

Kamil Majewski, Agnieszka Kościeszka

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt: II OSK 1417

Roczniki Administracji i Prawa 16/2, 439-448

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Glosa

Gloss

Data wpływu/Received: **04.09.2016**

Data recenzji/Accepted: **06.11.2016**

Data publikacji/Published: **20.12.2016**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Kamil Majewski¹

Agnieszka Kościeszka²

**GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 30 WRZEŚNIA 2010 R.,
SYGN. AKT: II OSK 1417/09**

Teza: Obowiązkiem organów administracji jest doręczenie stronom wydanej decyzji, co wynika z art. 109 k.p.a. (...). Organ jest związany decyzją od dnia doręczenia art. 110. Zdarza się jednak niejednokrotnie, że decyzja zostaje wydana, wywołuje określone skutki, ale stronie nie jest doręczona. Jest to wada postępowania, decyzji, ale nie zawsze oznaczająca, że decyzja do obrotu nie weszła. Jeżeli oczywiste jest, że decyzja wywołała określone skutki prawne, jej nedoręczenie stronie nie powoduje, że nie pozostaje ona w obrocie prawnym.

¹ doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

² radca prawny.

1. W glosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił jako bezzasadną skargę kasacyjną Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu (dalej: SKO) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: WSA) z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Wr 67/09 w sprawie skargi na decyzję SKO w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Powiatowej Rady Narodowej we Wrocławiu (dalej: PPRN) z 1961 r. o przejęciu z mocy prawa na własność Państwa bez odszkodowania gospodarstwa rolnego. Decyzja PPRN z 1961 r., jako organu pierwszej instancji, nie została doręczona stronie, ale wywołała skutki prawne w postaci zmian własnościowych gospodarstwa rolnego, które zostały ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości. Strona złożyła wniosek do SKO, jako organu wyższego stopnia, o stwierdzenie nieważności decyzji PPRN z 1961 r., podnosząc, że brak doręczenia stanowi o nieważności tej decyzji.

SKO, w drodze decyzji, odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji PPRN z 1961 r., uznając, że w sprawie nie ma przedmiotu postępowania, gdyż decyzja ta nie weszła do obrotu prawnego ze względu na to, że nie została doręczona stronie postępowania. Decyzja z 1961 r. zatem, zdaniem SKO, była jedynie projektem, a nie aktem, który wywarł skutki prawne.

WSA, rozpatrując skargę strony od decyzji SKO, wyrokiem z dnia 16 czerwca 2009 r. uchylił zarówno decyzję SKO wydaną w I instancji, jak i wydaną w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzję SKO utrzymującą ją w mocy. WSA uznał, że skoro na skutek decyzji z 1961 r. nastąpiły zmiany własnościowe gospodarstwa rolnego, tj. nastąpił skutek prawny, to jest to decyzja administracyjna, która weszła do obrotu prawnego. WSA wskazał także, że SKO popełniło błąd w ustaleniach faktycznych, uznając, że decyzja z 1961 r. była jedynie projektem.

SKO wniosło skargę kasacyjną do NSA od wyroku WSA, zarzucając naruszenie przepisów zarówno prawa materialnego, jak i postępowania. NSA, rozpatrując skargę kasacyjną, stwierdził, że: 1) niniejsza sprawa ma wymiar jedynie formalny, gdyż jej istota sprowadza się do uznania, że decyzja PPRN z 1961 r. weszła do obrotu prawnego z uwagi na to, iż wywołała skutki prawne w postaci zmian własnościowych, 2) dokonania ustalone przez SKO tego rodzaju, że decyzja do obrotu nie weszła, były sprzeczne z materiałem dowodowym sprawy, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, 3) doręczenie decyzji stronom postępowania jest obowiązkiem organów administracji publicznej, a organy te są nią związane od dnia doręczenia decyzji, przy czym niejednokrotnie zdarza się tak, że decyzja zostaje wydana, wywołuje określone skutki, ale stronie nie zostaje doręczona, co jest wadą postępowania, ale nie zawsze oznaczającą, że decyzja do obrotu nie weszła.

2. Kluczowe znaczenie z punktu widzenia niniejszej sprawy ma po pierwsze wskazanie zdarzeń, które determinują wejście do obrotu prawnego decyzji i po drugie – określenie momentu wejścia do obrotu prawnego decyzji.

