzone są różne rejestry publiczne, stąd też, w zależności od tego, z którą z nich ma do czynienia winien zbadać treść konkretnego rejestru.

2.5. Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej

Jest to odrębna od osób prawnych kategoria podmiotów niebędących osobami fizycznymi ani prawnymi, a którym zarazem konkretny przepis prawa przyznaje zdolność prawną. Posiadają one również zdolność sądową oraz administracyjną. W praktyce są często nazywane „ułamnymi osobami prawnymi” lub „niepełnymi osobami prawnymi”, będąc bytem odrębnym od ich założycieli (osób, które powołały je do istnienia). Są to osobowe m.in. spółki prawa handlowego, wspólnoty mieszkaniowe, czy też stowarzyszenia zwykłe. UWAGA – do tego rodzaju osób nie zalicza się spółki cywilnej, która w istocie jest tylko umową pomiędzy osobami, które ją założyły.

2.6. Organ administracji publicznej

Z przepisu normującego zakres zastosowania k.p.a, a konkretnie z treści art. 1 wprost wynika, że to organ administracji publicznej jest „gospodarzem” postępowania administracyjnego. Przepis ów stanowi bowiem o tym, że kodeks normuje m.in. postępowanie

przed organami administracji publicznej, w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych. Określenie „organ administracji publicznej” nie zostało w Kodeksie zdefiniowane i obejmuje swoim zakresem rozmaite kategorie podmiotów.

Mówiąc o organie administracji publicznej przede wszystkim wspomnieć trzeba o jego prawnym (normatywnym) wyodrębnieniu. Innymi słowy, to z przepisu prawa musi wynikać, że osoba lub grupa osób legitymuje się określonymi kompetencjami, które pozwalają na wydawanie indywidualnych aktów stosowania prawa, kształtujących sytuację prawną ich adresatów. Upraszczając znacznie wywód – organem jest ktoś, kto posiada prawem przyznane możliwości, aby komuś innemu coś kazać lub udzielić zgody na jakieś działanie, a zarazem dysponuje prawnie przyznaną możliwością wyegzekwowania przyznanych mu uprawnień. To rzecz jasna nie wyczerpuje to wszystkich cech jakimi można scharakteryzować organ. Owo wspomniane już wyodrębnienie, jak podnosi się w nauce prawa, może przybrać postać wyodrębnienia organizacyjnego lub funkcjonalnego.

Wyodrębnienie organizacyjne oznacza, że istnieje norma prawna, która w sposób niebudzący wątpliwości zalicza organ do administracji rządowej lub samorządowej. Czyli, przepis wprost mówi, że mamy do czynienia z takim to a takim organem.

Z kolei wyodrębnienie funkcjonalne odnosi się nie tyle do formalnej strony istnienia organu i zaliczenia go do określonej kategorii, lecz do sprecyzowania i powierzenia mu określonych kompetencji, co z reguły (choć nie zawsze) następuje na gruncie prawa materialnego. Trafny jest zarazem pogląd zgodnie z którym, wraz z wyodrębnieniem organizacyjnym z reguły następuje wydzielenie funkcjonalne poprzez przypisanie wyodrębnionym organizacyjnie organom określonych kompetencji. Natomiast z wydzielenia funkcjonalnego nie wynika wyodrębnienie organizacyjne. Niemniej jednak, organ wyodrębniony funkcjonalnie, choć nie wymaga wyodrębnienia organizacyjnego, to musi zostać przypisany do konkretnej jednostki organizacyjnej. Nie może bowiem taki organ istnieć samodzielnie.

W doktrynie istnieją liczne klasyfikacje organów, które dla nauki procedury administracyjnej nie mają zasadniczego znaczenia. Co natomiast jest istotne, ze względu na omawianą problematykę, to podział organów na organy pierwszej instancji i organy odwoławcze. Podział ów jest pochodną istnienia zasady wyrażonej w art. 15 k.p.a.,

a mianowicie zasady dwuinstancyjności postępowania. Dwuinstancyjność oznacza możliwość dwukrotnego rozstrzygnięcia tej samej sprawy przez dwa niezależne organy, usytuowane względem siebie w sposób hierarchiczny. Ta weryfikacja jest rzecz jasna możliwa po spełnieniu szeregu warunków formalnych (np. dochowanie terminu, skierowanie środka odwoławczego do właściwego adresata itp.). Ważne jest natomiast to, że uruchamia ją wyłącznie wola strony (lub innego podmiotu, biorącego w postępowaniu udział na prawach strony), która nie jest zadowolona z rozstrzygnięcia wydanego przez organ pierwszej instancji.

Dla uporządkowania wywołu należy również wspomnieć o pojęciu tzw. piastuna organu, czyli osoby, która w danym momencie pełni funkcję organu administracji publicznej. Osoba taka (lub osoby, w przypadku organów kolegialnych) są wyłaniane w drodze przewidzianych prawem procedur (konkursów, wyborów, aktów powołania) na określony czas, niekiedy z góry nieokreślony (ma to miejsce w przypadku organów niekadencyjnych – np. członków samorządowych kolegiów odwoławczych). Piastun organu jest więc jego „osobowym substratem”, lecz nie jest de facto samym organem. Przykładowo: Józef K. jest Wójtem Gminy X, jednakże po ustaniu kadencji i w sytuacji, gdy nie zostanie ponownie wybrany, stanie się zwykłym obywatelem, a ktoś inny będzie pełnił funkcję wójta tej gminy, nabywając status piastuna jej organu.

Reguły dotyczące usytuowania organów względem siebie, a więc tego, który z nich jest organem pierwszej instancji, a który odwoławczym częściowo wynikają z przepisów k.p.a (a konkretnie z art. 17), w pozostałym zakresie z przepisów, o charakterze kompetencyjnym.

2.7. Organ a urząd

W języku potocznym określenie urząd częstokroć traktowane jest jako synonim pojęcia organu, zwłaszcza, gdy mówi się o „decyzji urzędu” lub „stanowisku urzędu” w jakiejś sprawie. W kodeksie postępowania administracyjnego brak jest definicji tego zwrotu, natomiast w doktrynie wskazuje się, że pojęcie „urząd” ma dwa zasadnicze znaczenia: po pierwsze, jest używane wraz z określnikiem oznaczającym organ administracji i oznacza wówczas zespół kompetencji tego organu, np. urząd ministra, urząd wojewody; po drugie, oznacza aparat pomocniczy organu administracji. Ów aparat pomocniczy można określić jako zespół ludzi oraz środków materialno-technicznych powołany do pomocy organowi przy wykonywaniu powierzonych mu zadań. Z powyższego wynika więc, że urząd sam w sobie

nie prowadzi postępowania administracyjnego, nie wykonuje samodzielnie żadnych działań, a jedynie wykonuje te czynności, które zostały mu przekazane przez organ. Pozostaje to w bezpośrednim związku z kwestią prawidłowego umocowania poszczególnych pracowników organu do wykonywania poleconych zadań, jak również z zagadnieniami dotyczącymi ich wyłączenia czy też odpowiedzialności – o czym dalej. Urząd działa w oparciu o akt o charakterze wewnętrznym, opisujący sposób jego działania – najczęściej jest to regulamin lub statut.

2.8. Upoważnienie do działania w imieniu organu

Biorąc pod uwagę częstokroć szeroki zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom, ustawodawca w art. 268a k.p.a. przewidział możliwość delegowania kompetencji na poszczególnych pracowników zatrudnionych w urzędzie obsługującym organ. Przepis ten traktowany jest jako szczególny rodzaj pełnomocnictwa (przedstawicielstwa) administracyjnego, którego celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organu. Ustawa wymaga, aby pełnomocnictwo to było udzielone na piśmie, bądź też w drodze elektronicznej, natomiast zakres upoważnienia uzależniony jest od woli organu. W przepisie tym w sposób przykładowy wymieniono zakres ewentualnego upoważnienia do załatwiania spraw, a poczesne miejsce zajmuje możliwość wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w imieniu organu. Warto pamiętać, że delegacja kompetencji nie czyni jeszcze z osoby nimi obdarzonej organu, jest ona jedynie umocowana do wykonywania czynności w jego imieniu. Patrząc na omawiane zagadnienie od strony praktycznej przejawia się to m.in., w tym, iż na decyzji wydanej w imieniu organu przy podpisie pracownika powinno znajdować się sformułowanie „z up.” lub „z upoważnienia”. Zarazem brak jest przeszkód, aby tego rodzaju upoważnienie znajdowało się w aktach osobowych pracownika, który nie musi tym samym legitymować się nim w każdej, załatwianej sprawie administracyjnej. Otwartą pozostaje natomiast kwestia czy upoważnienie to może przybrać charakter „blankietowy” i być udzielone np. „wszystkim pracownikom wydziału komunikacji” w ramach regulaminu urzędu. Wydaje się, że brak jest podstaw do dopuszczenia takiej możliwości, albowiem upoważnienie winno mieć charakter zindywidualizowany, nie zaś generalny.

2.9. Reprezentacja strony w postępowaniu administracyjnym

Przepisy procedury administracyjnej, co do zasady nie wymagają, aby strona osobiście w nim uczestniczyła. Są rzecz jasna przypadki, w których strona musi dokonywać czynności osobiście (np. złożyć zeznanie), niemniej jednak należą one do wyjątków. W większości przypadków strona może być reprezentowana w dwojaki sposób:

- poprzez przedstawiciela;
- poprzez pełnomocnika.

Ponieważ w przepisach ogólnej procedury administracyjnej brak jest szczegółowych regulacji dotyczących skutków działania przedstawiciela lub pełnomocnika, w razie wątpliwości należy sięgać do regulacji kodeksu cywilnego. Z treści art. 95 § 1 k.c. wynika, że czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego. W przepisie tym mieszczą się kompetencje zarówno przedstawiciela sensu stricte – np. rodzica reprezentującego dziecko, jak i pełnomocnika (który jest szczególnym rodzajem przedstawiciela). Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku mamy do czynienia z osobą, która nie będąc stroną działa w jej imieniu, co oznacza, że oświadczenia woli przez nią złożone wpływają na sytuację prawną strony.

Zasadniczą różnicą pomiędzy tymi dwoma rodzajami reprezentacji jest to, że pełnomocnik pochodzi zawsze z wyboru strony, natomiast źródłem przedstawicielstwa może być zarówno wola strony, jak i orzeczenie sądu bądź też przepis ustawy. Ponadto, zakres przedstawicielstwa może wprost wynikać z przepisów ustawy – np. w przypadku prokury, być ukształtowany wolą strony (np. w przypadku działania zarządcy wspólnoty mieszkaniowej w jej imieniu, na podstawie przyjętej uchwały), bądź też wynika z orzeczenia sądu – przyznanie określonego zakresu praw jednemu z opiekunów prawnych dziecka.

2.10. Przedstawiciel

Pojęcie przedstawiciela jako takiego nie zostało normatywnie zdefiniowane w sposób ogólny, natomiast w poszczególnych regulacjach prawnych można znaleźć przepisy, które normują sposób jego powołania oraz zakres kompetencji. Przykładem jest art. 98 § 1 k.r.o., z którego wynika, że rodzice są przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską. Każdorazowo zakres działania przedstawiciela i jego możliwości do

działania w imieniu strony w konkretnym postępowaniu winny być przez organ weryfikowane, poprzez sięgnięcie do konkretnych regulacji prawnych – najczęściej o charakterze ustrojowym.

Zasadą jest, że osoby fizyczne, które nie posiadają zdolności do czynności prawnych działają przez swoich przedstawicieli, zaś strony niebędące osobami fizycznymi działają poprzez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 2 i § 3 k.p.a.).

W przypadku przedstawicielstwa ustanowionego mocą oświadczenia woli – jak ma to miejsce np. w przypadku zarządu spółki z.o.o. (por. art. 205 k.s.h.) lub zarządu fundacji (art. 10 ustawy o fundacjach), obowiązkiem organu jest w pierwszej kolejności ustalenie sposobu reprezentacji strony postępowania. W tym celu, o ile mamy do czynienia z podmiotami podlegającymi wpisowi do rejestrów urzędowych (np. KRS), niezbędnym jest zweryfikowanie sposobu i zakresu reprezentacji z przedmiotem postępowania. O ile wypadnie on pozytywnie – organ prowadzi postępowanie z udziałem strony, reprezentowanej przez przedstawiciela. O ile jednak wypadnie ona negatywnie – wówczas należy wezwać stronę do przedłożenia oświadczenia woli właściwego organu podtrzymującego złożony wniosek. W przypadku jego braku, należy odmówić wszczęcia postępowania w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a.

Odmienne kwestia wygląda w przypadku przedstawicieli reprezentujących podmioty niepodlegające wpisowi do rejestrów publicznych (np. wspólnoty mieszkaniowe). Dla oceny prawidłowości reprezentowania ich przez przedstawiciela – np. zarządcę, niezbędne jest legitymowanie się przezeń aktem powołującym go na tę funkcję – np. uchwałą.

2.11. Przedstawiciel nieobecnego lub niezdolnego do czynności prawnych

Szczególną formą reprezentacji jest przedstawiciel ustanowiony dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której organ nie jest w stanie ustalić miejsca pobytu strony postępowania, a zarazem strona nie została skutecznie poinformowana o obowiązku wynikającym z treści art. 41 § 1 k.p.a. (informowania o zmianie adresu). Wówczas, o ile korespondencja wraca z adnotacją „adresat nieznan” ewentualnie „adresat wyprowadził się” możliwe jest zainicjowanie postępowania przed sądem powszechnym, w trybie art. 184 § 1 k.r.o. Analogicznie, w sytuacji, gdy organ ma do czynienia ze stroną niezdolną do czynności

prawnych (czy to „od początku”, czy też utrata nastąpiła w toku postępowania) również winien zwrócić się do właściwego sądu powszechnego o ustanowienie przedstawiciela dla takiej osoby. Właściwy do rozpatrzenia któregośkolwiek z tych wniosków jest sąd powszechny - sąd opiekuńczy ostatniego miejsca zamieszkania lub pobytu osoby nieobecnej (art. 601 k.p.c.) lub niezdolnej do czynności prawnych.

2.12. Zarządca sukcesyjny

Zarząd sukcesyjny stosuje się do przedsiębiorstwa w spadku, którym są składniki niematerialne i materialne, przeznaczone do wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, stanowiące mienie przedsiębiorcy w chwili jego śmierci.

Jeżeli w chwili śmierci przedsiębiorcy przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ k.c. stanowiło w całości mienie przedsiębiorcy i jego małżonka, przedsiębiorstwo w spadku obejmuje całe to przedsiębiorstwo.

Przedsiębiorstwo w spadku obejmuje także składniki niematerialne i materialne, przeznaczone do wykonywania działalności gospodarczej, nabyte przez zarządcę sukcesyjnego albo na podstawie czynności, o których mowa w art. 13, w okresie od chwili śmierci przedsiębiorcy do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego albo wygaśnięcia uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego.

2.13. Pełnomocnik

Pełnomocnikiem strony w postępowaniu administracyjnym może być wyłącznie osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 33 § 1 k.p.a.). Uwaga: ustawodawca wyraźnie wskazuje na zdolność do czynności prawnych bez doprecyzowania, że chodzi o pełną zdolność (którą posiadają osoby pełnoletnie). Z powyższego wynika więc, że dopuszczalne jest ustanowienie pełnomocnikiem osoby niepełnoletniej – posiadającej częściową zdolność do czynności prawnych.

Pełnomocnictwo może być udzielone na piśmie lub ustnie w drodze oświadczenia strony wciągniętego do protokołu, bądź też w formie dokumentu elektronicznego. Ustanowienie pełnomocnika poprzez ustne oświadczenie woli musi być odzwierciedlone w protokole, co z kolei prowadzi do wniosku, że co do zasady może dotyczyć spraw będących w toku.

W każdym pełnomocnictwie musi znaleźć się oznaczenie mocodawcy, oznaczenie pełnomocnika, zakres pełnomocnictwa oraz podpis mocodawcy. Wskazaną byłaby również data – niemniej jednak jej brak nie powoduje nieważności pełnomocnictwa. Wówczas przyjmuje się, że zostało ono udzielone z chwilą powzięcia przez organ informacji o tej czynności. Nie jest również wymagana data ważności pełnomocnictwa – jeżeli z pełnomocnictwa nie wynika jednoznacznie okres jego ważności przyjąć należy, że zostało udzielone bezterminowo – aż do jego odwołania przez mocodawcę. Wypowiedzenie pełnomocnictwa procesowego przez mocodawcę odnosi skutek względem organu dopiero z chwilą uzyskania przezeń wiedzy o tym fakcie. Oświadczenie o wypowiedzeniu pełnomocnictwa powinno być złożone organowi w formie pisemnej lub zgłoszone ustnie do protokołu (nie musi być to ta sama forma, w jakiej pełnomocnictwa udzielono). Musi być ono jednoznaczne i stanowcze, oraz nie można domniemywać wypowiedzenia pełnomocnictwa z faktu, że strona ustanowiła kolejnego pełnomocnika, bądź też, że samodzielnie dokonuje czynności procesowych.

Z pełnomocnictwa powinno również wynikać jednoznacznie, czy możliwe jest udzielanie dalszych pełnomocnictw przez pełnomocnika – tzw. substytucja. W razie braku jednoznacznego oświadczenia woli - należy kwestię tę rozstrzygnąć poprzez wezwanie mocodawcy (za pośrednictwem pełnomocnika) do złożenia stosownego oświadczenia woli w tym zakresie – pod rygorem przyjęcia, że możliwości takiej nie przewidziano.

W postępowaniu administracyjnym strona może mieć kilku pełnomocników o różnych lub tożsamy zakresach pełnomocnictw.

Wygaśnięcie pełnomocnictwa następuje wskutek:

- odwołania;
- dokonania czynności, do której pełnomocnik został upoważniony (np. wniesienie odwołania, uczestnictwo w rozprawie administracyjnej);
- śmierci mocodawcy;
- śmierci pełnomocnika;
- utraty zdolności do czynności prawnych przez stronę będącą osobą fizyczną, osobowości prawnej lub likwidacji albo przekształcenia jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej;

- upływu czasu, na jaki pełnomocnictwo zostało udzielone;
- zrzeczenia się pełnomocnictwa przez pełnomocnika.

3. TERMINY

Pojęciem „termin” ustawodawca posługuje się w k.p.a w różnych kontekstach. Po pierwsze oznacza okres przewidziany na dokonanie określonych czynności procesowych lub o charakterze materialnoprawnym (art. 64 § 2 k.p.a. – termin do uzupełnienia braków; art. 18 ust. 1 u.k.p. – termin zgłoszenia utraty dokumentu prawa jazdy); art. 106 § 3 k.p.a. – termin zajęcia stanowiska przez organ współdziałający; art. 129 § 2 k.p.a. – termin do wniesienia odwołania). Po drugie, pojęcie terminu może odnosić się do określonego punktu w czasie (dnia), z którym ustawodawca wiąże konkretny skutek (por. art. 122 b k.p.a., czy też np. art. 13 ust. 5 pkt 6 u.k.p.; art. 28b ust. 2 u.k.p.). Po trzecie wreszcie, zwrot „termin” odnosi się do czasookresu, w którym organ winien załatwić sprawę (art. 35 § 1, § 3 i § 3a k.p.a.; art. 217 § 3 k.p.a.).

W doktrynie dokonuje się różnego rodzaju klasyfikacji terminów, natomiast z perspektywy omawianej problematyki wydaje się, że optymalne będzie omówienie ich trzech kategorii: terminów instrukcyjnych, zawitych i prekluzyjnych. Zastrzec stanowczo trzeba, że ów podział nie ma charakteru rozłącznego, w tym znaczeniu, że konkretny termin może mieć dualistyczny charakter np. instrukcyjno – zawity.

3.1. Terminy instrukcyjne

Terminy instrukcyjne to terminy, co do których ustawodawca przewiduje pewien zakres swobody w ich kształtowaniu. W kodeksie postępowania administracyjnego przykładem tego rodzaju jest art. 64 ust. 2 k.p.a., w którym jest mowa o terminie nie krótszym niż siedem dni. To oznacza, że od organu zależy górna granica tego okresu, która winna być wyznaczana w zależności od okoliczności dotyczących strony (np. strona mieszkająca za granicą, poza Europą powinna mieć ów termin dłuższy). Podobny charakter ma termin wskazany w art. 34 ust. 6 u.k.p., który uzależniony jest od decyzji lekarza lub psychologa względem instruktora. Cechą charakterystyczną terminów instrukcyjnych jest to, iż stosunkowo często ustawodawca określa ich dolną lub górną granicę, do dyspozycji uprawnionego podmiotu (organu, czasem biegłego) pozostawiając kształtowanie terminu w pozostałym zakresie. Istota terminu instrukcyjnego objawia się więc w tym, że jego długość jest uzależniona od woli adresata

normy prawnej. W ujęciu procesowym, terminy instrukcyjne mogą być przedłużane, bądź też może być zawieszony ich bieg. W przypadku terminów materialnych (takich jak w przywołanym art. 34 ust. 6 u.k.p.) co do zasady ich określenie ma charakter „sztywny” i nie mogą one podlegać modyfikacjom, poza granicami wprost wskazanymi w przepisie.

3.3. Termin zawity

Termin zawity to termin cechujący się, przewidzianymi w przepisach konsekwencjami. Najczęściej wiążą się one z utratą określonych kompetencji strony, rzadziej natomiast z określonymi obowiązkami organu. Typowym przykładem terminu zawitego jest np. termin do wniesienia odwołania od decyzji, wskazany w art. 129 § 2 k.p.a., w przypadku którego upływ powoduje uzyskanie waloru ostateczności. W prawie materialnym przykładem tego rodzaju terminu jest np. termin wskazany w art. 45 ust. 1a u.k.p., którego niedochowanie skutkować ma wydaniem decyzji zakazującej wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców; art. 75af p.r.d.; czy też art. 83b ust. 2 pkt 2 p.r.d. Terminy zawite charakteryzują się również tym, że pomimo przewidzianych przepisami skutków, strona może się uniknąć negatywnych konsekwencji ich upływu poprzez skorzystanie z instytucji przywrócenia terminu. To z kolei prowadzi do wniosku, że w prawie procesowym mamy z nimi do czynienia wówczas, gdy przepis przewiduje możliwość realizacji uprawnień procesowych (termin do wniesienia środka zaskarżenia), natomiast w prawie materialnym tego rodzaju termin dotyczyć będzie przede wszystkim tych sytuacji, w których przepis upoważnia organ do nałożenia na stronę obowiązku określonych działań.

3.4. Terminy prekluzyjne

Terminy prekluzyjne stanowią szczególną kategorię terminów zawitych. Ich odmienność przejawia się tym, że ich upływ ma charakter definitywny w tym znaczeniu, że nie ma możliwości jego przywrócenia. Najczęściej z terminami prekluzyjnymi można się zetknąć w przepisach prawa materialnego. Przykładem tego rodzaju jest np. termin wskazany w art. 71 ust. 1 p.r.d. – termin przewidziany dla rejestracji pojazdu sprowadzonego z terytorium państwa UE, czy też art. 74a ust. 4 p.r.d. lub art. 78 ust. 2 p.r.d. Również w prawie procesowym występują tego rodzaju terminy, przykładem tego rodzaju jest przepis art. 146 § 1 k.p.a., który wyklucza możliwość uchylecia decyzji, w wyniku wznowienia, po upływie okresów w nim wskazanych.

3.5. Termin załatwienia sprawy przez organ

W przepisie art. 35 § 1 k.p.a. ustawodawca ustanowił ogólną regułę załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Zasadą jest działanie o charakterze niezwłocznym, co oczywiście może budzić wątpliwości co do znaczenia tego terminu. W kodeksie, jak również w żadnym innym akcie prawnym nie zdefiniowano tego pojęcia, natomiast pewną wskazówką w tym zakresie może być treść art. 217 § 3 k.p.a., stanowiący o terminie wydania zaświadczenia. Można więc założyć, że jeżeli sprawa zostanie załatwiona w terminie 7 dni, to w istocie można stwierdzić, że jest załatwiona niezwłocznie. W przypadku praktyki wydziałów komunikacji z niezwłocznym załatwieniem sprawy mamy do czynienia przede wszystkim tam, gdzie wydanie decyzji następuje w oparciu o wprost wskazane warunki (por. art. 11 i 12 u.k.p., czy też art. 75ae p.r.d.), co zarazem czyni zadość treści art. 35 § 2 k.p.a. Pamiętać trzeba, że niekiedy przepisy szczególne względem art. 35 § 1 k.p.a. mogą ustanawiać w tym zakresie wyjątki, przykładem jest tutaj art. 64b ust. 3 p.r.d., czy też art. 65e p.r.d.

Miesięczny termin załatwienia sprawy dotyczy tych postępowań, które wymagają postępowania wyjaśniającego. Pod tym ostatnim terminem należy rozumieć czynności zmierzające do ustalenia poszczególnych aspektów sprawy – czyli np. kwestii legitymacji strony, dokładnego ustalenia przedmiotu postępowania, uzyskania od strony dodatkowych wyjaśnień. W szczególnie skomplikowanych przypadkach termin ulega wydłużeniu o kolejny miesiąc (w sumie więc organ ma dwa miesiące na wydanie decyzji).

W kodeksie postępowania administracyjnego ustawodawca przewidział wyjątki od zasady załatwiania spraw administracyjnych. W art. 35 § 5 k.p.a. wskazano, że do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 285), okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu (np. oczekiwanie na stanowisko innego organu, opinię biegłego). Przepis ten traktować należy jako normę szczególną względem ogólnych reguł wydawania decyzji administracyjnych. W istocie oznacza to, że miesięczny lub dwumiesięczny termin załatwienia sprawy odnosi się do czasu efektywnego zajmowania

się nią przez organ, nie zaś do biegu okresu pomiędzy wszczęciem postępowania a datą wydania decyzji. Przykładowo, jeżeli wniosek strony zawiera brak formalny i strona zostaje wezwana do jego uzupełniania, to bieg terminu załatwienia sprawy zatrzymuje się na okres od odebrania przez stronę tego wezwania do dnia wpływu do organu odpowiedzi strony. Rzecz jasna, jeżeli strona nie odebrała korespondencji okres ów wydłuża się o czas awizowania przesyłki. Analogicznie, jeżeli w toku postępowania potrzebne jest uzyskanie opinii biegłego, to organ nie ponosi odpowiedzialności za okres pomiędzy zleceniem opinii a jej przekazaniem organowi przez biegłego. W wyjątkowych sytuacjach, jeżeli postępowanie toczy się z wniosku strony i nie ma w nim innych stron, możliwe jest wydłużenie postępowania na wyraźny wniosek strony, uzasadniony np. urlopem lub problemami ze zdrowiem.

Ze względu na różnorodne przyczyny może dojść do sytuacji, w której organ stwierdzi, że nie dotrzyma ustawowego terminu załatwienia sprawy. Kodeks postępowania administracyjnego nakłada na niego wtedy obowiązek powiadomienia strony o tym fakcie, wraz ze wskazaniem przyczyny opóźnienia, pouczeniem o prawie wniesienia ponaglenia oraz wskazaniem nowego terminu (art. 36 k.p.a.). Trzeba pamiętać, że jest to wyjątek od generalnej reguły dochowania terminu, stąd też przedłużenie może nastąpić tylko raz. Co istotne, wskazanie nowego terminu oznacza określenie dokładnej daty załatwienia sprawy (dnia, do którego postępowanie zostanie zakończone) nie zaś użycia sformułowania, że postępowanie „wydłuża się o dwa miesiące”.

3.6. Obliczanie terminów

Kodeks postępowania administracyjnego, w art. 61 § 3 i § 3a zawiera regulację dotyczącą obliczania terminu wszczęcia postępowania. Stanowi on, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia organowi żądania lub w przypadku doręczenia elektronicznego, dzień wystawienia dowodu otrzymania. Do obliczania terminów, a więc np. ustalenia końca terminu stosuje się reguły opisane w przepisach ustawy Kodeks cywilny. Wobec tego, stosownie do treści art. 111 § 2 k.c., jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym nastąpiło to zdarzenie. Reguła ta ma zastosowanie zarówno do terminów procesowych (np. do terminu wniesienia odwołania lub terminu uzupełnienia braku formalnego podania, lecz również do terminów materialnych, takich jak np. termin zgłoszenia

zbycia lub nabycia pojazdu. Dodatkowo, uwzględniając regulację art. 35 § 1 k.p.a. i wskazane w tym przepisie terminy załatwienia sprawy, pamiętać trzeba, że pojęcie miesiąca oznacza okres trzydziestu dni – zgodnie z regułą wskazaną w art. 114 k.c. Na koniec wreszcie wspomnieć należy o regule dotyczącej dni ustawowo wolnych od pracy. Otóż, jeżeli koniec terminu przypada na taki dzień, to automatycznie podlega on przesunięciu na kolejny dzień, który nie jest dniem wolnym od pracy (art. 115 k.c.). Natomiast tym, który dzień jest ustawowo wolny od pracy decyduje ustawodawca – *vide* ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1920).

Przy rozstrzyganiu spraw, znajdujących się w zakresie właściwości organów samorządu, a konkretnie wydziałów komunikacji mogą pojawić się wątpliwości odnośnie stosowania terminów wynikających z procedury i terminów materialnoprawnych. Dobrą ilustracją tego rodzaju problemów jest art. 12c ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 127), normujący sposób obliczania kar lub środków karnych. Środkiem karnym jest m.in. pozbawienie uprawnień do kierowania pojazdami, a organ administracji jest, w zakresie swoich kompetencji, swoistym egzekutorem tego środka. To oznacza, że powinien być stosowany wspomniany przepis z K.k.w. jako przepis regulujący materialnoprawne skutki orzeczenia sądu powszechnego, nie zaś przepisy k.p.a. znajdujące zastosowanie wyłącznie w toku postępowania.

3.7. Konsekwencje uchybienia terminu przez stronę

Uchybienie terminu przez stronę niesie za sobą określone konsekwencje, przy czym są one zależne od tego, z jakim terminem organ i strona ma do czynienia i jakie konsekwencje pociąga za sobą jego naruszenie. W przypadku terminu zawitego i prekluzyjnego ustawa przewiduje określone z góry następstwa, natomiast w przypadku terminu zawitego istnieje możliwość uniknięcia negatywnych skutków poprzez skorzystanie z możliwości, jakie daje instytucja przywrócenia terminu.

3.8. Przywrócenie terminu

Zgodnie z treścią art. 58 k.p.a. przywrócenie terminu może nastąpić po jednoczesnym spełnieniu trzech warunków:

- 1) Uprawdopodobnienie braku winy. O tym, czy strona wykazała brak winy decydują okoliczności faktyczne, które wystąpiły w danej sprawie. Nie da się z góry określić katalogu takich przypadków, stąd też organ każdorazowo musi w sposób indywidualny przeanalizować argumenty strony. W literaturze i orzecznictwie podkreśla się stanowczo, że brak winy oznacza nie tylko brak winy umyślnej, ale również brak lekkomyślności lub niedbalstwa. Innymi słowy podmiot zwracający się o przywrócenie terminu musi wykazać, że przy najwyższej staranności nie był w stanie dochować wymaganego terminu. Przykładowo wskazać można, że brak dostatecznej wiedzy, błąd w obliczaniu terminu, wyjazd służbowy, wakacje, uroczystości rodzinne nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla kogoś, kto uchybił terminowi. Również nie każda choroba a nawet pobyt w szpitalu będą stanowiły dostateczny powód do przywrócenia terminu, albowiem ocena tych okoliczności uzależniona jest od sytuacji osobistej wnioskodawcy. Ważne jest podkreślenie faktu, że brak winy należy uprawdopodobnić nie zaś udowodnić, co oznacza, że strona powinna wskazać okoliczności świadcząc jej zdaniem o braku winy, zaś organ musi je ocenić.
- 2) Dochowanie terminu. Wniosek o przywrócenie terminu należy wnieść w terminie 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Termin rozpoczyna swój bieg od momentu, w którym powstał stan uniemożliwiający dochowanie terminu. Na przykład strona opuszcza szpital lub miejsce, w którym przebywała, wraca z urlopu bądź też dowiaduje się o upływie terminu. Co istotne, wspomniany, siedmiodniowy termin ma charakter prekluzyjny, a więc nie ma możliwości złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu. Przykładowo, jeżeli strona została wezwana do uzupełnienia braku formalnego wniosku (np. o rejestrację pojazdu) i z powodu swojej nieobecności w miejscu zamieszkania nie odebrała wezwania, to termin rozpocznie swój bieg w momencie, w którym strona dowie się, że jej wniosek nie odniósł zamierzonego skutku. Będzie to zatem najprawdopodobniej data otrzymania decyzji odmawiającej rejestracji pojazdu.
- 3) Dokonanie czynności, której uchybiono. Skuteczne złożenie wniosku o przywrócenie terminu wymaga dokonania czynności, której uchybiono. Brzmienie art. 58 k.p.a. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że dokonanie brakującej czynności powinno być dokonane równocześnie ze złożeniem wniosku. Otwarte jest natomiast pytanie, co

stanie się, jeżeli strona nie dokona tej czynności. Z brzmienia przepisu można wywnioskować, że jest to brak nieusuwalny, który nie może być uzupełniony na wezwanie organu. Jednakże w literaturze można zetknąć się również z poglądem odmiennym.

3.9. Organ

Organ ma obowiązek dochować terminu wskazanego w art. 35 § 1 k.p.a., przy czym pamiętać należy, że terminy wskazane w tym przepisie mają charakter maksymalny, co oczywiście oznacza, że organ powinien, w miarę możliwości, zakończyć postępowanie przed ich upływem. Może się jednak okazać, że z różnorodnych przyczyn ustawowy termin załatwienia sprawy nie zostanie dotrzymany. Wówczas organ winien powiadomić o tym stronę (strony postępowania) wskazując nowy termin załatwienia sprawy, przy czym pamiętać należy, że chodzi tu o wskazanie konkretnej daty (dnia i miesiąca oraz roku) nie zaś podanie informacji w rodzaju: „sprawa zostanie załatwiona w ciągu dwóch miesięcy”. Co więcej, przedłużenie postępowania może nastąpić tylko jeden raz, gdyż jest to wyjątek od reguły, nie zaś sposób na obejście prawa. O ile natomiast organ przekroczy termin załatwienia sprawy, wówczas strona dysponuje środkiem pozwalającym na zdyscyplinowanie organu – ponagleniem.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że brak działania może przybrać dwie postacie:

- bezczynności – czyli sytuacji, w której organ w ogóle nie podejmuje żadnych czynności;
- przewlekłości – a więc stanu, w którym organ wykonuje działania, aczkolwiek z obiektywnego punktu widzenia w istocie są one pozorowane.

W przypadku wystąpienia którejkolwiek z tych form opieszałości strona może wnieść ponaglenie. Ponaglenie wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, którego bezczynność lub przewlekłość jest podnoszona.

Obowiązkiem organu, którego dotyczy ponaglenie i do którego ono wpłynęło ma obowiązek:

- przekazania go niezwłocznie, najpóźniej w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania do organu wyższego stopnia;

- sporządzenia i przekazania wraz z ponagleniem niezbędnych odpisów akt sprawy wraz z ustosunkowaniem się do argumentów ponaglenia. Należy pamiętać, że owe niezbędne odpisy akt sprawy obejmują te dokumenty, które pozwalają na weryfikację zarzutów ponaglenia (koperty, strony dokumentów zawierające prezentatę, wydruki z systemu elektronicznego wskazujące na daty doręczeń itp.).

Organ, do którego trafia ponaglenie, w zależności od poczynionych ustaleń wydaje postanowienie, w którym:

- albo uznaje, że organ nie dopuścił się beczynności lub przewlekłości – np. ze względu na okoliczności obiektywne (oczekiwanie na stanowisko innego organu);
- albo stwierdza, że postawa organu cechowała się beczynnością lub przewlekłością, przy czym w takim przypadku może nastąpić stopniowanie oceny, albowiem możliwe jest ustalenie, że doszło do naruszenia prawa w stopniu rażącym. W tym ostatnim przypadku dla otwiera się droga do wystąpienia przez stronę z roszczeniem odszkodowawczym o ile strona wykaże, że zaniechanie organu wywołało szkodę.

Oprócz tego, w postanowieniu organ odwoławczy, o ile stwierdzi, że doszło do przewlekłości lub beczynności, wyznacza organowi I instancji termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn oraz osób odpowiedzialnych za taki stan rzeczy.

Pamiętać należy, że niejako „równoległe” do postępowania w sprawie ponaglenia może toczyć się postępowanie przed sądem administracyjnym w prawie skargi na beczynność lub przewlekłość tego samego organu. Może się zdarzyć, że organ I instancji dostanie najpierw postanowienie organu odwoławczego wskazujące termin załatwienia sprawy, później natomiast wyroku sądu administracyjnego wskazujący inny termin. Powstaje w tym przypadku wątpliwość, który termin jest dla organu wiążący. W takiej sytuacji pod uwagę należy brać to, który z terminów upływa pierwszy i przed jego upływem załatwić sprawę.

Organ, względem, którego toczy się postępowanie wszczęte ponagleniem może skutecznie bronić się przez zarzutem beczynności lub przewlekłości, powołując się na okoliczności niezależne od niego. Przykładowo, jeżeli sprawa toczy się z udziałem cudzoziemca spoza terytorium Unii Europejskiej pragnącego wymienić prawo jazdy na krajowe i organ niezwłocznie po złożeniu wniosku wystąpił do swojego odpowiednika, w kraju wydania dokumentu, to okres oczekiwania na odpowiedź nie wlicza się do biegu terminu. Natomiast nie oznacza to, że organ zaniechać działań w tym zakresie. Realizując

zasadę szybkości postępowania, optymalne byłoby występowanie co miesiąc do organu w kraju wydania dokumentu o udzieleni informacji do czasu kiedy sprawa zostanie załatwiona. Tego rodzaju korespondencja pozwala uchylić się od zarzutu beczynności i braku jakiegokolwiek działania.

4. DORECZENIA

4.1. Sposoby doręczenia

Doręczenie stanowi istotną, z punktu widzenia skutków procesowych, czynność o charakterze materialno-technicznym, za pomocą, której następuje wymiana treści (oświadczeń) pomiędzy organem a stroną.

W kodeksie postępowania administracyjnego obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, co oznacza, że dla skutecznego porozumiewania się ze stroną ustawodawca przewidział określone formy komunikacji. Zasadą jest doręczanie pism w formie elektronicznej w trybie opisanym w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 285) – art. 39 § 1 k.p.a. Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Art. 2 ust. 1 definiuje pojęcie adresu do doręczeń elektronicznych odsyłając dalej, do ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 344), w której zdefiniowano adres elektroniczny jako oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiające porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej (art. 2 ust. 1). Z tej definicji wynika, że chodzi tu o system informatyczny stosowany przez organ i opracowany zgodnie z wymogami stawianymi przez przepisy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 57), w szczególności zaś o system ePUAP. W grę wchodzi również komunikacja z podmiotem posiadającym certyfikowany podpis elektroniczny bądź też, za pomocą systemu informatycznego odpowiadającego standardom wyznaczonym przepisami o urzędowych doręczeniach elektronicznych. Dopiero wówczas, gdy nie ma możliwości komunikacji elektronicznej – najczęściej, gdy wniosek o wszczęcie postępowania złożony został w „analogowej” – papierowej formie, doręczenia następują poprzez korespondencję pisemną, dokonywaną za pokwitowaniem. W przypadku komunikacji elektronicznej problem pokwitowań jest zdecydowanie mniejszy, a to ze względu na fakt, iż system informatyczny automatycznie odnotowuje doręczenie korespondencji stronie. W tym zakresie zastosowanie znajdują reguły

opisane w art. 42 i 43 ustawy o doręczeniach elektronicznych. Zauważyć trzeba, że istnieje możliwość dokonania doręczenia na „zwykłą” pocztę elektroniczną pod tym, wszakże warunkiem, że adres taki został wpisany do bazy adresów elektronicznych prowadzonej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji na podstawie art. 25 ustawy o doręczeniach elektronicznych. Wpis do Bazy Adresów Elektronicznych (BAE) jest równoznaczny ze złożeniem oświadczenia (żądania) doręczania korespondencji organu w formie elektronicznej na ten adres. Konsekwencją ujawnienia adresu w BAE jest obowiązek organu doręczania korespondencji na ten adres, a obowiązkiem strony jest regularne sprawdzanie swojej skrzynki odbiorczej.