3. Postępowanie administracyjne jest prowadzone w celu załatwienia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 104 § 1 Kodeksu

postępowania administracyjnego³ organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części, albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2). Dopełnieniem tej regulacji są postanowienia przepisu art. 107 KPA, który wymienia składniki decyzji.

Decyzja administracyjna musi zostać uzewnętrzniona – zakomunikowana podmiotom, których dotyczy (art. 109 KPA). Następuje to poprzez normowaną przepisami art. 39 – 49 KPA instytucję doręczenia. Skutkiem doręczenia decyzji zgodnie z art. 110 KPA jest związanie nią organu, który ją wydał. Skuteczne doręczenie decyzji jest zatem warunkiem jej wejścia do obrotu prawnego, a co za tym idzie – wywoływania przez nią skutków prawnych. Zarówno w obecnym, jak i obowiązującym w 1961 r. stanie prawnym doręczenie jest jedynym zdarzeniem, które determinuje wejście do obrotu prawnego decyzji. Trafnie wskazuje J. Goleniowska-Gałgan, że zgodnie z art. 110 KPA decyzje, które nie zostały doręczone stronie, należy traktować jako decyzje nieistniejące⁴.

4. Związanie organu decyzją wynika z jej zewnętrznego charakteru⁵ i ma charakter bezwzględny, co oznacza, że organ nie może uchylić się od tego związania⁶. Zewnętrzny charakter decyzji jako aktu administracyjnego oznacza powinność doręczenia go stronie, a zatem umożliwienie jej zapoznania się z jego treścią, co zdaniem W. Tarasa składa się na załatwienie sprawy w rozumieniu art. 104 KPA⁷. W doktrynie postępowania administracyjnego w oparciu o treść art. 110 KPA podkreśla się, że decyzja nie wywołuje skutków prawnych od chwili jej wydania do czasu doręczenia stronie⁸, a zatem mimo że istnieje jej wejście do obrotu następuje dopiero z chwilą jej doręczenia (staje się skuteczne z chwilą doręczenia⁹). Za cel regulacji art. 110 KPA uznaje się natomiast ochronę praw nabytych przez stronę w drodze decyzji, która wynika z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁰ oraz prawa wspólnotowego¹¹. Judykatura natomiast regulacji tej przypisuje funkcję gwarancyjną trwałości decyzji, polegającą na tym, że związanie organu wydaną decyzją powoduje brak możliwości wydania po raz drugi decyzji w tej samej sprawie opartej o istniejący stan faktyczny i prawny pomiędzy tymi samymi stronami bez wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji uprzednio wydanej¹².

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23), dalej jako KPA lub Kodeks.

⁴ J. Goleniowska-Gałgan, *Instytucja nieważności decyzji administracyjnej*, LEX nr 104728.

⁵ C. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010, s. 100.

⁶ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 640.

⁷ W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SA/Kr 965/02*, LEX nr 41398.

⁸ C. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 100.

⁹ Podobnie jak postanowienie administracyjne; por. G. Łaszczycza, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX nr 120377.

¹⁰ B. Adamiak, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009, s. 30.

¹¹ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 349.

¹² Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2011 roku, II SA/Ol 749/11, Legalis nr 416297.

Jak już wspomniano, obowiązek doręczenia wydanej decyzji wynika z art. 109 KPA, a doręczenie decyzji jest również kluczowe z punktu widzenia regulacji art. 110 KPA. Z doręzeniem decyzji wiąże się doniosłe skutki procesowe, od daty doręczenia bowiem liczyć należy terminy do dokonania określonych, przewidzianych prawem czynności, w tym do wystąpienia z odwołaniem, zażaleniem czy skargą do sądu administracyjnego¹³. Dokonanie doręczenia jest zawsze obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie – ten organ ponosi odpowiedzialność zarówno za prawidłowo dokonane doręczenie, jak i wadliwe¹⁴. Doręczenia decyzji powinny być dokonywane przez organy starannie, tzn. w taki sposób, by nie było wątpliwości co do tego, że doręczenie stronie decyzji w istocie miało miejsce¹⁵. Doręczenie decyzji w inny sposób aniżeli przewidziany przepisami KPA uznać należy za nieskuteczne¹⁶. Gdy doręczenie zostało dokonane skutecznie, późniejsze ponowne doręczenie decyzji nie wywołuje skutków prawnych, w tym nie powoduje ponownego rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania¹⁷.