Doręczenie korespondencji w formie pisemnej następuje albo za pośrednictwem operatora pocztowego, albo poprzez swoich pracowników. Co istotne, pismo podlega doręczeniu stronie, a jeżeli ustanowiła ona pełnomocnika – pełnomocnikowi. Może zdarzyć się sytuacja, że strona pomimo ustanowienia pełnomocnika domaga się doręczania pism również jej. Co do zasady organ nie ma obowiązku kierowania „podwójnej” korespondencji – stronie i pełnomocnikowi, niemniej jednak, gdyby się na to zdecydował, to wszelkie terminy biegną od dnia następnego po dniu doręczenia korespondencji pełnomocnikowi strony. Analogiczne zasady obowiązują w przypadku przedstawiciela ustawowego. Jeżeli strona ustanowiła kilku pełnomocników – powinna zarazem wskazać tego, do którego ma być kierowana korespondencja, w przeciwnym razie organ sam wybierze pełnomocnika. Korespondencja kierowana do tego wyznaczonego lub wybranego przez organ pełnomocnika powinna zawierać ilość odpisów pism, odpowiadającą ilości pełnomocników.

4.2. Miejsce doręczenia

W przypadku doręczeń dokonywanych w formie „papierowej” ustawa przewiduje swoistą kolejność, opartą na wiedzy organu. Zaznaczyć trzeba, że owa kolejność jest stosowana tylko wtedy, gdy strona nie wyrazi, w sposób jednoznaczny, woli doręczania jej poczty na wskazany przez nią adres.

W pierwszej kolejności doręczenia dokonuje się w miejscu zamieszkania strony. Pamiętać trzeba, że miejsce zamieszkania nie zawsze jest tożsame z miejscem zameldowania. Zameldowanie powinno być bowiem odzwierciedleniem sytuacji faktycznej, natomiast w rzeczywistości czasami nie odpowiada realiom. Stąd też organ winien opierać się na danych wskazanych przez stronę, w tym zadeklarowanym miejscu zamieszkania, albowiem

miejsce zamieszkania (faktycznego przebywania i koncentracji interesów życiowych) może być inne niż miejsce zameldowania.

Doręczenie w miejscu pracy może nastąpić wówczas, gdy strona wyraźnie zadeklarowała wolę kierowania tam pism bądź też w sytuacji, gdy organ nie ma wiedzy na temat miejsca zamieszkania, natomiast dysponuje informacjami na temat miejsca pracy strony. Doręczenie w miejscu pracy jest o tyle problematyczne, że częstokroć powstają wątpliwości czy strona musi osobiście odebrać taką korespondencję, czy też wystarczy, że odbierze to pracownik w jego zakładzie pracy upoważniony do odbioru korespondencji zobowiązując się zarazem do jej oddania adresatowi. Biorąc pod uwagę różnorodną praktykę uważam, że w takiej sytuacji wystarczy oddać przesyłkę takiemu pracownikowi, aczkolwiek regulacja k.p.a. nie jest w tym zakresie jednoznaczna.

Nadto zaznaczyć wypada, że strona może również odebrać korespondencję w siedzibie organu, wtedy fakt ten winien być odnotowany przez organ i podpisany przez stronę.

Strona, odbierając pismo, powinna potwierdzić tę czynność składając podpis oraz wskazując datę złożenia podpisu. W razie braku daty można domniemywać, że doręczenie nastąpiło w terminie wskazanym przez doręczyciela, na odwrocie dowodu doręczenia. Jeżeli strona nie może się podpisać – np. ze względu na stan zdrowia, czynność doręczenia powinna być potwierdzona odciskiem palca wraz ze wskazaniem powodu, dla którego zabrakło podpisu. Odbiorca pisma może również odmówić jego przyjęcia i w tym przypadku doręczyciel winien wskazać datę przedstawienia przesyłki do odbioru i adnotację o odmowie. Data ta jest uznawana za dzień odbioru pisma.

4.3. Doręczenie zastępcze

Zasadą jest doręczanie pism w postępowaniu administracyjnym bezpośrednio adresatowi. Z kolei rozwiązanie przyjęte w art. 43 k.p.a. stanowi wyjątek od opisanej wyżej zasady. Ponieważ jest to regulacja szczególna, wykluczone jest dokonywanie jej wykładni rozszerzającej. Z treści art. 43 k.p.a. wynika, że skuteczność doręczenia zastępczego zależy od łącznego spełnienia trzech wskazanych w nim warunków.

Po pierwsze adresat musi być nieobecny w miejscu zamieszkania lub pod wskazanym przez siebie adresem. Chodzi tu o każdy rodzaj nieobecności, krótko lub długo trwałą, a zarazem musi mieć ona charakter przejściowy, tzn. nieobecność adresata nie może być

spowodowana zmianą miejsca pobytu (np. areszt, zakład karny, szpitalny oddział zamknięty) lub zamieszkania.

Po drugie, doręczenie powinno nastąpić do rąk dorosłego domownika, a więc osoby, która wraz z adresatem zamieszkuje i prowadzi wspólne gospodarstwo domowe. W razie wątpliwości okoliczność tę należy każdorazowo wyjaśnić – np. może powstać wątpliwość, czy zatrudniona przez stronę opiekunka jego dziecka, przebywająca pod wskazanym adresem może być traktowana jako dorosły domownik, czy też nie. W orzecznictwie sądowym można dostrzec tendencję do traktowania jako domowników dość szerokiego kręgu osób. Z pewną dozą ostrożności można założyć, że dorosłym domownikiem będzie krewny lub powinowaty adresata, jeżeli przebywa w jego miejscu zamieszkania. Odrębną kwestią jest posiadanie przez domownika przymiotu „dorosłości”, przez co należy rozumieć pełnoletność. Doręczyciel nie ma rzecz jasna uprawnień do legitymowania domownika, stąd też zakłada się, że przesyłkę oddano osobie dorosłej.

Trzecim elementem jest zobowiązanie się dorosłego domownika do oddania korespondencji stronie. Oświadczenie w tym zakresie w zasadzie powiązane jest z odbiorem korespondencji, tzn., że jeżeli dorosły domownik odbiera korespondencję nie skierowaną do niego, to automatycznie, *per facta concludentia*, domniemuje się, że zobowiązał się oddać przesyłkę adresatowi.

W przypadku doręczenia zastępczego strona może bronić się przed jego następstwami podważając każdy z powołanych wyżej czynników warunkujących jego skuteczność. Może więc podnieść, że jej nieobecność spowodowana była czynnikami, za które nie ponosi odpowiedzialności – niezależnymi od jej woli (np. wyrok skazujący, pobyt w miejscu odciętym od świata z przyczyn obiektywnych – zamieszki, wojna). Może również wskazywać na to, że błędnie zakwalifikowano odbiorcę pisma jako dorosłego domownika, podważając zarówno wiek takiej osoby jak i fakt, iż nie jest ona domownikiem. Wreszcie, może powołać się na to, że osoba taka nie mogła zobowiązać się do oddania jej korespondencji ze względu na istniejący między nimi, udokumentowany konflikt (mąż odbiera pismo skierowane do żony, będąc z nią w separacji lub w trakcie postępowania rozwodowego).

Pamiętać trzeba, że poza kategorią dorosłych domowników, k.p.a. dopuszcza możliwość doręczenia pism organu szerszej kategorii podmiotów, które zobowiązały się oddać przesyłkę stronie. Mowa tu o sąsiadach oraz dozorcach domu.

Pod pojęciem sąsiada będziemy rozumieć osobę zamieszkującą w tym samym budynku wielorodzinnym co strona, bądź też w bezpośrednim sąsiedztwie domu strony. Nie da się sformułować jednoznacznej definicji „sąsiada”, albowiem okoliczności każdej sprawy mogą być odmienne. Niemniej jednak, jeżeli da się dostrzec pewien „związek przestrzenny” (jeden budynek, jedna ulica) pomiędzy adresatem a osobą podejmującą się oddać mu przesyłkę, to można wówczas mówić o sąsiedztwie. Stosunkowo rzadko doręczenie następuje do rąk dozorca domu, jako że ta funkcja w chwili obecnej właściwie zanikła

4.4. Fikcja doręczenia

Jeżeli nie ma możliwości dokonania doręczenia stronie bezpośrednio, bądź też w formie doręczenia zastępczego wówczas k.p.a. przewiduje fikcję doręczenia (art. 44 k.p.a.). Instytucja ta powiązana jest z przyjęciem określonych następstw prawnych związanych z upływem ustawowo oznaczonego czasu. Fikcję doręczenia stosuje się przy spełnieniu dwóch warunków:

- pozostawienia korespondencji w urzędzie pocztowym (jeżeli jest doręczane za pośrednictwem poczty) lub w siedzibie organu – o ile doręczenia dokonuje się za pośrednictwem pracowników urzędu;
- zawiadomienia o fakcie pozostawienia pisma i poinformowania strony o możliwości jego odbioru w ustawowym terminie 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia. Informacja w tym zakresie powinna być pozostawiona w skrzynce pocztowej lub na drzwiach mieszkania.

O ile strona nie odbierze korespondencji we wskazanym, czternastodniowym terminie, to skutek doręczenia następuje w ostatnim dniu tego terminu, a od dnia następnego rozpoczyna swój bieg np. termin do wniesienia odwołania, uzupełnianie braku formalnego itp.

Problem praktyczny może pojawić się w sytuacji, gdy strona nie odbierze pierwszego zawiadomienia przy wszczęciu postępowania z urzędu. W orzecznictwie pojawiają się stanowiska, że wówczas nie można uznać wszczęcia postępowania za skuteczne, albowiem strona powinna wiedzieć o toczącym się postępowaniu, a fikcja doręczenia wyklucza zapewnienie stronie czynnego udziału. Z drugiej strony istnienie przepisów regulujących fikcję doręczenia daje podstawę do sformułowania wniosku, że nawet, jeżeli strona nie

odbierze pierwszego pisma organu (zawiadomienia o wszczęciu postępowania) to skutek przewidziany w przepisie i tak następuje. Rozstrzygając ten dylemat można zasugerować, aby w razie braku odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania ponowić je po upływie pewnego czasu (np. po dwóch – trzech tygodniach), a jeżeli sytuacja się powtórzy uznać, że adresat nie przebywa pod wskazanym adresem i podjąć próbę ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej.

Przy wniosku o ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej organ powinien wykazać, że przy jak najdalej idących wysiłkach, nie jest w stanie ustalić aktualnego miejsca pobytu adresata. To oznacza, że powinna nastąpić kilkukrotna próba kontaktu ze stroną. Trudno tu o jednoznaczne wskazówki, niemniej jednak np. uzyskanie informacji od miejscowego dzielnicowego, który może odwiedzić miejsce zamieszkania strony w czasie patrolu i sporządzić notatkę, czy ta przebywa pod wskazanym adresem, czy też nie z pewnością stanowić będzie dodatkową przesłankę do przychylenia się przez sąd powszechny (rodzinny) do takiego wniosku. Można również zwrócić się do sołtysa danej miejscowości (o ile organ ma do czynienia z gminą wiejską) o udzielenie informacji, czy strona przebywa pod wskazanym adresem, a jeżeli nie, to czy ten posiada jakiegokolwiek informacje na temat miejsca jej pobytu.

5. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA

Postępowanie administracyjne wszczyna się z urzędu lub na wniosek strony, bądź podmiotu działającego na prawach strony – np. prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zasadniczo te dwa sposoby wszczęcia postępowania są od siebie niezależne, niemniej jednak mogą się zdarzyć sytuacje, gdy można stosować je zamiennie. W sprawach załatwianych przez wydziały komunikacji mamy do czynienia z tzw. alternatywą rozłączną (czyli albo postępowanie wszczyna się na wniosek albo z urzędu) – dobrym przykładem jest tu art. 99 ust. 2 u.k.p.

Wszczęcie postępowania ma na celu załatwienie sprawy co do meritum, o ile nie zajdą okoliczności wykluczające prowadzenie postępowania (etap weryfikacji wniosku) bądź też uzasadniające jego zakończenie bez rozstrzygnięcia sprawy (umorzenie).

5.1. Wszczęcie postępowania na wniosek / weryfikacja wniosku

Przy wszczęciu postępowania na wniosek organ zobligowany jest do kilkuetapowej procedury dotyczącej weryfikacji złożonego wniosku.

Podstawowym zadaniem organu jest zidentyfikowanie trzech okoliczności:

- podmiotu – a więc ustalenie, kto jest autorem wniosku;
- przedmiotu – określenie, czego autor wniosku oczekuje od organu;
- prawa – określenie przepisów prawa, w oparciu, o które ma być rozpatrywana sprawa.

Określenie strony podmiotowej postępowania, a więc kręgu jego uczestników, w praktyce wydziałów komunikacji nie następuje co do zasady większych problemów, albowiem postępowania toczące się przed nimi dotyczą w zdecydowanej większości interesów pojedynczych osób. Niemniej jednak zbadanie strony podmiotowej może mieć znaczenie w tych przypadkach, które odbiegają od rutyny – np. przy rozważaniu kwestii rejestracji pojazdu służbowego zakupionego przez dyrektora zakładu karnego, prezesa sądu, komendanta policji. Wówczas nieodzowne jest sięgnięcie do właściwych przepisów kompetencyjnych i określenie, czy tego rodzaju podmioty reprezentują Skarb Państwa samodzielnie, czy też niezbędne jest dalsze poszukiwanie odpowiedzi na to, kto w istocie jest właścicielem takiego pojazdu i czy podmiot ten powinien widnieć w dowodzie rejestracyjnym. Odrębną kwestią jest ustalenie, czy mając do czynienia np. z osobą prawną, jest ona właściwie reprezentowana w postępowaniu, co następuje właśnie na etapie badania wniosku, a co zostało szerzej omówione przy okazji zagadnień dotyczących stron postępowania.

W praktyce wydziałów komunikacji przy niektórych kategoriach spraw funkcjonuje model postępowania, który (w pewnym uproszczeniu) można by określić algorytmicznym. Zarówno bowiem rejestracja pojazdu, jak i uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami toczą się wedle ściśle określonych reguł, gdzie przepisy precyzują rodzaje dowodów (dokumentów) jakie strona powinna dostarczyć, aby postępowanie zakończyło się w sposób dla niej satysfakcjonujący. Niemniej jednak w niektórych przypadkach może się okazać, że ustalenie czego strona oczekuje od organu będzie wymagało podjęcia działań, zmierzających do ustalenia rzeczywistych intencji autora wniosku, czyli sprecyzowania treści żądania strony.

Ustalenie norm prawnych w oparciu, o które będzie się toczyło postępowanie administracyjne nie powinno rodzić znaczących problemów. Zarówno ustawa o kierujących pojazdami, jak i ustawa prawo o ruchu drogowym w dosyć precyzyjny sposób regulują zakres i przedmiot poszczególnych postępowań toczących się przed organami. Z perspektywy praktyki pewne problemy mogą pojawić się wówczas, gdy organ ma do czynienia z uprawnieniami do kierowania pojazdami nabytymi poza Europą lub też z pojazdem o nietypowej charakterystyce. Wówczas nieodzowne może okazać się odwołanie do norm prawa międzynarodowego publicznego i poszukiwanie tam podstawy prawnej do dalszych działań. UWAGA! Sądy administracyjne zmieniły ugruntowane dotychczas stanowisko i dopuszczają możliwość, w razie potrzeby, powołania biegłego z zakresu prawa do ustalenia norm, które powinny być stosowane w danej sprawie.

5.2. Wstępna ocena wniosku

Ocena wniosku rozpoczyna się od ustalenia właściwości organu. Pamiętać należy, że prowadzenie postępowania i wydanie w jego efekcie decyzji przez organ niewłaściwy skutkować będzie jej nieważnością, ze względu na zaistnienie przesłanki wskazanej w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Właściwość organu ma trojaka „postać”

- właściwości rzeczowej – budzącej najmniejsze problemy w praktyce wydziałów komunikacji, a to ze względu na stosunkowo precyzyjną regulację określającą zakres kompetencji organu wynikających zarówno z ustawy o kierujących pojazdami, jak i z ustawy prawo o ruchu drogowym i rozporządzeń w sprawie rejestracji pojazdów.
- właściwości miejscowej, a więc przesądzającej o tym, który organ na terytorium kraju, ma zająć się konkretną sprawą. W przypadku postępowań toczących się przed wydziałami komunikacji zastosowanie znajdują zasady ogólne, wskazane w tym przypadku w art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem właściwość miejscowa określana jest wedle miejsca zamieszkania (lecz nie zameldowania) strony. Co prawda organ może opierać się na ewidencji ludności i wstępnie założyć, że miejsce zameldowania jest jednocześnie miejscem zamieszkania strony, niemniej jednak, jeżeli strona oświadczy, że jej miejsce zamieszkania jest inne niż miejsce zameldowania należy ten fakt uwzględnić w dalszym postępowaniu. Co istotne,

właściwość miejscowa organu nie zmienia się w razie ubezwłasnowolnienia strony lub zmiany jej przedstawiciela ustawowego. To bowiem miejsce zamieszkania strony jest tym, które determinuje właściwość organu. Problemy mogą pojawić się w przypadku obcokrajowców nieposiadających miejsca zamieszkania na terenie naszego kraju. Wówczas organ winien ustalić ostatecznie miejsce pobytu takiej osoby, w oparciu o dostępne dane wynikające np. z informacji uzyskanych od innych organów, ewentualnie zdobytych w trakcie innych postępowań toczących się przed nim. Gdyby jednak okazało się to niemożliwe, o właściwości miejscowej przesądza miejsce zdarzenia inicjującego postępowanie (np. kolizji drogowej, kontroli drogowej). W ostateczności, o ile wskazane wyżej sposoby zawiodą – właściwym jest organ dla obszaru Warszawa Śródmieście.

- właściwości instancyjnej – określającej szczebel organu, w hierarchii wynikającej z przepisów ustrojowych, mogącego prowadzić postępowanie. Ten ostatni przypadek nabiera szczególnego znaczenia w przypadku tzw. postępowań nadzwyczajnych – por. art. 150 k.p.a. i art. 157 § 1 k.p.a.

Jeżeli treść wniosku wskazuje na to, że organ, do którego ów wniosek został złożony nie jest właściwy, a właściwy jest inny organ – wówczas taki wniosek przekazuje się temu organowi, informując o tym stronę na piśmie (art. 65 k.p.a.).

Może pojawić się sytuacja, w której poza adresatem podania właściwych jest kilka innych organów. Wówczas organ, który otrzymał takie podanie rozpozna je w zakresie swojej właściwości i jednocześnie pismem poinformuje stronę, że pozostałe żądania zawarte we wniosku powinny być kierowane do innych adresatów (art. 66 § 1 k.p.a.).

Gdyby natomiast okazało się, że z treści wniosku wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny (np. strona oczekuje, że organ wpisze ją w dowodzie rejestracyjnym pojazdu jako jedyne go właściciela, żądając zniesienia współwłasności) - wówczas należy wydać postanowienie (na które służy zażalenie) o zwrocie podania stronie. Taka sama procedura obowiązuje w przypadku podania, z treści którego nie można ustalić o co strona wnioskuje.

UWAGA ! Przekazanie wniosku innemu organowi następuje „na piśmie” (nie wydaje się żadnego postanowienia). Może jednak powstać pytanie, co zrobić w sytuacji, gdy inny organ przekazał nam sprawę a my stwierdzamy, że też nie jesteśmy właściwi? Kodeks milczy

w tej kwestii, natomiast orzecznictwo sądów jest tu jednoznaczne i wyklucza dalsze przekazywanie wniosku. Wobec tego organ ma dwa wyjścia: albo rozpoznać wniosek, albo skierować sprawę do organu wyższej instancji celem rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Reguły i właściwość organów rozpatrujących spory kompetencyjne zawarte zostały w art. 22 k.p.a.

5.3. Dopuszczalność rozpoznania sprawy przez organ i jego pracowników

Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z postępowaniem inicjowanym na wniosek strony, czy też z urzędu, na każdym etapie postępowania organ powinien zwracać uwagę na ewentualny konflikt interesów pomiędzy nim a stroną lub przedmiotem postępowania.

W pierwszej kolejności należy więc zbadać, czy pracownik organu nie będzie podlegał wyłączeniu od załatwienia konkretnej sprawy. Szczegółowy zakres okoliczności uzasadniających wyłączenie pracownika organu zawarty został w art. 24 § 1 k.p.a. Natomiast pamiętać należy, że w sytuacji, gdyby pojawiła się okoliczność, która nie została wymieniona w tym przepisie, a zarazem mogłaby budzić wątpliwości co do bezstronności pracownika, to w tym samym przepisie (w art. 24 k.p.a.) w § 3 zawarta została ogólna klauzula pozwalająca w takim przypadku wyłączyć pracownika z innych powodów.

Obok możliwości wyłączenia pracownika, ustawodawca przewidział również przesłanki wyłączenia samego organu (art. 25 k.p.a.). Należy zwrócić uwagę, że w przepisie tym podstawową przesłanką jest istnienie „interesów majątkowych” kierownika organu (w dorozumieniu – osoby pełniącej funkcję starosty, burmistrza, wójta, prezydenta miasta) lub osoby zajmującej stanowisko kierownicze. W obu przypadkach przesłanka ta rozszerza się na osoby bliskiej któremukolwiek z nich.

W praktyce wydziałów komunikacji, biorąc pod uwagę specyfikę spraw, którymi się zajmują najczęściej, można mieć do czynienia z przesłankami wyłączenia pracownika organu. Natomiast w sytuacjach, w których dochodzi do wymierzenia kary pieniężnej możemy mówić o istnieniu interesów majątkowych, a wobec tego w grę wchodziłaby również możliwość wyłączenia organu.

5.4. Braki formalne

Kodeks postępowania administracyjnego nie precyzuje pojęcia braków formalnych. Biorąc pod uwagę treść art. 64 § 2 k.p.a. należy uznać, że pod tym terminem należy rozumieć tego rodzaju elementy wniosku, bez których nie jest możliwe rozpoznanie wniosku co do meritum. Innymi słowy będzie to zarówno tak oczywisty brak formalny jak brak podpisu strony na podaniu, jak i np. brak dokumentu wskazanego w art. 72 p.r.d. Braki formalne można podzielić na braki proceduralne i prawnomaterialne. Proceduralne to np. brak podpisu na wniosku, brak jednoznacznego sformułowania żądania, natomiast braki prawnomaterialne to te elementy wniosku, które są wskazane jako wymagane przy jego złożeniu (zaświadczenie o ukończeniu kursu, zaświadczenie z przeprowadzonego badania technicznego pojazdu).

Następstwem zaistnienia braku formalnego wniosku (zarówno procesowego jak i prawnomaterialnego) jest ciężący na organie obowiązek wezwania strony do jego uzupełnienia. W obecnie obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wyznaczył dolną, siedmiodniową granicę terminu, w jakim strona powinna sanować brak wniosku. Oznacza to, że w zależności od okoliczności termin ten może być przez organ wyznaczony w zasadzie w dowolny sposób (10 dni, 14 dni, 28 dni), ale nie może być krótszy niż dni siedem. Jeżeli strona uzupełni brak formalny w terminie – wnioskowi nadawany jest bieg. Jeżeli natomiast spóźni się lub w ogóle nie zareaguje na wezwanie organu – wówczas podanie pozostawia się bez rozpatrzenia. Dopiero gdy braki zostaną uzupełnione, a organ ma dalsze wątpliwości odnośnie treści nadesłanych dokumentów może procedować dalej, a jeżeli zastrzeżenia organu nie zostaną wyjaśnione – wydać decyzję odmowną.

Wezwanie powinno w jednoznaczny sposób precyzować jaki brak ma być uzupełniony, wyznaczać termin do dokonania tej czynności, wreszcie wskazywać skutek niedochowania terminu – a więc pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

Pozostawienie podania bez rozpatrzenia oznacza zaniechanie jakichkolwiek czynności związanych ze złożonym wnioskiem. Jest to czynność materialno-techniczna, która nie przybiera żadnej formy procesowej (nie wydaje się ani decyzji, ani postanowienia). Jedynym obowiązkiem organu w tym zakresie jest poinformowanie strony o tym fakcie.

Pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia nie podlega kontroli organu wyższej instancji bądź też sądu administracyjnego. Jedynym środkiem procesowym, o ile strona uważa, że wezwanie to było bezzasadne, jest wniesienie w takiej sytuacji ponaglenia. Wówczas

bowiem z wnioskiem strony się „nic nie dzieje” i może ona uznać, że organ pozostaje beczynny.

W praktyce wydziałów komunikacji mogą pojawić się wątpliwości odnośnie wniosku złożonego przez prokuratora o skierowanie na badania lekarskie kierowcy, którego stan zdrowia wskazuje na to, że może być ubezwłasnowolniony. O ile prokurator nie wskazał takiej osoby należy się do niego zwrócić o jej wskazanie, informując zarazem, że postępowanie zostało wszczęte, lecz nie może być prowadzone ze względu na przeszkodę – zagadnienie wstępne (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.) dotyczące ustanowienia kuratora. Jeżeli prokurator nie udzieli odpowiedzi w tym zakresie – należy rozważyć zawieszenie postępowania administracyjnego z urzędu, aż do momentu ustanowienia kuratora.

5.5. Odmowa wszczęcia postępowania

Wstępna ocena złożonego wniosku może doprowadzić do konkluzji, że nie jest możliwym prowadzenie postępowania. Czasami bowiem już na pierwszy rzut oka widać, że sprawie nie można nadać biegu, a wszelkie, ewentualne czynności procesowe są tak naprawdę stratą czasu i środków. Mając to na uwadze ustawodawca przewidział możliwość dokonania swoistej „procedury wyprzedzającej”, stanowiącej istotny wyjątek od zasady, że wniosek uruchamia postępowanie. Można by rzec, że zasada ta powinna brzmieć” dopuszczalny wniosek inicjuje postępowanie”. Odmowa wszczęcia postępowania może mieć miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. takich, które nie wymagają jakiejś głębszej analizy sprawy czy też przeprowadzenia dowodów. Przeszkoda we wszczęciu postępowania winna zatem de facto wynikać z samego brzmienia złożonego wniosku. Konsekwencją powyższego jest to, że organ, który odmawia wszczęcia postępowania nie może prowadzić postępowania dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego danej sprawy, a następnie zauważając brak możliwości prowadzenia postępowania, odmówić jego wszczęcia.

Z punktu widzenia przepisów k.p.a., a konkretnie art. 61a dopuszczalność wniosku warunkowana jest dwiema grupami przesłanek:

- podmiotowymi;
- pozostałymi.

Mając na uwadze problematykę stron postępowania, można powiedzieć, że przesłanki podmiotowe dotyczą tak naprawdę dwóch typów przeszkód procesowych.

Po pierwsze wniosek może pochodzić od podmiotu, który w ogóle nie może być stroną – spółki cywilnej; wójta gminy (który działa samodzielnie, a nie jako jej przedstawiciel); komitetu rodzicielskiego w szkole; komendy (a nie komendanta) policji; najemcy pojazdu albo osoby, której oddano go w użyczenie itp. Mamy tu więc do czynienia z kategorią podmiotów, której przepisy odmawiają podmiotowości jako takiej. Ten typ jest stosunkowo łatwy do identyfikacji.

Po drugie, wniosek może pochodzić od podmiotu, który co prawda ma możliwość uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego, niemniej jednak w konkretnych okolicznościach faktycznych już przy wstępnym badaniu wniosku widać, że nie może go uzyskać. Przykład: zdenerwowany działaniem komunikacji miejskiej obywatel składa wniosek o wyrejestrowanie autobusu linii 123. Bez szczegółowego badania treści żądania już od razu widać, że tego rodzaju wniosek nie będzie mógł być rozpoznany, a jego procedowanie jest po prostu nieracjonalne. Może się jednak zdarzyć, że dopiero weryfikacja intencji autora wniosku pozwoli stwierdzić, że w istocie jest on niedopuszczalny, stąd też w razie wątpliwości organ winien dopytać wnoszącego o jego oczekiwania.

Pozostałą kategorią przesłanek pozwalających na odmowę wszczęcia postępowania są okoliczności związane z przedmiotem lub przepisami prawa.

Ustawa nie definiuje tych „innych, uzasadnionych przyczyn”, natomiast w literaturze i orzecznictwie można napotkać przykłady tego rodzaju okoliczności. Zaliczyć do nich trzeba *res iudicata* – powagę rzeczy osądzonej, czyli stan, w którym ktoś ponownie ubiega się o wydanie decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej. W takim przypadku konieczne jest ustalenie, że organ ma do czynienia z tym samym podmiotem, w tym samym stanie faktycznym i prawnym. Innego rodzaju okolicznością jest wniesienie podania w sprawie, która nie wymaga załatwienia w formie decyzji (żądanie wydania decyzji w sprawie zgłoszenia faktu zbycia pojazdu) bądź też złożenie wniosku w sytuacji, gdy upłynął termin prawa materialnego na dokonanie określonej czynności.

5.6. Wszczęcie postępowania z urzędu

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają żadnych wskazówek pozwalających stwierdzić, kiedy postępowanie powinno być wszczęte z urzędu. Stąd też najczęściej organ opiera się na przepisach prawa materialnego, które w określonych sytuacjach nakładają na niego obowiązek wszczęcia i prowadzenia postępowania. Często

zarazem jest tak, że przepisy wprost nie przewidują aktu wszczęcia postępowania, natomiast przyjmuje się, że jeżeli konkretna regulacja przewiduje pewną aktywność organu, która kończy się wydaniem decyzji, to zarazem jest to podstawa do wszczęcia i prowadzenia postępowania z urzędu (np. art. 140aa p.r.d.).

Niekiedy mogą pojawić się wątpliwości, co do momentu, z którym wszczyna się takie postępowanie. Przyjmuje się, że jest nią pierwsza czynność uzewnętrzniona przez organ stronie. W istocie będzie to więc zawiadomienie o wszczęciu postępowania. W zawiadomieniu takim, oprócz informacji na temat przedmiotu postępowania, powinna znaleźć się informacja na temat obowiązku powiadomienia organu o każdorazowej zmianie adresu, wraz z pouczeniem, że uchybienie temu obowiązkowi będzie skutkowało pozostawianiem pism w aktach sprawy.

W praktyce wydziałów komunikacji może pojawić się problem zmiany właściwości miejscowej organu ze względu na zmianę miejsca zamieszkania strony. Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i w doktrynie ścierają się dwa stanowiska:

- zmiana właściwości miejscowej organu w toku postępowania powoduje jego bezprzedmiotowość, co wymaga umorzenia postępowania, a następnie przekazania wniosku organowi właściwemu. Pogląd ten opiera się na założeniu, że zmiana właściwości powoduje odpadnięcie jednego z elementów stosunku prawnego (organu), co czyni niemożliwym dalsze prowadzenie postępowania.
- zmiana właściwości organu w toku postępowania obliguje organ do przekazania sprawy organowi właściwemu wraz z wnioskiem oraz aktami sprawy. Stanowisko to opiera się na koncepcji ciągłości postępowania oraz ekonomiki procesowej. W praktyce pogląd ten zapobiega sytuacjom, w których strona kilkakrotnie zmienia miejsce zamieszkania tylko po to, aby stosować obstrukcje procesową. Przy zastosowaniu pierwszego wariantu postępowanie musiałoby być kilkakrotnie wszczynane i umarzane, natomiast w drugim wariantcie czynności dokonane przez jeden organ zachowują swoją ważność (ciągłość) w postępowaniu przed kolejnym. Wówczas „żonglowanie” miejscem zamieszkania nie stanowiłoby skutecznej metody na uniemożliwienie wydania decyzji, bo w końcu któremuś z organów udałoby się ją wydać.

6. DOWODY W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zgodnie z treścią art. 75 § 1 k.p.a., dowodem może być wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a co nie jest sprzeczne z prawem. Treść powołanego przepisu należy odczytywać razem z art. 7 k.p.a., nakładającym na organy obowiązek podejmowania, z urzędu lub na wniosek strony, wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. To z kolei oznacza, że w zakresie postępowania obowiązuje zasada oficjalności, polegająca na tym, że organ w pierwszej kolejności ma obowiązek działania z urzędu, a dopiero w sytuacji, gdy nie jest w stanie przeprowadzić konkretnego dowodu, może wzywać stronę do jego dostarczenia. Pamiętać przy tym trzeba, że strona ma również inicjatywę dowodową, przy czym jest ona ograniczona oceną czy przedmiotem dowodu ma być okoliczność mająca znaczenie dla strony. Istotne znaczenie dla prowadzonego postępowania ma legalność dowodu. Legalność dowodu może być oceniana z dwóch perspektyw: legalności samego dowodu oraz legalności jego zdobycia.

Legalność dowodu odnosi się do wskazanych w k.p.a. reguł określających tzw. zakazy dowodowe. Należą do nich np. naruszenie art. 82 k.p.a. (potraktowanie jako świadka osoby, która nie może nim być) bądź też art. 81a § 2 k.p.a. (a więc korzystna interpretacja niedających się usunąć wątpliwości na rzecz strony i wskazane w § 2 czynniki wyłączające możliwość zastosowania tego przepisu). Wówczas taki dowód nie może w ogóle być brany pod uwagę, a jeżeli jednak skorzystano z niego, to wówczas można będzie to traktować w kategoriach rażącego naruszenia prawa. (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Poza legalnością samego dowodu może pojawić się sytuacja, w której wątpliwości będzie budzić nie tyle sam dowód, co metoda jego zdobycia (np. uzyskanie oświadczenia diagnosty co do stanu pojazdu poprzez nagranie tej wypowiedzi bez powiadomienia o tym nagrywanego). Co prawda kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera regulacji odnoszących się do zasady zakazu „spożywania owoców zatrutego drzewa” niemniej jednak, wychodząc od zasady legalizmu (art. 6 k.p.a.) i zasady ochrony praworządności (art. 7 k.p.a.) uznać trzeba, że uzyskany nielegalnie dowód co do zasady nie powoduje wadliwości decyzji wydanej na jego podstawie, niemniej jednak w oczach sądu administracyjnego może stanowić to okoliczność uzasadniająca jej uchylenie.

6.1. Rodzaje dowodów

Przepis art. 75 § 1 k.p.a. wymienia podstawowe kategorie dowodów, które mogą być użyte w postępowaniu administracyjnym, przy czym nie są to jedyne środki dowodowe. Ich kolejność nie ma znaczenia dla oceny doniosłości dla postępowania. Kodeks wymienia więc dowody w postaci:

- dokumentów;
- zeznań świadków;
- opinii biegłych;
- ogłędzin.

6.2. Dowód z dokumentu

Dokument jest środkiem dowodowym, którego treść przesądza o uzyskaniu pewnych informacji. Definicję formalną dokumentu można znaleźć w treści art. 77³ k.c., zgodnie z którą jest to nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Co istotne, definicja ta nie wymaga, aby dokument przybrał postać papierową, może nim być również zdjęcie, plik komputerowy itp. Ważne jest natomiast, aby zawierał on ciąg znaków stanowiący informacje. W Kodeksie postępowania administracyjnego rozróżnia się dokumenty „zwykłe” i dokumenty urzędowe, o których jest mowa w art. 76 § 1 k.p.a.

Rozróżnienie dokumentów poczynione przez ustawodawcę opiera się na domniemaniu prawdziwości dokumentów urzędowych. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że o tym, czy dokument urzędowy będzie korzystał ze wspomnianego domniemania decydują trzy warunki:

- musi być sporządzony przez uprawniony organ – co wynika z przepisów ustrojowych;
- musi być przygotowany w ramach przysługujących mu kompetencji;
- treść dokumentu winna odpowiadać zakresowi kompetencji organu.

Powyższe oznacza, że nie każdy dokument sporządzony przez organ może być traktowany jako dokument urzędowy, a tylko taki, który spełnia opisane wyżej warunki. Jeżeli natomiast istnieją wątpliwości co do takiego dokumentu to organ prowadzący postępowanie nie może przyjąć wspomnianego domniemania. Przykładem dokumentu

urzędowego jest np. dowód rejestracyjny; zaświadczenie o niekaralności; dowód osobisty, orzeczenie o niepełnosprawności np. Dokumentem urzędowym nie jest natomiast opinia biegłego sporządzona na potrzeby postępowania karnego. Tego rodzaju dokument może stanowić podstawę do wszczęcia określonego rodzaju postępowania (np. w sprawie uchylecia decyzji o rejestracji pojazdu), stanowi dowód w sprawie, ale nie jest to opinia biegłego w rozumieniu k.p.a. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że czym innym jest dokument sporządzony przez organ, a czym innym sporządzony na zlecenie organu. Do kategorii dokumentów urzędowych zaliczyć należy tę pierwszą grupę.

Niezależnie od tego, czy dokument jest prywatny czy też urzędowy, organ powinien być w posiadaniu jego oryginału lub odpisu. Strona może przedłożyć odpis dokumentu, jednakże ów powinien być poświadczony za zgodność z oryginałem przez notariusza. W przypadku, gdyby odpis nie był poświadczony przez notariusza, jego uwierzytelnienie może być dokonane przez występującego w sprawie fachowego pełnomocnika strony (adwokata lub radcę prawnego). Trzeba też pamiętać, że część dokumentów urzędowych, przybierających postać wyciągu lub wypisu z rejestru publicznego (np. z KRS, CEDIG, KW) korzysta z domniemania prawdziwości.

Dodatkowo należy pamiętać, że organ nie może żądać dokumentów urzędowych w sytuacji, w której fakty mające z nich wynikać znane są organowi z urzędu – tzw. fakty notoryjne. Można tym samym rozważyć, czy zaliczają się do nich informacje, uzyskane przez organ w innych postępowaniach dotyczących strony. Mając na uwadze rozumienie organu w znaczeniu funkcjonalnym – a więc przez pryzmat przyznanych mu kompetencji do prowadzenia różnorodnych postępowań stwierdzić trzeba, że informacje uzyskane w jednym postępowaniu mogą służyć za dowody w innym. Np. jeżeli strona w postępowaniu o wymierzenie kary pieniężnej wskaże, że jej nie uiszczała w terminie, bo przebywała w szpitalu psychiatrycznym, to może być to informacja dająca podstawę do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie skierowania jej na badania lekarskie.

Ponadto, jeżeli organ jest w stanie uzyskać określone informacje z posiadanych przezeń ewidencji, rejestrów, rejestrów publicznych lub uzyskanych w drodze wymiany z innymi podmiotami publicznymi, to nie powinien dostarczenia tego rodzaju dokumentów przez stronę.