W judykaturze doręczeniu przyznaje się walor gwarancji skuteczności podejmowanych przez organ czynności, który polega na tym, że „tylko prawidłowe doręczenie, tzn. dokonane zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, uzależnia skuteczność czynności podejmowanych przez organ”¹⁸.

Institucja doręczeń pełni swoją doniosłą funkcję również na etapie poprzedzającym wydanie decyzji i zapewnia w ten sposób także realizację zasad ogólnych KPA. Urzeczywistnia bowiem m.in. zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, poprzez umożliwienie stronie zapoznanie się z czynnościami organu i innych uczestników postępowania, a nawet uczestniczenie w tych czynnościach¹⁹.

5. Na tle tak zarysowanych poglądów wysnuć można wniosek, że w sposób jednoznaczny po pierwsze oddziela się kwestię wydania decyzji od jej doręczenia, tzn. są to dwie niezależne czynności procesowe. Wydanie decyzji pisemnej obejmuje sporządzenie i podpisanie rozstrzygnięcia. Przepis art. 109 KPA nie normuje formy wydania decyzji, lecz sposób zawiadomienia strony o jej treści. Pisemna forma wydania decyzji wynika z art. 14 KPA. Natomiast wydanie decyzji nie może być utożsamiane z jej doręzeniem²⁰. Wynika to także z treści innych przepisów KPA. Zgodnie bowiem z treścią art. 104 w zw. z art. 107 nie ma podstaw ku temu, by twierdzić, że doręczenie decyzji składa się na proces jej wydania. Doręczenie bowiem nie jest uznawane za

¹³ Por. postanowienie NSA z dnia 7 czerwca 2011 roku, II OSK 1037/11, Legalis nr 603862; tak też doktryna – por. P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 16 stycznia 2008 r., II SA/Wa 1855/07, LEX/el 2008, nr 83584*.

¹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 roku, II OSK 2821/13, Legalis nr 909958.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2010 roku, IV SA/GI 770/09, Legalis nr 380883.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2008 roku, II SA/Gd 416/08, Legalis nr 256051.

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2008 roku, II OSK 10/07, Legalis nr 602113.

¹⁸ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2009 roku, III SA/Wr 511/09, Legalis nr 188527.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 08 maja 2009 roku, I SA/Wa 250/09, Legalis nr 234267.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 roku, I OSK 2430/12, Legalis nr 760356.

element decyzji. Z kolei z treści art. 39 wynika, że doręczenie jest jedynie sposobem, za pomocą którego organ przekazuje stronie to, co od niego pochodzi (pisma). Poświęcenie instytucji doręczenia treści przepisów art. 39 – 49 KPA ujętych w osobnym rozdziale wskazuje, że jest to regulacja wyczerpująca tej instytucji i jeśli w dalszych przepisach kodeksu mowa jest o doręczeniu (tj. uczyniono to w art. 110 KPA), będzie to doręczenie w rozumieniu przepisów tego rozdziału oraz dokonywane w sposób nimi przewidziany. Po raz kolejny nie ma wątpliwości co do tego, że wejście do obrotu decyzji następuje z chwilą doręczenia jej stronie.

Pogląd ten zyskał aprobatę judykatury – „z treści art. 110 KPA nie wynika, by zamiarem ustawodawcy było odbieranie znaczenia wydaniu decyzji przez organ i przesunięcie faktu wydania decyzji na datę jej doręczenia lub ogłoszenia. Przyjęcie takiej interpretacji pozostawałoby w sprzeczności z innymi przepisami kodeksu postępowania administracyjnego”²¹.

6. Odnosząc regulację art. 110 KPA do przymiotu ostateczności decyzji, należy stwierdzić, że dotyczy ona zarówno decyzji ostatecznych, jak i nieostatecznych, przy czym związanie organu wydaną decyzją będzie różne w zależności od tego, czy można jej przypisać cechę ostateczności, czy też nie²². I w jednym, i w drugim przypadku związanie organu wydaną decyzją polega na tym, że począwszy od jej doręczenia organ nie może decyzji uchylić, zmienić ani wydać nowej. W przypadku decyzji nieostatecznych brak tej możliwości będzie miał miejsce od dnia doręczenia decyzji do dnia, w którym upływa termin do wniesienia odwołania. W odniesieniu do decyzji ostatecznych możliwości takiej organ nie będzie miał w ogóle. Uchylenie bądź zmiana decyzji będzie możliwa jedynie w drodze postępowania nadzwyczajnego przewidzianego w KPA, a na jego przeprowadzenie zezwolić mogą tylko przepisy prawa²³.