6.3. Przesłuchanie świadka

Świadek, patrząc od strony poglądów doktryny, jest osobowym źródłem dowodowym, a ustawa nie wskazuje ograniczeń wiekowych względem świadka. Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje kto może być świadkiem, natomiast wyraźnie precyzuje, kto świadkiem nie może być. Z powyższego wynika, że świadkiem może być każdy, kto jest zdolny do postrzegania i komunikowania swoich spostrzeżeń oraz nie jest ograniczony w możliwości składania zeznań przez przepisy k.p.a. Trzeba pamiętać, że kodeks przewiduje ograniczenia w zakresie możliwości składania zeznań, odnosząc je do osób spokrewnionych ze stroną jak również do ewentualnej odpowiedzialności karnej, hańby lub szkody majątkowej, które takie osoby mogłyby ponieść. Za każdym razem świadek winien być uprzedzony o prawie odmowy składania zeznań, a z kolei sam organ powinien pilnować by nie podejmować prób przesłuchania świadka, którego status wyklucza taki dowód (vide art. 82 k.p.a).

Zasadniczo zeznania świadka powinny być odebrane w siedzibie organu, natomiast mogą być również odebrane w trakcie przeprowadzania oględzin. W postępowaniu administracyjnym, w zakresie dowodu z zeznań świadka obowiązuje reguła bezpośredniości, co oznacza, że świadek winien stawić się przed organem prowadzącym postępowanie. Wyjątkiem od tej reguły jest odebranie zeznań za pośrednictwem telekonferencji, a w wyjątkowych przypadkach, w ramach pomocy świadczonej przez inny organ może on przesłać pytania innemu organowi, który na miejscu odbierze zeznania od świadka. Przesłuchanie świadka dokonywane jest przed organem, który odbiera jego zeznania. Strona nie musi uczestniczyć w przesłuchaniu świadka, natomiast jeżeli taka czynność odbywa się na rozprawie, to za zgodą organu może świadkowi zadawać pytania.

Z dowodu w postaci zeznań świadka obligatoryjnie musi być sporządzony protokół. Jeżeli przesłuchanie świadka odbywa się w trybie telekonferencji, to powinna być ona nagrana, a z czynności należy sporządzić protokół podpisany przez osoby obecne w siedzibie organu przy tej czynności.

6.4. Oględziny

Oględziny stanowią środek dowodowy pozwalający organowi w sposób bezpośredni o stanie obiektu lub rzeczy celem przekonania się o właściwościach rzeczy. W trakcie

ogłędzin mogą być przeprowadzane inne dowody, w tym zwłaszcza zeznania świadków lub formułowanie opinii przez biegłego. Z oględzin, podobnie jak z zeznań świadka obligatoryjnie musi być sporządzony protokół. Jeżeli przedmiot oględzin znajduje się w rękach innej osoby (a więc nie biorącej udziału w postępowaniu) osoba ta jest zobligowana do okazania przedmiotu oględzin.

6.5. Opinie biegłych

Opinia biegłego jest sporządzana wówczas, gdy w sprawie wymagane są tzw. wiadomości specjalne. Ustawa nie precyzuje tego pojęcia, stąd też w doktrynie przyjmuje się, że chodzi o wiedzę pozostającą poza zakresem wiedzy nie tylko przeciętnego człowieka, lecz również poza zakresem wiedzy organu, który na różnych obszarach swojego działania dysonuje specjalistami, niemniej jednak akurat ten konkretny przypadek wykracza poza ich możliwości. Co do zasady kodeks przewiduje swobodę organu w podjęciu decyzji o powołaniu biegłego, natomiast pamiętać trzeba, że niektóre przepisy obligują organ do korzystania z opinii biegłego. Tego rodzaju regulacją jest np. 66a ust. 3 p.r.d.; art. 81 ust. 13 p.r.d.

Pamiętać trzeba, że opinia biegłego jest dowodem w postępowaniu, który winien być traktowany tak, jak każdy inny dowód, a więc podlega swobodnej ocenie. Może więc pojawić się pytanie, w jaki sposób organ ma poddać ocenie stanowisko biegłego, który dysponuje wiedzą niedostępną temu organowi. Ten swoisty paradoks nie zdejmuje z organu powinności rozpatrzenia materiału dowodowego w sposób, o którym wspomina art. 77 § 1 k.p.a. Owo rozpatrzenie nie obejmuje rzecz jasna ingerencji w merytoryczną treść opinii, lecz zbadanie czy opinia jest spójna, logiczna i odpowiada celowi, dla którego została sporządzona. W razie jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie biegły ma obowiązek udzielić wszelkich niezbędnych wyjaśnień, a organ może dopytywać go tak długo, aż pozbędzie się tych wątpliwości. Ponadto, biegły może brać udział w rozprawie administracyjnej, gdzie powinien udzielić wyjaśnień zarówno organowi, jak i stronie w niej uczestniczącej. W praktyce często pojawia się pytanie, co organ powinien zrobić w sytuacji, gdyż okaże się, że sporządzona przez biegłego opinia jest niemiarodajna? Biorąc pod uwagę zasadę dążenia do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz fakt, iż niemiarodajna opinia nie daje podstaw do sformułowania wniosków mających znaczenie dla wyniku postępowania,

organ powinien zlecić sporządzenie kolejnej opinii z wyraźnym sprecyzowaniem swoich oczekiwań w tym względzie.

W praktyce wydziałów komunikacji niejednokrotnie można się zetknąć z problemem opinii biegłych sporządzonych na potrzeby innych postępowań (np. karnych) i kwestią traktowania ich jako dowodu. Ma to szczególne znaczenie w tych postępowaniach, które toczą się w oparciu o art. 75 ust. 1 pkt 5 u.k.p. Pamiętać trzeba, że tego rodzaju opinie (sporządzone na potrzeby innych postępowań) niewątpliwie stanowią dowód w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a., niemniej jednak nie są opinią biegłego, o której stanowi art. 84 § 1 k.p.a. Opinia biegłego w postępowaniu administracyjnym to opinia sporządzona na potrzeby tego postępowania, nie zaś związana z innym.

6.6. Inne kategorie dowodów

We wspomnianym na wstępie art. 75 § 1 k.p.a. ustawodawca nie tworzy zamkniętego katalogu środków dowodowych, co oznacza, że poza dowodem z dokumentu, zeznań świadka, oględzin i opinii biegłego organ może korzystać z innych źródeł dowodowych. Mogą się do nich zaliczać np. nagrania w videorejestratorów samochodowych, wydruki z komputerów samochodowych, filmy nagrane przez świadków itp. Jedynym kryterium warunkującym dopuszczalność takiego dowodu jest jego legalność, zarówno po względem materialnym (a więc brak sprzeczności z prawem) jak i formalnym (droga jego pozyskania).

6.7. Swobodna ocena dowodów i jej zakres

W art. 80 k.p.a. ustawodawca sformułował zasadę swobodnej oceny dowodów, zgodnie z którą to organ ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego czy dana okoliczność została udowodniona. To oznacza, że na organie ciąży odpowiedzialność nie tylko za dobór źródeł dowodowych, lecz również za ich ocenę. Kwestia, jak poszczególne dowody zostały przez organ potraktowane musi być wyjaśniona w uzasadnieniu decyzji w części nazywanej uzasadnieniem faktycznym. Jeżeli w toku postępowania wyjaśniającego organ miał do czynienia z różnymi, wzajemnie wykluczającymi się dowodami, to w uzasadnieniu musi wskazać powody, dla których części z nich dał wiarę, a części nie. Brak w tym zakresie może być traktowany jako uchybienie art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 k.p.a. i stanowić dostateczny powód uchylenia takiej decyzji i przekazania jej do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Przepisem, który ogranicza wskazaną wyżej swobodną ocenę materiału dowodowego jest art. 81a k.p.a. Przewiduje on bowiem możliwość stosowania domniemań faktycznych na korzyść strony.

Warunkiem zastosowania tego przepisu jest przede wszystkim przedmiot sprawy, którym musi być nałożenie na stronę obowiązku, bądź też ograniczenie lub odebranie uprawnienia. W praktyce wydziałów komunikacji z tego rodzaju postępowaniami można się zetknąć przy okazji skierowania strony na badania lekarskie (nałożenie obowiązku) bądź też cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami określonej kategorii (odebranie uprawnienia). Uwaga! Ta zasada nie obowiązuje w tych przypadkach, w których strona dopiero ubiega się o przyznanie określonego uprawnienia (np. gdy ktoś chce zarejestrować samochód albo uzyskać uprawnienia do kierowania pojazdami określonej kategorii). Innymi słowy, przywołany przepis jest stosowany tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z uprawnieniem już istniejącym, a nie takim, które strona ma dopiero uzyskać.

Drugim czynnikiem warunkującym zastosowanie tego przepisu jest istnienie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego.

Z pojęciem niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego mamy do czynienia wówczas, gdy albo danej okoliczności nie da się udowodnić dostępnymi środkami dowodowymi, bądź też postępowanie dowodowe prowadzone, z punktu widzenia organu, jak najstaranniej nie daje podstaw do sformułowania jednoznacznych wniosków.

Jeżeli spełnione są oba, wskazane wyżej warunki, wątpliwości w zakresie stanu faktycznego rozstrzygane są na korzyść strony. Oznacza to, że w takiej sytuacji, jeśli fakty nie przemawiają jednoznacznie za nałożeniem na stronę obowiązku lub ograniczeniem bądź też odebraniem uprawnień, organ nie może ich brać pod uwagę przy wydawaniu decyzji kończącej postępowanie.

Pamiętać należy, że przepis art. 81a § 2 k.p.a. formułuje cztery przesłanki wykluczające możliwość stosowania:

- jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. Ta sytuacja, co do zasady nie zachodzi w sprawach należących do właściwości wydziałów komunikacji, w zakresie rejestracji pojazdów czy też przyznawania lub cofania uprawnień do kierowania pojazdami.

- jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów. W przypadku praktyki wydziałów komunikacji nie sposób wskazać tego rodzaju regulacji. O ile bowiem szereg przepisów nakłada na stronę wykazanie pewnych faktów celem nabycia uprawnień (np. rejestracji pojazdu lub uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami), o tyle trudno wskazać takie regulacje, które odnoszą się do wykazania określonych okoliczności celem uniknięcia cofnięcia lub ograniczenia uprawnień bądź też nałożenia obowiązków.
- jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Treść tej przesłanki operuje szeregiem pojęć niedookreślonych, których zakres zastosowania jest bardzo szeroki i wskazane jest zachowanie daleko idącej ostrożności. Na chwile obecną trudno wskazać takie okoliczności, a już z pewnością nie można stosować tego przepisu w odniesieniu do postępowań toczących się w oparciu o art. 75 ust. 1 pkt 5. u.k.p. (kierowanie na badania lekarskie).
- w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Ostatnia przesłanka odnosi się do pewnego typu spraw żołnierzy lub funkcjonariuszy. Są to kwestie dotyczące ich stosunku służbowego, a więc z istoty niebędące w zakresie spraw załatwianych przez wydziały komunikacji.

6.8. Przeprowadzenie dowodu na żądanie strony

Z zasady oficjalności (art. 7 k.p.a.) wynika fakt, że to na organie ciąży obowiązek poszukiwania i gromadzenia dowodów, na co wskazuje użycie w art. 7 k.p.a. zwrotu „z urzędu”. W toku postępowania strona może oczywiście dostarczać dowodów na poparcie swojego stanowiska, a organ nie może z góry ich kwestionować. Organ natomiast nie może przerzucać na stronę obowiązku ich gromadzenia. W sytuacji, w której strona wnosi o przeprowadzenie dowodu organ powinien w pierwszej kolejności rozważyć, czy z perspektywy celu postępowania oraz dowodów zgromadzonych do tej pory, uwzględnienie wniosku strony jest zasadne. Nadto, czynnikiem, który nie ma tu pierwszorzędного znaczenia, ale winien być brany pod uwagę jest kwestia szybkości postępowania, oceniana przez pryzmat tego, czy w istocie wniosku strony nie ma na celu obstrukcji postępowania. Odmowa przeprowadzenia dowodu następuje w formie postanowienia, na które nie

przysługuje zażalenie, a które podlega kontroli instancyjnej w ramach ewentualnego postępowania odwoławczego.

6.9. Zapoznanie strony z materiałem dowodowym

Poinformowanie strony o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym traktować należy jako realizację zasady informowania stron (art. 9 k.p.a.) oraz zasady zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.). Jakkolwiek z przepisów to nie wynika, to trudno uznać za racjonalne informowanie stron o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym w sytuacji, w której rozstrzygnięcie ma być wydane w oparciu o dowody dostarczone przez stronę a decyzja w całości ma uwzględniać wniosek strony. Można więc zaryzykować twierdzenie, że zapoznanie ze zgromadzonym materiałem dowodowym powinno nastąpić wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość wydania decyzji na niekorzyść strony (czyli nie uwzględniającej wniosku, nakładającej obowiązek, cofającej lub ograniczającej uprawnienia). W tym aspekcie wypada zwrócić uwagę na treść art. 79a § 1 k.p.a., który obliguje organ do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, a co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Innymi słowy organ powinien antycypować przyszłe rozstrzygnięcie (zakładając, że zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że będzie ono negatywne) i wskazać stronie możliwość przedstawienia dowodów, które przemawiałyby za zmianą potencjalnej decyzji.

7. DECYZJA ADMINISTRACYJNA

Decyzja administracyjna jest finalnym aktem kończącym postępowanie administracyjne na danym etapie instancyjnym. Stanowi ona uzewnętrznienie woli organu, jest aktem władczym, jednostronnym, tworzącym, znoszącym lub modyfikującym stosunek administracyjnoprawny. Ostateczny kształt decyzji administracyjnej – w znaczeniu jej rozstrzygnięcia – jest wypadkową treści obowiązujących przepisów prawa oraz ich subsumpcji do ustalonego w toku postępowania stanu faktycznego. Przystępniej rzecz ujmując – wynik postępowania jest rezultatem wykładni obowiązującego prawa w świetle ustalonych przez organ faktów.

W doktrynie dokonuje się różnorodnych klasyfikacji decyzji administracyjnych, jednakże z praktycznego punktu widzenia najistotniejszy z nich to podział na decyzje

konstytutywne i deklaratoryjne. Zaznaczyć od razu wypada, że podział ten nie ma charakteru wyczerpującego, gdyż można podać wiele przykładów decyzji o mieszanym, bądź też nieoczywistym (mieszanym) charakterze.

Decyzje konstytutywne to decyzje tworzące uprawnienie lub nakładające określone obowiązki, ewentualnie pozbawiające istniejących uprawnień lub je ograniczające. Przykładem tego rodzaju decyzji jest np. kara pieniężna za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia (art. 140aa u.p.r.); kara pieniężna za naruszenie obowiązku poinformowania organu o zbyciu pojazdu (art. 140 mb u.p.r.); decyzja o rejestracji pojazdu (art. 73 ust. 1 u.p.r.); decyzja o odmowie rejestracji pojazdu (art. 73 ust. 1e u.p.r.).

Decyzje deklaratoryjne potwierdzają pewne fakty, które ustawodawca uznał za normatywnie istotne. Co ważne, wydanie takiej decyzji musi być wprost wskazane w przepisach, a decyzja ta swoim charakterem jest nieco zbliżona do zaświadczenia. Zarówno w ustawie prawo o ruchu drogowym jak i w ustawie o kierujących pojazdami na próżno szukać przykładów tego rodzaju rozstrzygnięć.

Mieszany charakter ma decyzja o przyznaniu uprawnień do kierowania pojazdami (art. 10 ust. 1 u.k.p.), gdyż z jednej strony kreuje ona uprawnienie do samodzielnego poruszania się po drogach publicznych pojazdem, którym się kieruje, z drugiej zaś potwierdza ona spełnienie przez kandydata szeregu wymogów (stan zdrowia, szkolenie, egzamin) przewidzianych w ustawie. Podobnie rzecz wygląda z decyzją o rejestracji pojazdu, gdzie jej wydanie jest możliwe po spełnieniu ustawą określonych wymogów, a jednocześnie kreuje ona uprawnienie do korzystania z pojazdu na drogach.

7.1. Umorzenie postępowania administracyjnego

Instytucja umorzenia postępowania jest w bezpośredni sposób powiązana z pojęciem bezprzedmiotowości. Jest to pojęcie niedookreślone, odnoszące się do odpadnięcia jednego z elementów kształtujących stosunek prawny, tj. do podmiotu, przedmiotu lub przepisów. Biorąc to pod uwagę można stwierdzić, że bezprzedmiotowość może przybrać dwojaką postać: bezprzedmiotowości pierwotnej i bezprzedmiotowości wtórnej.

Bezprzedmiotowość pierwotna postępowania zachodzi wtedy, gdy już po wszczęciu postępowania administracyjnego okaże się, że w dacie wszczęcia postępowania, ze względu na brak któregośkolwiek z elementów w istocie nie istniała sprawa administracyjna, która

mogła by być rozstrzygnięta w drodze decyzji administracyjnej. Pomimo, że mowa jest o bezprzedmiotowości pierwotnej, to ocena tego częstokroć następuje w toku postępowania i w wyniku działań podjętych przez organ. Można w takim przypadku dostrzec pozorną sprzeczność z przesłankami odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.). Skoro bowiem bezprzedmiotowość istnieje w dniu wszczęcia postępowania, to tym samym stanowi ona przeszkodę w jego prowadzeniu. Niemniej jednak pamiętać trzeba, że zastosowanie art. 61a k.p.a. ma miejsce w przypadkach oczywistych, dających się zidentyfikować na pierwszy rzut oka. Tymczasem ocena niektórych okoliczności sprawy i dojście przez organ do przekonania, że postępowanie jest bezprzedmiotowe częstokroć wymaga podjęcia szeregu czynności procesowych, co może nastąpić dopiero po wszczęciu postępowania. Przykładem tego rodzaju bezprzedmiotowości jest ustalenie w toku postępowania, że np. współwłaściciel pojazdu zmarł przed wszczęciem postępowania, o czym organ nie wiedział.

Bezprzedmiotowość wtórna, to z kolei sytuacja, w której w toku postępowania odpadnie którykolwiek z elementów tworzących stosunek prawny. Może mieć to miejsce np. w sytuacji zmiany przepisów stanowiących przesłankę wszczęcia i prowadzenia postępowania lub śmierci strony.

Niezależnie od tego, z którego rodzaju bezprzedmiotowością organ ma do czynienia w razie stwierdzenia jej wystąpienia postępowanie należy umorzyć. Umorzenie postępowania następuje w drodze decyzji administracyjnej, ze wszystkimi, wynikającymi z tego faktu konsekwencjami.

Przyglądając się przepisowi art. 105 k.p.a. można wyodrębnić typy określonych okoliczności, które uzasadniają umorzenie postępowania, tj. podmiotowe, przedmiotowe, prawne.

7.2. Okoliczności podmiotowe

Do tej kategorii należy zaliczyć przede wszystkim śmierć strony. W takim przypadku, o ile przedmiotem postępowania są uprawnienia ściśle związane z osobą zmarłego (np. nabycie uprawnień do kierowania pojazdami, uzyskanie licencji na przewóz osób) organ nie może prowadzić dalej postępowania. Co istotne, śmierć strony musi być potwierdzona za pomocą skróconego aktu zgonu. Sama informacja o śmierci strony, zawarta na zwrotnym potwierdzeniu odbioru, nie wystarcza do umorzenia postępowania. Do okoliczności podmiotowych należy również zaliczyć cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania, czyli

innymi słowy rezygnację z dalszego procedowania. W tym przypadku umorzenie postępowania uwarunkowane jest brakiem sprzeczności z interesem społecznym. Nadto umorzenie postępowania będzie obligatoryjne, gdy strona utraci możliwość uzyskania uprawnień będących przedmiotem postępowania (np. osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami zostaje całkowicie ubezwłasnowolniona). W przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznymi tego rodzaju okolicznością jest np. likwidacja takiego podmiotu.

7.3. Okoliczności przedmiotowe

W przypadku okoliczności przedmiotowych organ ma do czynienia z odpadnięciem lub zmianą tzw. elementu faktycznego. Trudno tu oczywiście wymienić wszystkie tego rodzaju sytuacje, niemniej jednak typowymi przykładami jest np. stwierdzenie, że sprawa będąca przedmiotem postępowania została już wcześniej rozstrzygnięta (*res iudicata*) – np. względem strony, która ubiega się o wydanie wtórnika prawa jazdy było już wcześniej prowadzone postępowanie, zakończone decyzją ostateczną. Innym przypadkiem jest sytuacja kasacji, demontażu samochodu w toku postępowania w sprawie jego rejestracji.

7.4. Okoliczności prawne

W przypadku zmiany stanu prawnego możliwość umorzenia postępowania pojawia się wówczas, gdy albo przepisy wprost przewidują taką możliwość albo wówczas, gdy z przepisów intertemporalnych wynika, że sprawa przechodzi do właściwości innego organu.

7.5. Elementy decyzji administracyjnych

Przepis art. 107 k.p.a. w sposób enumeratywny określa nam elementy, jakimi powinna cechować się decyzja administracyjna, przy czym nie jest to katalog zamknięty, o czym stanowi art. 107 § 2 k.p.a.

7.6. Oznaczenie organu administracji

Decyzję administracyjną może wydać wyłącznie organ administracji publicznej, właściwy do załatwienia sprawy. Ta prosta konstatacja pociąga jednak za sobą szereg konsekwencji o charakterze faktycznym. Przede wszystkim wymóg oznaczenia organu

w decyzji administracyjnej czyni nieważnym taki akt, na którym w miejsce organu wskazano kogokolwiek innego – np. zastępcę prezydenta, wicewojewodę, wicestarostę itp. Analogiczną uwagę można sformułować względem decyzji, w której w miejscu organu wskazano urząd. W przypadku obu wskazanych przykładów mamy do czynienia z kwalifikowaną wadą prawną, która sprawia, że coś, co ma pozory decyzji jest tzw. „nieaktem” albowiem tylko organ administracji publicznej jest upoważniony do wydawania decyzji. Skoro zaś „decyzji” nie wydał organ, to tym samym nie jest to akt administracyjny w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a. Oznaczenie organu w decyzji administracyjnej pozwala również na zweryfikowanie właściwości organu, a ewentualne uchybienie w tym zakresie skutkować może stwierdzeniem nieważności takiej decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

7.7. Data

Data wydania decyzji, niejednokrotnie uważana jest za mniej istotny element decyzji, niemniej jednak jej znaczenie przejawia się w tym, że jej istnienie umożliwia „uchwycenie” stanu prawnego i faktycznego w danej sprawie. Innymi słowy, cokolwiek zdarzy się w stanie faktycznym lub prawnym już po dacie wydania decyzji nie będzie miało wpływu na wydane rozstrzygnięcie. Ma to szczególne znaczenie z perspektywy oceny ewentualnych przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego opisanych w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Należy przy tym pamiętać, że data wydania decyzji nie ma znaczenia dla oceny, kiedy uzyskała ona status ostatecznej lub prawomocnej, ani też dla badania wywołanych przez nią skutków prawnych. W tym przypadku decyduje albo moment ogłoszenia decyzji ustnie albo jej doręczenia.

7.8. Oznaczenie strony / stron postępowania

Oznaczenie stron postępowania pozwala na zidentyfikowanie podmiotów, względem których decyzja wywołuje następstwa prawne. O tym, kto może uzyskać status strony postępowania decyduje organ w jego toku, natomiast w decyzji ustalenia te znajdują odzwierciedlenie w jej treści. Ustawodawca, w kodeksie nie przewiduje żadnych szczególnych wymogów w tym zakresie, stąd też uznać można, że chodzi tu o podanie takich danych, które pozwalają na zidentyfikowanie konkretnego podmiotu bez żadnych wątpliwości. W wypadku osób fizycznych z reguły wystarczy podanie imienia i nazwiska oraz miejsca zamieszkania, ewentualnie jakiejś dodatkowej danej – np. numeru PESEL lub

numeru dowodu tożsamości. W przypadku stron niebędących osobami fizycznymi – np. spółek, stroną oznacza się podając jej firmę (czyli nazwę, pod którą prowadzi działalność gospodarczą) oraz siedzibę. Dobrą praktyką może być również podanie numeru KRS, jeżeli podmiot taki jest wpisany do tego rejestru. W przypadku przedsiębiorców, dodatkowymi informacjami pozwalającymi zidentyfikować stronę może być numer NIP lub REGON.

O ile w postępowaniu administracyjnym bierze udział więcej niż jedna strona, wówczas w decyzji należy oznaczyć wszystkie strony.

Pamiętać należy, że nawet jeżeli w toku postępowania strona działa poprzez przedstawiciela lub pełnomocnika, to nie traci z tego powodu swojego statusu. To z kolei oznacza, że jeżeli w decyzji zostanie wymieniony pełnomocnik lub przedstawiciel a nie sama strona, to tego rodzaju sytuacja może być potraktowana jako uchybienie polegające na skierowaniu decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), co z kolei jest kwalifikowaną wadą prawną. Wobec tego, o ile strona jest reprezentowana, jej prawidłowe oznaczenie powinno wyglądać następująco: Jan Kowalski – reprezentowany przez „...” (pełnomocnika/przedstawiciela) lub „X Sp. z o.o.” – reprezentowana przez Józefa Nowaka – Prezesa Zarządu.

7.9. Powołanie podstawy prawnej

Każda decyzja administracyjna powinna zawierać powołanie podstawy prawnej. Ten element decyzji wprost stanowi odwołanie do art. 6 k.p.a., proklamującego zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Prawidłowo skonstruowana podstawa prawna decyzji powinna zawierać dwa zasadnicze typy przepisów: normy kompetencyjne wskazujące, że ten, konkretny organ ma prawo wydawać określony typ decyzji oraz normy materialne – a więc przepisy, które mówią nam z jakim typem sprawy mamy do czynienia. Niejednokrotnie jest to ten sam przepis, tak jak ma to miejsce np. w odniesieniu do art. 10 ust. 1 u.k.p., art. 88 ust. 6 u.k.p., art. 99 ust. 1 u.k.p.). W podstawie prawnej niezbędne jest powołanie konkretnego przepisu lub ich grupy, a samo, ogólne odwołanie się do ustawy, bez wskazania konkretnej normy nie czyni zadość temu wymogowi. Możliwe jest również powołanie przepisów prawa procesowego, jeżeli miały istotne znaczenie dla załatwienia sprawy – dobrym przykładem jest wydanie decyzji w wyniku wznowienia postępowania, gdzie tego rodzaju przepisem będzie art. 145 § 1

(i określony punkt tego paragrafu - wskazujący na konkretną przesłankę wznowienia). Zasadniczo powołanie aktu prawnego powinno obejmować również dokładne określenie publikatora – z podaniem roku oraz pozycji, a jeżeli tekst został ujednolicony – z odwołaniem się do tekstu jednolitego.

7.10. Rozstrzygnięcie

Rozstrzygnięcie jest tym elementem decyzji, w którym organ decyduje w istocie o prawach lub obowiązkach strony/stron postępowania. To właśnie w tej części aktu administracyjnego następuje uzewnętrznienie woli organu, dokonane w oparciu o obowiązujące normy prawne oraz ustalenia dotyczące stanu faktycznego. Rozstrzygnięcie stanowi istotę decyzji, wyrażającą rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście okoliczności faktycznych sprawy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. Przesądza o istocie sprawy. Rozstrzygnięcia nie można zatem ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Powinno ono być wyrażone wprost w sentencji decyzji w sposób precyzyjny, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Ustawodawca, w kodeksie postępowania administracyjnego nie formułuje żadnych szczególnych wymogów względem budowy rozstrzygnięcia. Można więc powtórzyć, za judykaturą, że powinno być ono jasne, zwarte i precyzyjne, a jednocześnie zrozumiałe dla stron postępowania. Patrząc na ten element decyzji od strony praktycznej, można postulować, aby było jak najdokładniejsze, niepozostawiające żadnego miejsca na wątpliwości w rodzaju „co organ miał na myśli”. W rozstrzygnięciu decyzji, o ile to możliwe należy wskazać zarówno podmiot, do którego adresowane są obowiązki lub któremu przyznawane są uprawnienia, a zarazem jednoznacznie precyzować owe obowiązki lub uprawnienia. Im precyzyjniej skonstruowane jest rozstrzygnięcie decyzji, tym w razie ewentualnej pomyłki łatwiej jest dokonać np. sprostowania.

7.11. Uzasadnienie

Uzasadnienie decyzji stanowi realizację zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.), zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Zarazem zaznaczyć trzeba, że Kodeks przewiduje możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony (art. 107 § 4 k.p.a.). W praktyce wydziałów komunikacji chodzi przede wszystkim o decyzję o rejestracji pojazdu, licencji na przewóz osób oraz o wydaniu prawa jazdy. Decyzja taka czyni w istocie w całości żądaniu strony, co pozwala odstąpić od sporządzania uzasadnienia. Tym samym, decyzje negatywne dla strony wymagają sporządzenia uzasadnienia.

Zgodnie z treścią art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne powinno zawierać zwięzły opis stanu faktycznego, a także dowodów, które zgromadzone zostały w toku postępowania. Co istotne, jeżeli w toku postępowania strona zgłaszała dowody lub wnioski o ich przeprowadzenie – organ winien odnotować ów fakt w uzasadnieniu faktycznym i podać powody, dla których dowodom tym nie dał wiary, bądź też nie zaaprobował wniosków dowodowych. Z uzasadnienia faktycznego decyzji winno przede wszystkim wynikać czego dotyczy postępowanie (przedmiot) oraz kogo dotyczy postępowanie (podmiot). W przypadku postępowania wszczętego z urzędu organ winien wskazać, czy powodem jego inicjatywy były okoliczności obiektywne – np. wymogi wynikające z przepisów prawa, obligujące organ do wszczęcia postępowania i wydania decyzji – np. art. 140mb p.r.d., czy też powzięte z urzędu informacje uzasadniające wszczęcie z urzędu i prowadzenie postępowania (np. informacje z innego postępowania dot. stanu zdrowia kierowcy – art. 75 ust. 1 pkt 5 u.k.p.).

Uzasadnienie prawne powinno przede wszystkim zawierać odwołanie do przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie. Odwołanie to nie wymaga przytoczenia ich treści *in extenso* o ile z treści uzasadnienia da się wywnioskować treść samego przepisu, a konkretnie istotę przyznanego uprawnienia lub obowiązku nakładanego na stronę. O ile sprawa ma charakter precedensowy, bądź też wymaga intensywnej refleksji nad brzmieniem przepisu, wówczas organ może odwołać się do poglądów prezentowanych zarówno w literaturze jak i w orzecznictwie, z tym zastrzeżeniem, że odwołanie takie nie może oznaczać odstąpienia od wskazania stanowiska organu. Sięgnięcie do judykatury lub doktryny ma bowiem wyłącznie wspierać pogląd prezentowany przez organ, nie zaś go zastępować.

7.12. Pouczenie

W każdej decyzji administracyjnej, wydawanej przez organ pierwszej instancji winno znaleźć się pouczenie. W zależności od typu decyzji (uwzględniająca żądanie strony w całości lub każda inna) odmienna będzie treść pouczenia.

Zgodnie z brzmieniem art. 127 § 1a k.p.a., decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. Jeżeli więc mamy do czynienia z decyzją w całości uwzględniającą żądanie strony, to automatycznie organ nie sporządza w tym przypadku uzasadnienia, a dodatkową konsekwencją jest obowiązek pouczenia strony o uzyskaniu przez taki akt waloru ostateczności – z chwilą jej doręczenia lub ogłoszenia stronie.

W przypadku pozostałych decyzji, a więc takich, które wymagają sporządzenia uzasadnienia – pouczenie powinno zawierać informację o sposobie i trybie wniesienia środka zaskarżenia. Konkretnie, organ powinien poinformować stronę o terminie wniesienia środka odwoławczego, formie oraz o prawie do zrzeczenia się prawa do odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

7. 13. Podpis

Ostatnim elementem decyzji jest podpis piastuna organu lub osoby przezeń upoważnionej do załatwiania, w imieniu organu spraw określonej kategorii. Brak podpisu stanowi wadę, powodującą nieważność decyzji z mocy prawa (art. 157 § 1 pkt 7 k.p.a.). Jest to brak nieusuwalny, którego nie można sanować późniejszymi działaniami organu (np. próbą późniejszego, ponownego doręczenia podpisanej decyzji). Podpis musi być własnoręczny (co oznacza, że wykluczona jest faksymile) jak również winien umożliwiać identyfikację podpisującego (imię, nazwisko, zajmowane stanowisko). W tym ostatnim przypadku wymóg ów jest spełniony, jeżeli pod decyzją zostanie odcisnięta pieczęć z danymi osoby podpisującej się, pod którą (nawet w sposób nieczytelny) podpisze się osoba upoważniona do działania w imieniu organu. Z kolei sam podpis, tym bardziej nieczytelny, bez pieczęci oznacza, że decyzja nie została prawidłowo podpisana, a tym samym zawiera wadę wymagającą jej usunięcia w trybie odwoławczym bądź też w trybie postępowania nadzwyczajnego.

7.14. Wykonalność decyzji

Pojęcie wykonalności decyzji wiąże się bezpośrednio w możliwością wyegzekwowania płynących z niej obowiązków bądź też realizacji przyznaných nią uprawnień. Innymi słowy, decyzja wykonalna to taka, którą można „realizować”. Zasadą jest, że decyzja nadaje się do wykonania dopiero wtedy, gdy ma charakter ostateczny. Niemniej jednak k.p.a. przewiduje w pewnych przypadkach „przyspieszenie” realizacji decyzji, poprzez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Rygor ów oznacza albo dodanie w treści decyzji odrębnego punktu w tym zakresie, albo już po wydaniu decyzji, wydanie postanowienia, na które służy zażalenie. Rygor natychmiastowej wykonalności może wynikać wprost z przepisów, bądź też może być nadawany przez organ, o ile dojdzie on do wniosku, że „jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony” – art. 108 § 1 k.p.a. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności z urzędu następuje, albo z woli organu – i wówczas organ opiera się na przesłankach wskazanych w art. 108 § 1 k.p.a., albo w oparciu o konkretny przepis prawa – tak jak ma to miejsce np. przy decyzji uchylającej profesjonalną rejestrację pojazdów (art. 80zb ust. 2 p.r.d.), lub w decyzji o zakazie prowadzenia stacji kontroli pojazdów (art. 83b ust. 2a p.r.d.). Analogicznie, w przypadku wydania decyzji w oparciu o art. 102 ust. 1 c u.k.p. organ musi nadać rygor i decyzja taka podlega natychmiastowemu wykonaniu.

7.15. Ostateczność decyzji

Pojęcie decyzji ostatecznej związane jest z dwiema zasadami postępowania: zasadą dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) oraz z zasadą trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.). Warto pamiętać, że ostateczność decyzji należy rozpatrywać w kontekście postępowania administracyjnego i tylko w jego obrębie.

Walor ostateczności uzyskuje decyzja, od której nie przysługuje środek odwoławczy. To oznacza, że każda decyzja organu odwoławczego jest decyzją ostateczną, a decyzja organu I instancji staje się ostateczna, gdy upłynie termin do wniesienia środka odwoławczego. Pamiętać należy, że wyjątkiem w tym przypadku jest zrzeczenie się przez stronę prawa do

wniesienia odwołania (art. 127a § 2 k.p.a.), albowiem z chwilą, z którą takie oświadczenie dojdzie do organu (zostanie mu doręczone lub złożone ustnie do protokołu), decyzja staje się ostateczna. Dodatkowo, wskazać trzeba, że zgodnie z art. 127 § 1a k.p.a. walor ostateczności uzyskuje decyzja, która w całości uwzględnia żądanie strony i tym samym organ odstępuje od sporządzenia jej uzasadnienia.

Pojęcie ostateczności decyzji pozostaje w bezpośrednim związku z jej wykonalnością. Co do zasady tylko decyzja ostateczna nadaje się do wykonania, z wyjątkami, dotyczącymi rygoru natychmiastowej wykonalności, o których wspomniano wyżej.

Dodatkowo wspomnieć trzeba, że nabycie przez decyzję waloru ostateczności sprawia, że wywołuje ona natychmiastowe skutki prawne, zamykając drogę do jej weryfikacji w toku drugiej instancji. Otwiera natomiast możliwość jej weryfikacji w toku jednego z postępowań nadzwyczajnych.

7.16. Prawomocność decyzji

Pojęcie prawomocności decyzji, w ujęciu formalnym, definiuje art. 16 § 3 k.p.a., który stanowi, że decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu są prawomocne. To oznacza, że pojęcie decyzji prawomocnej zawiera w sobie dwa komponenty: decyzję cechującą się ostatecznością oraz element sądowoadministracyjny związany z uruchomieniem kontroli sądu nad decyzją ostateczną.

Decyzja prawomocna to zatem każda decyzja organu I instancji, która jest ostateczna, albowiem warunkiem zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego jest konieczność wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz. U z 2023 r., poz. 259). To z kolei prowadzi do wniosku, że decyzja w całości uwzględniająca żądanie strony (art. 127 § 1 k.p.a.) staje się zarazem decyzją prawomocną, bo weryfikacja takiej decyzji przez sąd jest niemożliwa (staje się ona ostateczna z chwilą jej ogłoszenia lub doręczenia stronie). Mamy tu więc do czynienia z podwójnym skutkiem wydania takiej decyzji. Również decyzja organu I instancji, od której w terminie 14 dni od doręczenia stronie nie wniesiono odwołania, staje się ostateczna i prawomocna.

W przypadku decyzji wydanych w toku postępowania, które w wyniku wniesienia odwołania zostały utrzymane przez organ odwoławczy – są one (decyzje odwoławcze) prawomocne w dwóch przypadkach:

- jeżeli upłynął termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (30 dni od daty doręczenia takiej decyzji stronie) lub;
- jeżeli taka decyzja została zaskarżona do sądu, a sąd oddalił skargę (czyli decyzja ostała się w obrocie prawnym).

Kwestią, która może wywołać wątpliwości jest nadawanie klauzul na decyzjach, a konkretnie ustalenie czy organ może nadawać klauzulę „decyzja jest ostateczna”, czy też klauzulę „decyzja jest prawomocna”. Mając na względzie fakt, iż k.p.a. w obecnym stanie prawnym posługuje się obydwoma pojęciami uważam, że dopuszczalne jest nadawanie przez organ pierwszej instancji, klauzuli „decyzja jest prawomocna” można nadać tylko w przypadku ostatecznej decyzji organu I instancji. Jest to spowodowane tym, iż klauzula na decyzji może być traktowana jako swoisty rodzaj zaświadczenia, potwierdzającego fakty znane organowi. To z kolei oznacza, że może on nadać wyłącznie taką klauzulę, co do której ma „pewność”, a takową ma tylko w odniesieniu do własnej decyzji, od której się nie odwołało.

8. ELIMINACJA NIEDOSKONAŁOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH / UZUPEŁNIENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Uzupełnienie decyzji administracyjnej, stosownie do treści art. 111 § 1 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie dwóch, wskazanych w tym przepisie elementów, a mianowicie rozstrzygnięcia i pouczenia o prawie odwołania. To oznacza, że każdy inny element decyzji, chociażby obarczony był jakąś wadą (niezależnie od jej powagi) nie może być naprawiony w tym trybie. Przykładowo, jeżeli starosta wydał decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy ze względu na przekroczenie prędkości o 50 km/h w obszarze zabudowanym (art. 102, ust. 1 pkt 4 u.k.p.) i wbrew dyspozycji art. 102 ust. 1 nie zawarł w tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, to brak taki nie może być uzupełniony poprzez zastosowanie w/w przepisu k.p.a., a jedynie poprzez odwołanie się do art. 108 § 2 k.p.a. (czyli wydanie postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności).

Uzupełnienie decyzji odnośnie rozstrzygnięcia możliwe jest wówczas, gdy konkretny przepis prawa nakłada wprost obowiązek zawarcia w rozstrzygnięciu określonego elementu, a organ wydając taką decyzję ów element pominął. Przykładem nich będzie art. 102 ust. 1c u.k.p., który przyznaje organowi prawo do wydania decyzji na okres 3 miesięcy. W rozstrzygnięciu powinien więc być wskazany ów okres, a jeżeli go zabrakło, to właśnie poprzez zastosowanie art. 111 k.p.a. można brak ten wyeliminować sanować.

W przypadku wad pouczenia uzupełnienie decyzji może polegać zarówno na dodaniu całego pouczenia (o ile rzeczywiście go nie zawarto w decyzji), jak i na włączeniu do pouczenia elementów, których nie zawarto (termin, tryb wnoszenia odwołania, pouczenie o prawie zrzeczenia się środka odwoławczego).

Uzupełnienie decyzji może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. Jednakże w obu przypadkach obowiązuje czternastodniowy termin na uzupełnienie decyzji lub zgłoszenie wniosku, rozpoczynający swój bieg od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Termin ów ma charakter nieprzywracalny - prekluzyjny, co oznacza, że nie można go ani przedłużyć ani ewentualnie przywrócić w razie jego uchybienia.

8.1. Sprostowanie

Instytucja sprostowania ma służyć usunięciu nieistotnych wad decyzji lub ewentualnie doprecyzowania jej treści. Sprostowanie nie może prowadzić do zmiany lub uzupełnienia decyzji, nie może również modyfikować jej rozstrzygnięcia w stopniu, powodującym zmianę jej treści.

Przepis art. 113 § 1 k.p.a. posługuje się pojęciami „błędu pisarskiego i rachunkowego” oraz „innej oczywistej omyłki”. W kodeksie brak jest definicji tych zwrotów, natomiast co do zasady należy nadawać im znaczenie potoczne. Błąd pisarki polega więc np. na przestawieniu liter lub cyfr w numerze VIN pojazdu, pomyłce w opisie marki lub roku produkcji. Ważne jest, aby błąd ów był możliwy do zidentyfikowania „na pierwszy rzut oka”, a jego weryfikacja powinna się opierać przede wszystkim na treści wydanej decyzji administracyjnej ewentualnie informacji zgromadzonych w aktach administracyjnych. Oczywistość omyłki winna wynikać z natury samego błędu, zaś podstawowym wyznacznikiem oczywistości omyłki pisarskiej w rozumieniu art. 113 § 1 k.p.a. jest możliwość natychmiastowego i niepozostawiającego wątpliwości wykrycia uchybienia w drodze nawet powierzchownego zestawienia treści rozstrzygnięcia z dokumentami znajdującymi się w aktach sprawy. Pod

pojęciem "innych oczywistych omyłek" zakwalifikować należy omyłki, które stoją na równi z błędami pisarskimi czy rachunkowymi, a zatem takie omyłki, które w sposób nie budzący żadnych wątpliwości i jednoznacznie wskazują na ich oczywistość, tzn. możliwość stwierdzenia błędu bez głębszej analizy przyczyn takiej, a nie innej treści rozstrzygnięcia.

8.2. Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji

Wyjaśnienie treści decyzji stanowi instrument, pozwalający organowi dokonać tzw. autentycznej wykładni decyzji w sytuacji, w której jej treść jest niejednoznaczna lub budzi wątpliwości. Z całą mocą trzeba zaznaczyć, że postępowanie opisane w art. 113 § 2 k.p.a. nie może oznaczać oceny prawidłowości tej decyzji, a ma jedynie służyć jednoznacznemu określeniu woli organu wyrażonej w decyzji. Wyjaśnienie decyzji nie może zastępować kontroli legalności decyzji administracyjnej, bo ta inicjowana jest w odrębnych postępowaniach. W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 113 § 2 k.p.a. organ ma tylko obowiązek określić żądanie strony i dokonać jego konfrontacji z treścią wydanego w sprawie rozstrzygnięcia, którego wyjaśnienia domaga się strona, zmierzając do oceny czy decyzja zawiera niejasności. Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji nie może natomiast stanowić konkurencji, ani alternatywy dla określenia praw i obowiązków strony na podstawie prawa materialnego, bądź też dokonywać ustaleń poza treścią decyzji. Wyjaśnienie treści decyzji może nastąpić wyłącznie na wniosek, przy czym przepis precyzuje, że chodzi o wniosek strony lub organu egzekucyjnego, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

8.3. Tryby nadzwyczajne

W kodeksie postępowania administracyjnego przewidziano szereg postępowań o charakterze szczególnym względem postępowania kończącego się wydaniem decyzji co do meritum lub umarzającej postępowanie. Wspólną cechą tych tzw. trybów nadzwyczajnych jest to, że zawsze odnoszą się do decyzji ostatecznych, a ponadto są stosowane tylko w określonych przypadkach (przy spełnieniu ustawowo wskazanych przesłanek).

W kodeksie postępowania administracyjnego przewidziano kilka rodzajów postępowań tego rodzaju. Zaliczyć do nich można:

- wznowienie postępowania;

- uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej;
- stwierdzenie nieważności;
- uchylenie lub zmiana decyzji w stanie nagłej konieczności.

Każdy z nich opiera się na odmiennych przesłankach i wymogach formalnych (np. terminach, właściwości organu), a ponadto należy uwzględnić fakt, iż nie są one względem siebie konkurencyjne. To oznacza, że weryfikacja decyzji np. w toku postępowania wznowieniowego i brak jej uchylenia nie tamuje możliwości jej późniejszego badania pod względem okoliczności uzasadniających stwierdzenie jej nieważności.

9. POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego oraz związana z nią możliwość korzystania ze środków odwoławczych stanowi rozwinięcie konstytucyjnej zasady (art. 78 Konstytucji RP) weryfikacji wydawanych decyzji w postępowaniu dwuinstancyjnym. W k.p.a. przywołaną normę konstytucyjną konkretyzuje art. 15 znajdujący się wśród zasad ogólnych postępowania, a szczegółowe regulacje zawarte zostały w rozdziale 10 działu II kodeksu.

Wyjątek od zasady dwuinstancyjności występuje w k.p.a. w dwóch przypadkach:

- w przypadku decyzji wydanych przez naczelne i centralne organy administracji publicznej lub przez samorządowe kolegia odwoławcze w pierwszej instancji;
- w przypadku decyzji uwzględniających w całości żądanie strony (art. 127 § 1a k.p.a.). W tego rodzaju sytuacji od decyzji nie przysługuje środek odwoławczy, jeżeli organ odstąpił od sporządzenia uzasadnienia decyzji w całości przychylając się do żądania strony (np. uwzględniając wniosek o rejestrację pojazdu). Przywołany przepis przewiduje nabycie przez taką decyzję waloru ostateczności co oznacza, że rozstrzygnięcie staje się zarazem wykonalne.

9.1. Odwołanie

Od decyzji wydanych przez organ pierwszej instancji stronie służy prawo wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, z wyjątkiem sytuacji opisanej w art. 127 § 1 k.p.a. W każdej decyzji powinno znaleźć się pouczenie o sposobie i trybie wniesienia środka

odwoławczego oraz o możliwości złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.

Ustawa nie przewiduje żadnych wymogów odnośnie do treści odwołania, wystarczy, że strona wyrazi swoje niezadowolenie z wydanej decyzji. Ważne jest natomiast to, że odwołanie powinno umożliwiać zidentyfikowanie decyzji, której dotyczy. W razie wątpliwości w tym zakresie organ pierwszej instancji winien dopytać stronę w tym zakresie, natomiast jeżeli jej wyjaśnienia okażą się niewystarczające i nadal nie będzie możliwe zidentyfikowanie rozstrzygnięcia, z którego strona jest niezadowolona – wówczas tego rodzaju pismo należy potraktować jako skargę wniesioną na zasadach określonych w Dziale VIII k.p.a.

Odwołanie wnosi się do organu wyższej instancji za pośrednictwem organu, który wydał kwestionowaną decyzję. Termin czternastu dni rozpoczyna swój bieg od daty doręczenia stronie odpisu decyzji, a jeżeli stron jest kilka – termin ten biegnie indywidualnie dla każdej z nich z osobna. Dopiero po jego upływie dla ostatniej ze stron można stwierdzić, że decyzja stała się ostateczna.

Jeżeli strona wniosła odwołanie z uchybieniem wspomnianego terminu, do organem uprawnionym do stwierdzenia tego faktu jest wyłącznie organ odwoławczy, który wydaje w tej materii postanowienie. Organ pierwszej instancji, jeżeli dostrzeże fakt uchybienia terminu może, lecz nie musi zawiadamiać o tym organu odwoławczego. Kontrola wymogów formalnych odwołania leży bowiem w kompetencji organu wyższego stopnia.

W przypadku wniesienia odwołania może okazać się, że podniesione w nim zarzuty są trafne. Wówczas organ pierwszej instancji może skorzystać z możliwości jaką daje mu art. 132 § 1 k.p.a. i uwzględnić je, z tym jednak zastrzeżeniem, że uznaje zarzuty odwołania w całości. Ten mechanizm nosi nazwę względnej dewolutywności odwołania i pozwala na swoiste przejęcie postępowania odwoławczego przez organ pierwszej instancji. Jeżeli w postępowaniu administracyjnym bierze udział więcej niż jedna strona, zastosowanie tego przepisu jest uzależnione albo od uwzględnienia odwołań wszystkich stron, albo od wniesienia odwołania przez jedną z nich i wyrażeniu wyraźnej zgody na jego uwzględnienie przez pozostałe.

9.2. Prawo zrzeczenia się odwołania

Możliwość złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania ma w założeniu przyspieszyć uzyskanie przez decyzję waloru ostateczności i prawomocności. Oświadczenie w przedmiocie zrzeczenia się strona lub podmiot na prawach strony składa organowi, który wydał decyzję. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania musi być jednoznaczne i nie budzić wątpliwości. Oświadczenie takie, jeśli zostało złożone prawidłowo, jest niewzruszalne. Należy jednak zauważyć, że kwestia dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie została wprost uregulowana w przepisach, natomiast w orzecznictwie sądowym dominuje stanowisko, że jest ono niedopuszczalne. Z procesowego punktu widzenia istotne jest to, że złożenie takiego oświadczenia może nastąpić przed upływem terminu do wniesienia odwołania, natomiast problematyczny jest najwcześniejszy moment, w którym można tego dokonać. Teoretycznie, mając na uwadze sposób liczenia terminów najwcześniejszym momentem do dokonania takiej czynności jest dzień następujący po dniu odebrania decyzji. W orzecznictwie sądów dopuszcza się jednak możliwość złożenia takiego oświadczenia w organie, po odebraniu w jego siedzibie odpisu decyzji.

9.3. Rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu odwoławczym

Po rozpatrzeniu odwołania, organ odwoławczy może podjąć jedno z kilku różnych rozstrzygnięć, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, tj. utrzymać decyzję organu pierwszej instancji w mocy, uchylić decyzję pierwszej instancji i wydać rozstrzygnięcie co do istoty, uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie pierwszej instancji, umorzyć postępowanie odwoławcze, uchylić decyzję pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

9.4. Utrzymanie decyzji organu pierwszej instancji w mocy

Organ odwoławczy wydaje decyzję o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji, jeżeli – po przeprowadzeniu postępowania – dojdzie do takiej samej konkluzji co organ pierwszej instancji. Tego rodzaju decyzję wydaje się, jeśli kontrola rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji doprowadzi do wniosku, że jest ona prawidłowa nie tylko po względem zgodności z prawem, lecz także z punktu widzenia jej celowości i słuszności. W orzecznictwie sądów

wskazuje się, że niewłaściwe uzasadnienie decyzji organu pierwszej instancji (bądź nawet jego brak) ani też niepełne bądź błędne powołanie podstawy prawnej nie uzasadniają uchylecia decyzji, jeśli sama osnowa (rozstrzygnięcie) decyzji jest prawidłowa.

9.5. Uchylenie decyzji pierwszej instancji i wydanie rozstrzygnięcia co do istoty

Organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części i rozstrzyga sprawę co do istoty, jeżeli dojdzie do wniosku, że rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest niezgodne z przepisami prawa (materialnymi lub procesowymi) lub niecelowe. Decyzja ta składa się z dwóch części: w pierwszej organ odwoławczy uchyla oznaczoną decyzję organu pierwszej instancji, wskazując zakres tego uchylenia (w całości lub w części), natomiast w drugiej organ odwoławczy w tym zakresie rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Nieprawidłowe jest zatem wydanie decyzji orzekającej co do meritum bez jednoczesnego uchylenia w tożsamej części decyzji organu pierwszej instancji. Zarazem zastrzec trzeba, że wydanie takiego rozstrzygnięcia możliwe jest tylko wówczas, gdy nie ma wątpliwości co do stanu faktycznego.

9.6. Uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i umorzenie postępowania pierwszej instancji

Ustawodawca nie podaje przyczyn umorzenia w postępowaniu odwoławczym postępowania pierwszej instancji, przyjmuje się jednak, że organ kieruje się przesłankami określonymi w art. 105 § 1 k.p.a., czyli spowodowaną jakimikolwiek przyczynami bezprzedmiotowością postępowania. Do tego rodzaju okoliczności zalicza się w szczególności: sytuację, gdy sprawa została już rozstrzygnięta decyzją ostateczną, skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie, brak podstawy prawnej do rozpoznania danej sprawy w formie decyzji administracyjnej. Taka decyzja jest też wydawana w razie ustalenia przez organ odwoławczy, że nie ma jednak podstaw uzasadniających nałożenie na stronę obowiązku bądź cofnięcie uprawnień strony. Organ odwoławczy wydaje tego rodzaju decyzję zarówno wtedy, gdy postępowanie przed organem pierwszej instancji było bezprzedmiotowe przed wydaniem zaskarżonej decyzji, jak i wtedy, gdy bezprzedmiotowość postępowania nastąpiła już po wydaniu decyzji organu pierwszej instancji, np. w przypadku utraty mocy obowiązującej przepisu prawa materialnego stanowiącego podstawę prawną jej wydania.

9.7. Umorzenie postępowania odwoławczego

Przesłanką wydania decyzji umarzającej postępowanie odwoławcze jest bezprzedmiotowość tego postępowania. Co do zasady w grę wchodzi dwie sytuacje: skuteczne cofnięcie odwołania oraz stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. W doktrynie wskazuje się, że dodatkową okolicznością umorzenia postępowania odwoławczego jest również zmiana przepisów w trakcie postępowania, odbierająca organowi możliwość prowadzenia postępowania i załatwienia sprawy.

9.8. Uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ

Zgodnie z brzmieniem art. 138 § 2 k.p.a. organ może wydać decyzję kasacyjną, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Zastosowanie przywołanego przepisu wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek: wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem przepisów postępowania oraz ustalenia, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Naruszenie przepisów postępowania dotyczy każdego rodzaju norm postępowania – zarówno stricte procesowych jak i np. zasad ogólnych postępowania. Natomiast druga z przesłanek odnosi się do kwestii weryfikacji okoliczności dotyczących stanu faktycznego sprawy. W szczególności z tego rodzaju przypadkiem można się zetknąć wówczas, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w całości lub prowadził postępowanie wyjaśniające, lecz nie ustalił istotnej części okoliczności faktycznych sprawy. Organ odwoławczy może uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania także wówczas, gdy organ pierwszej instancji wprawdzie przeprowadził postępowanie wyjaśniające, ale z istotnym naruszeniem przepisów procesowych (np. czynności przeprowadził pracownik wyłączony ze sprawy, stronę pozbawiono możliwości udziału w postępowaniu, świadka nie pouczone o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, z czynności zamiast protokołu sporządzono adnotację itp.).

10. WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA

Wznowienie postępowania traktowane jest jako instytucja procesowa, która umożliwia ponowne zbadanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Jest to więc wyjątek od zasady *ne bis in idem* (zakaz powtórnego rozstrzygania sprawy już raz rozpatrzonej), jednakże badanie sprawy następuje z uwzględnieniem przesłanki, która stanowiła podstawę wznowienia postępowania. Tym, co wyróżnia postępowanie wznowieniowe od innych postępowań nadzwyczajnych (np. od postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności) jest jego przedmiot. Co do zasady bowiem wszystkie przesłanki wznowienia postępowania odnoszą się nie tyle do samej decyzji ostatecznej, co do postępowania poprzedzającego jej wydanie.

Postępowanie może być wznowione na wniosek strony lub z urzędu, przy czym ustawodawca zastrzega, że w niektórych przypadkach wyłączność wszczęcia wniosku na wniosek strony, o czym dalej.

Wznowienie postępowania następuje w formie postanowienia, na które nie służy zażalenie. Postanowienie to jest wydawane wówczas, gdy spełnione są przesłanki formalne warunkujące wszczęcie tego postępowania. Wspomnianymi warunkami formalnymi jest dochowanie ustawowego terminu – miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę wznowienia. Jeżeli natomiast chodzi o wznowienie z urzędu – ustawodawca nie przewidział tu żadnego terminu. O ile natomiast analiza złożonego wniosku pozwoli stwierdzić, że wymogi formalne nie są spełnione, wówczas powinno być wydane postanowienie o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.).

10.1. Przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe. Po pierwsze, należy ustalić, czy fałsz miał miejsce w odniesieniu do dowodów. Dowody te z kolei muszą mieć taki charakter, że bez nich rozstrzygnięcie ostateczne byłoby inne, a fakt fałszu powinien być stwierdzony prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu. W praktyce wydziałów komunikacji z tego rodzaju okolicznościami organ może się zetknąć w przypadkach rejestracji pojazdów, gdy dokumenty przedłożone przez stronę okażą

się fałszywe (np. świadectwo homologacji pojazdu, umowa nabycia pojazdu) bądź też przy składaniu wniosków o przyznanie uprawnień do kierowania pojazdami (np. zaświadczenie o odbyciu kursu).

- 2) decyzja została wydana w wyniku przestępstwa. Przestępstwo co do zasady powinno być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu i w tym zakresie jest to wymóg analogiczny, jak w przypadku stwierdzenia fałszu dowodu (dokumentu). W przypadku zbiegu obu tych podstaw, o ile mamy do czynienia ze sfalszowaniem dokumentu, to postępowanie powinno toczyć się w oparciu o pierwszą przesłankę. Typowym przykładem tego rodzaju może być np. przyznanie uprawnień do kierowania pojazdami w zamian za korzyść majątkową przyjętą przez pracownika organu.
- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27. Wydaje się, że ta przesłanka nie wymaga szczegółowego omówienia, ze względu na oczywistość okoliczności uzasadniających jej zastosowanie.
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. W tym przypadku w pierwszej kolejności zaznaczyć trzeba, że jest to jedna z tych przesłanek, gdzie wyłącznie strona może inicjować postępowanie wznowieniowe. Brak udziału strony musi być konsekwencją braku świadomości strony o toczącym się postępowaniu – tylko bowiem w takim przypadku można mówić o braku winy. W praktyce wydziałów komunikacji do tego sytuacji może dojść stosunkowo rzadko, aczkolwiek można sobie wyobrazić postępowanie np. w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za brak zawiadomienia o zbyciu pojazdu, w sytuacji, gdy karę wymierzono tylko jednemu ze współwłaścicieli, a nie np. obydwu. W tym jednak przykładzie tylko ten, kto nie brał udziału w postępowaniu mógłby domagać się jego wznowienia i żądać obciążenia go karą, co z oczywistych przyczyn trudno sobie wyobrazić.
- 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Ta przesłanka wymaga spełnienia trzech okoliczności: w dniu wydania decyzji muszą istnieć fakty lub okoliczności (w tym przypadku okazuje się jak istotne znaczenie ma data decyzji), dowody muszą być nieznane (czyli to nie chodzi o dowody, o których organ wiedział lecz nie wziął pod uwagę), a także dowody te (lub okoliczności) muszą

mieć taki charakter, że świadomość ich istnienia oraz wzięcie ich pod uwagę mogłyby doprowadzić do zgoła odmiennego wyniku postępowania. Teoretycznie można wyobrazić sobie sytuację, w której organ rejestrując pojazd nie miał świadomości, że jest to np. tego rodzaju samochód, który został zbudowany w oparciu o podwozie produkcji własnej („SAM”). Wtedy właśnie, o ile fakt ten nie został zgłoszony przy rejestracji, możliwe jest wznowienie postępowania i prowadzenie go z uwzględnieniem tej okoliczności, celem wydania decyzji zgodnie z wymogami zawartymi w art. 66a p.r.d.

- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. Należy zwrócić uwagę na to, że przepis ten wspomina o opinii organu, a co do zasady tego rodzaju przypadki nie zachodzą w praktyce wydziałów komunikacji. Ani bowiem rejestracja pojazdu ani też przyznanie uprawnień do kierowania pojazdami określonej kategorii nie są poprzedzone opinią lub uzgodnieniem wydawanym przez inny niż starosta organ. W szczególności zaś te regulacje, które stanowią o opinii biegłego - przykładem jest tu np. regulacja art. 66a ust. 3 p.r.d., gdzie wydanie decyzji o nadaniu cech identyfikacyjnych jest poprzedzone uzyskaniem pisemnej opinii rzeczoznawcy samochodowego nie mieszczą się w zakresie opisywanej przesłanki. Innymi słowy, brak opinii biegłego nie może stanowić podstawy do wznowienia postępowania na tej podstawie, natomiast może to być okoliczność uzasadniająca zainicjowanie postępowania wznowieniowego w oparciu o przesłankę poprzedzającą.
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji. Pojęcie zagadnienia wstępnego pojawia się w kontekście jednej z okoliczności uzasadniających zawieszenie postępowania administracyjnego (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.). Zagadnieniem wstępnym jest okoliczność, która ma bezpośredni wpływ na bieg i wynik postępowania, jednakże ma charakter „zewnątrzny” względem tego postępowania. Zagadnienie wstępne odnosi się do podmiotu (strony postępowania) lub przedmiotu (czyli w przypadku wydziałów komunikacji – pojazdu) Przykładem tego rodzaju sytuacji jest rejestracja pojazdu, co do którego toczy się spór, kto jest jego właścicielem. W tego rodzaju przypadku, jeżeli organ nie uwzględni istnienia tego sporu i nie zaczeka na jego rozstrzygnięcie a wyda decyzję, musi liczyć się z możliwością wznowienia postępowania na tej podstawie.

- 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Przesłanka ta pozostaje w związku z problematyką tzw. związania administracyjnego, czyli sytuacji, w której istnieje normatywnie określony związek pomiędzy dwiema decyzjami wydanymi przez dwa różne organy. W praktyce wydziałów komunikacji tego rodzaju przykładem jest np. decyzja o rejestracji pojazdu. Każda kolejna rejestracja opiera się w pewnym zakresie na poprzedniej i w tym zakresie jest wiążąca dla organu. Jeżeli więc pojazd kilkakrotnie zmieniał właściciela, to uchylenie którejkolwiek decyzji o rejestracji powoduje, że wszystkie następne decyzje będą mogły być uchylone, właśnie w oparciu o tę przesłankę.

W przepisach art. 145a, 145 aa oraz 145 b k.p.a. wymieniono przesłanki wznowienia postępowania, które zbiorczo można określić mianem „zakwestionowania podstaw prawnych wydania decyzji”. Odnoszą się one bowiem do przepisów, w oparciu, o które zostało wydane rozstrzygnięcie kończące postępowanie przed organem, a jednocześnie zostały ocenione przez upoważnione do tego organy (np. Trybunał Konstytucyjny czy też Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Wszystkie te trzy przepisy łączy jeden, wspólny wymóg formalny, a mianowicie – wszczęcie postępowania w oparciu o nie może nastąpić wyłącznie na wniosek strony. Biorąc pod uwagę treść wszystkich trzech przywołanych przepisów najczęściej można mieć do czynienia z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który mocą swego orzeczenia stwierdza niezgodność określonych przepisów z Konstytucją. Pojawia się jednak w tym miejscu problem natury zarówno teoretycznej jak i praktycznej, ponieważ zgodnie z treścią art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Skoro więc stwierdzono niezgodność przepisu z Konstytucją a zarazem przepis nie został uchylony, to organ staje przed dylematem czy stosować sprzeczny z ustawą zasadniczą przepis, czy też uznać go za „nieobowiązujący”. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że tworząc tę przesłankę wznowienia postępowania ustawodawca wprowadził modyfikację zasady działania organów na podstawie przepisów prawa. Tym samym po wznowieniu postępowania należy w takiej sytuacji brać pod uwagę stan prawny ukształtowany orzeczeniem Trybunału i milcząco założyć, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją konkretnego przepisu zwalnia organ z obowiązku jego stosowania.

10.2. Wymogi formalne wznowienia postępowania

Przy wznowieniu postępowania istotne znaczenie ma tzw. właściwość instancyjna organu. Co do zasady postępowanie wznowia ten organ, który wydał decyzję ostateczną. Jeżeli jednak przesłanką wznowienia postępowania są zarzuty względem tego organu (chodzi tu o okoliczności wskazane w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.), wówczas właściwym do wznowienia i prowadzenia postępowania jest organ wyższego stopnia.

Postępowanie administracyjne, po złożeniu wniosku o wznowienie postępowania, jest podzielone na dwa etapy.

W pierwszym etapie organ bada, czy osoba występująca o wznowienie postępowania może być jego stroną oraz czy został on wniesiony z zachowaniem terminów przewidzianych w art. 148 k.p.a. Termin ten ma charakter materialny (a więc nie można go przywrócić), wynosi miesiąc i rozpoczyna swój bieg od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej przyczynę wznowienia bądź też o decyzji (ten przypadek odnosi się tylko do sytuacji, w której ktoś nie był stroną postępowania zakończonego decyzją ostateczną – art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Negatywna weryfikacja którejkolwiek z tych przesłanek uprawnia organ do wydania postanowienia o odmowie wznowienia postępowania w oparciu o art. 149 § 3 k.p.a., które jest zaskarżalne.

Po wstępnej weryfikacji wniosku organ powinien zbadać, czy jest on oparty na ustawowych przesłankach wznowienia wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a., art. 145a § 1 k.p.a. i art. 145b § 1 k.p.a. O ile odpowiedź będzie pozytywna – następuje etap badania decyzji ostatecznej co do meritum. Natomiast jeżeli organ dojdzie do przekonania, że strona nie wskazała żadnej z okoliczności wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a. – wówczas również odmawia wszczęcia postępowania.

Dalszy etap obejmuje kontrolę merytoryczną, tj. zbadanie przyczyn wznowienia oraz wydanie rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. To oznacza, że postępowanie prowadzi się ponownie „w sprawie” z uwzględnieniem okoliczności uzasadniającej wznowienie opisanej we wniosku. Pamiętać trzeba, że chodzi tu wyłącznie o okoliczność stanowiącą przesłankę wznowienia. Nie może jednak okazać się, że już po wszczęciu postępowania organ dojdzie do przekonania, że jego dalsze prowadzenie jest bezzasadne albo niedopuszczalne (np. okaże się w toku, że wnioskodawca nie ma interesu prawnego, albo przedmiot postępowania już nie istnieje). Wówczas, wydawana jest decyzja o umorzeniu postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.).

Po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego organ może wydać jedną z decyzji je kończących:

- odmawia uchylenia decyzji. Ma to miejsce w sytuacji, gdy dojdzie do przekonania, że nie wystąpiły okoliczności opisane w art. 145 § 1 pkt 1 – 8, art. 145a, art. 145aa i art. 145 b k.p.a.);
- uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy;
- wydaje decyzję stwierdzającą, że kontrolowana decyzja wydana została z naruszeniem prawa – ma to miejsce wówczas, gdy zachodziły przesłanki wznowienia, ale pomimo tego nowa decyzja byłaby taka sama jak poprzednia (np. strona nie brała udziału w postępowaniu, lecz w rezultacie i tak zapadłaby decyzja o takiej samej treści); gdy upłynął termin materialnoprawny wskazany w art. 146 § 1 k.p.a.

10.3. Stwierdzenie nieważności decyzji

Trwałość decyzji administracyjnych uzależniona jest od tego, czy nie są one dotknięte jedną z wad powodujących ich nieważność. W odróżnieniu od trybu wznowieniowego, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności prowadzi do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego ze skutkiem wstecz (*ex tunc*). To z kolei oznacza, że w miejsce decyzji, która dotychczas istniała w obrocie prawnym nie wchodzi żaden inny akt, lecz pozostaje swoista „pustka”, która może, lecz nie musi być wypełniona wydaniem kolejnego aktu, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy.

10.4. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji

- 1) decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. Zarzut naruszenia właściwości odnosi się do każdego jej rodzaju – miejscowej, rzeczowej i instancyjnej. Podstawą stwierdzenia nieważności jest więc jakiegokolwiek (każde) naruszenie przepisów wyznaczających właściwość organów orzekających w postępowaniu administracyjnym. Bez znaczenia jest tym samym kwestia zakresu, stopnia naruszenia oraz ewentualnej prawidłowości merytorycznej rozstrzygnięcia. Takim przykładem może być np. prowadzenie przez starostę postępowania wznowieniowego w sytuacji,

gdy podstawą wznowienia jest zarzut wydania decyzji w wyniku przestępstwa, gdzie, jak to wcześniej wspomniano, taki postępowanie powinno toczyć się przed organem wyższej instancji;

- 2) decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej może nastąpić w kilku sytuacjach. Po pierwsze może dojść do sytuacji, w której organ, np. ze względu na swoistą niechlujność, powoła w podstawie prawnej nieistniejący przepis lub jego fragment. Dalej, możliwa jest sytuacja, w której organ wyda decyzję w oparciu o przepisy już nieobowiązujące bądź też takie, które jeszcze nie weszły w życie. Istotne jest to, aby brak podstawy prawnej istniał w dniu wydania decyzji, natomiast późniejsze odpadnięcie podstawy prawnej (np. poprzez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego) stwarza możliwość wzruszenia decyzji w inny sposób, np. poprzez wznowienie postępowania w oparciu o art. 145a k.p.a.

Największe problemy praktyczne stwarza zagadnienie rażącego naruszenia prawa, a konkretnie ustalenia z jakiego rodzaju kwalifikowaną wadą prawną. Co do zasady, chodzi o stan, gdy istnieje oczywista sprzeczność pomiędzy treścią przepisu a rozstrzygnięciem objętym decyzją. Zasadniczo stwierdzić trzeba, że o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo. W orzecznictwie przyjmuje się, że chodzi o skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie rozstrzygnięcia jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa.

- 3) decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco. Jest to przesłanka odnosząca się do tzw. powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Tożsamość sprawy pojawia się wówczas, gdy występują te same podmioty w sprawie i dotyczy ona tego samego przedmiotu - tej samej treści żądania strony oraz tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym tej sprawy. W przypadku zmiany przepisów prawnych w ocenie tożsamości sprawy trzeba badać zachowanie ciągłości regulacji prawnej. W ocenie, czy ma miejsce tożsamość sprawy musi być brany pod uwagę stan faktyczny sprawy, lecz tylko w odniesieniu do faktów mających wpływ na wynik postępowania.

Elementy prawnie obojętne, nie wpływające w niczym na załatwienie sprawy, powinny być pominięte w ocenie tożsamości sprawy. Przykładem tego rodzaju sytuacji jest dwukrotna rejestracja tego samego pojazdu przez tych samych właścicieli.

- 4) decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie. Ta przesłanka stwierdzenia nieważności w istocie obejmuje kilka możliwych stanów faktycznych. Po pierwsze takie uchybienie może pojawić się wówczas, gdy adresatem decyzji jest osoba, która nie ma interesu prawnego. Może mieć to miejsce np. w przypadku, gdy istnieją dwa podmioty gospodarcze o zbliżonej nazwie i ten, który nie złożył wniosku o rejestrację pojazdu otrzymuje decyzję jako strona, zamiast prawdziwego właściciela (Szybcy i wściekli sp. j. i Szybcy i wściekli Sp. z o.o. – są to dwa odrębne podmioty, pomimo podobieństwa nazwy działające w różnej postaci organizacyjnej). Odmienną sytuacją jest skierowanie decyzji do podmiotu, który w ogóle nie może być stroną – np. wydanie decyzji rejestrującej pojazd na rzecz urzędu miasta, spółki cywilnej itp. Trzecim, najczęściej spotykanym wariantem sytuacji wskazanej w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. jest skierowanie decyzji do osoby zmarłej. W tym przypadku nie ma znaczenia czy organ w chwili wydawania decyzji wiedział, że strona nie żyje, czy też nie. Chodzi o sam fakt skierowania decyzji do takiego podmiotu.
- 5) decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Niewykonalność decyzji w rozumieniu przywołanego przepisu zachodzi wówczas, gdy czynności składające się na treść obowiązków i uprawnień w niej zawartych są niewykonalne z przyczyn faktycznych lub prawnych, tkwiących w ich naturze. Decyzja niewykonalna to tym samym taka decyzja, której adresat jest trwale pozbawiony możliwości realizacji wynikających z niej uprawnień lub trwale pozbawiony możliwości wykonania nałożonych nań obowiązków. Niewykonalność decyzji musi istnieć w dniu jej wydania, co oznacza, że jej powstanie już po tej dacie, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności takiej decyzji. W praktyce wydziałów komunikacji przykładem tego rodzaju sytuacji jest wydanie orzeczenia o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami kategorii, której strona nigdy nie miała.
- 6) decyzja w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Jest to okoliczność tego rodzaju, w której samo podjęcie czynności wykonawczych realizowałyby znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary, nie zaś sytuację, w której wykonanie decyzji mogłoby dopiero pociągnąć za sobą dalsze zdarzenia, które realizację takich

znamion mogłyby stanowić. Innymi słowy samo wydanie decyzji nie jest przestępstwem, natomiast omawiana przesłanka odnosi się do jej wykonania, przy czym nie chodzi tu o jakieś dalsze stadia związane z realizacją uprawnień z decyzji, a skutek bezpośredni. W praktyce wydziałów komunikacji tego rodzaju okoliczność może pojawić się np. przy próbie legalizacji skradzionego pojazdu lub wydania dokumentu potwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami względem osoby, która tych uprawnień w rzeczywistości nie nabyła.

- 7) decyzja zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Ostatnia z przesłanek stwierdzenia nieważności nie ma zastosowania w praktyce wydziałów komunikacji. Ani bowiem ustawa o kierujących pojazdami ani też prawo o ruchu drogowym nie przewidują skutku nieważnościowego *ex lege* (czyli wprost, w konkretnym przepisie), a tylko wówczas można mówić o możliwym zastosowaniu art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.

W odróżnieniu od postępowania wznowieniowego, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności nie wymaga wydania odrębnego aktu o jego wszczęciu, a więc samo złożenie stosownego wniosku bądź też podjęcie przez organ czynności wszczyna to postępowanie.

Szczególną uwagę należy zwrócić na właściwość organu. W przypadku stwierdzenia nieważności organem właściwym do prowadzenia tego postępowania może być wyłącznie organ wyższej instancji. To oznacza, że organ pierwszej instancji nie może prowadzić tego postępowania, a w razie złożenia takiego wniosku przez stronę musi niezwłocznie przekazać go do organu wyższej instancji.

W przypadku postępowania nieważnościowego ustawodawca również przewiduje terminy prawa materialnego – nie można stwierdzić nieważności decyzji po upływie dziesięciu lat od dnia jej ogłoszenia lub doręczenia, a w przypadku okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (brak podstawy prawnej lub rażące naruszenie prawa) okres ten wynosi trzydzieści lat.

Odrębną okolicznością jest nieodwracalność skutków prawnych. Ustawa nie precyzuje tego pojęcia. Należy rozpatrywać je nie w sferze faktów, lecz wyłącznie w sferze obowiązującego prawa i środków prawnych, jakimi posługują się w swej działalności organy

administracji publicznej. Innymi słowy, to z perspektywy organu brak jest instrumentów prawnych pozwalających na cofnięcie się do stanu sprzed wydania decyzji. Np. jeżeli decyzja o rejestracji pojazdu została skierowana do podmiotu, który nie mógł być stroną (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), a następnie pojazd ten został wyrejestrowany i zutylizowany, to decyzji o rejestracji pojazdu nie sposób w takiej sytuacji wzruszyć.

10.5. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej

Opisując tryby nadzwyczajne nie sposób, chociażby z kronikarskiego obowiązku, nie wspomnieć o przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego możliwości uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej na wniosek strony. Jest to szczególny rodzaj postępowania, czasami okreśłany mianem fakultatywnego, ze względu na szeroki zakres kompetencji organu.

Ustawodawca przewidział dwa, niekonkurencyjne względem siebie tryby: jeden do decyzji, w oparciu o które strona nie nabyła uprawnień (art. 154 k.p.a.), drugi zaś do takich, w których decyzja rozstrzygała o przyznaniu praw lub obowiązków (art. 155 k.p.a.). W obydwu przypadkach najbardziej charakterystyczną cechą jest przyznanie organowi administracji publicznej swobody uznania w stwierdzeniu przesłanek warunkujących ewentualne przychylenie się do złożonego wniosku.

W postępowaniach toczących się przed starostą, jako organem realizującym zadania wskazane w ustawie o kierujących pojazdami albo w ustawie Prawo o ruchu drogowym trudno znaleźć przykłady decyzji, do których możliwe byłoby zastosowanie, przepisu art. 154 lub 155 k.p.a. Powodem takiego stanu rzeczy jest to, że obydwie wskazane wyżej ustawy przewidują wydawanie decyzji w ramach tzw. związania organu. Jest to sytuacja, w której organ ma z jednej strony ściśle określone przesłanki wydania decyzji, z drugiej natomiast precyzyjnie wskazane rodzaje rozstrzygnięć jakie powinien wydać (np. przy rejestracji pojazdu, czy też przyznawaniu uprawnień do kierowania pojazdami). Nie sposób więc dopatrzeć się w jego kompetencjach elementu uznaniowości. Dodatkowo, wśród tych przepisów obu wspomnianych ustaw, w których da się dostrzec pewien element swobodnego uznania (jak chociażby w przypadku art. 75 ust. 1 pkt 5 u.k.p.) stosowanie art. 154 i 155 jest wykluczone, a to ze względu na fakt, iż warunkiem skorzystania z nich jest przyznanie stronie uprawnień, nie zaś nałożenie na nią obowiązków.

10.6. Uchylenie lub zmiana decyzji w stanie nagłej konieczności

Najrzadziej stosowanym trybem nadzwyczajnym jest ten, uregulowany w art. 161 k.p.a., a to ze względu na fakt, iż po pierwsze może z niego korzystać organ centralny – minister lub w przypadku decyzji organów samorządu terytorialnego – wojewoda, po drugie zaś, ze względu na bardzo szeroki, a zarazem nieprecyzyjny katalog przesłanek. Regulacja ta nazywana jest czasami w doktrynie „wywłaszczeniem prawa”, ponieważ dochodzi do pozbawienia jakiegoś podmiotu przysługujących mu praw ze względu na określone w przywołanym przepisie wartości o charakterze nadrzędnym.

Wzruszeniu w trybie art. 161 podlega każda decyzja ostateczna. W ramach tak określonego zakresu przedmiotowego jego zastosowania trzeba jednak zawsze – już na gruncie konkretnego przypadku – zbadać, czy w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. „Inny sposób” oznacza tu zarówno wzruszenie decyzji w którymś z pozostałych trybów nadzwyczajnych, jak i podjęcie działań organizacyjnych lub technicznych. Jeżeli okaże się, że on istnieje, uchylenie ani zmiana decyzji na podstawie art. 161 nie są dopuszczalne.