7. Analiza niniejszego wyroku i poglądów judykatury wyrażonych w innych orzeczeniach prowadzi do wniosku, że nie ma wątpliwości co do tego, że związanie organu wydaną decyzją zaczyna się od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Rozbieżności pojawiają się na tle regulacji art. 110 KPA w kwestii wskazania terminu wejścia do obrotu prawnego decyzji oraz określenia wzajemnej relacji pomiędzy wydaniem decyzji a jej doręczeniem. Przeważający w orzecznictwie pogląd głosi, że decyzja administracyjna wchodzi do obrotu prawnego z chwilą jej doręczenia. Jest to pogląd dominujący w orzecznictwie zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych, zgodnie z którym na gruncie KPA wydania decyzji nie można utożsamiać z jej doręczeniem²⁴, a jej wejście do obrotu prawnego następuje z chwilą doręczenia, ponieważ dopiero od tego momentu organ administracyjny nie posiada możliwości jakiegokolwiek jej zmiany. Podnosi się również, że

²¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2012 roku, II SA/Gd 179/12, Legalis nr 499149.

²² C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, Warszawa 2010, s. 101.

²³ Ibidem, s. 102.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 16 września 2014 roku, I OSK 311/13, Legalis nr 1061801.

„skoro decyzja administracyjna rozpoczyna swój byt prawny z chwilą ogłoszenia lub doręczenia jej stronie postępowania – w rozumieniu przepisu art. 110 KPA – to również w tym momencie zostaje ona wprowadzona do obrotu prawnego”²⁵. Innym argumentem przywoływanym przez judykaturę jest związanie nie tylko organu, ale i strony treścią decyzji, będące jednym z elementów składających się na załatwienie sprawy administracyjnej, co prowadzi do wniosku, że decyzja sporządzona, ale nie-doręczona nie załatwia sprawy administracyjnej i w związku z tym nie wchodzi do obrotu prawnego²⁶. Inaczej mówiąc – decyzja podpisana przez organ, który ją wydał, nie wchodzi do obrotu prawnego (nie wywołuje żadnych skutków prawnych) przed jej doręczeniem lub ogłoszeniem stronie²⁷, bez względu na to, czy czynności te dokonane były w sposób prawidłowy, czy też wadliwy²⁸. Stąd też decyzja PPRN z 1961 r. nie weszła w ogóle do obrotu prawnego, w następstwie czego nie powinna wywołać żadnych skutków prawnych, w tym zmian własnościowych. Jak trafnie wskazuje P. Brzozowski, „skutek takiego zdarzenia jest bowiem zawsze taki sam: decyzja nie zaistniała w obrocie prawnym (...). Taki stan rzeczy oznacza, że (...) mamy do czynienia z brakiem przedmiotu zaskarżenia”²⁹.

Pogląd ten przeważa również w doktrynie i zasługuje na akceptację. Uwzględnia bowiem regulację szeregu przepisów, w tym także art. 110 Kodeksu, oraz umożliwia stronie zapoznanie się z treścią decyzji, a więc wykonanie wynikającego z decyzji obowiązku albo skorzystanie z uprawnienia, a także ochronę jej interesów. Dochowanie wszelkich przepisów KPA, a zwłaszcza tych, które chronią interes strony, jest obowiązkiem organu administracji prowadzącego postępowanie³⁰. W postępowaniu zakończonym decyzją PPRN z 1961 r. strona została całkowicie pominięta zarówno w toku postępowania, jak i po jego zakończeniu. Tym samym została pozbawiona jakichkolwiek uprawnień procesowych.

8. W głosowanym wyroku NSA wyraził pogląd odmienny – uznający, że zdarzeniem oznaczającym wejście do obrotu prawnego decyzji jest wywołanie przez nią skutków prawnych. Co prawda nie kwestionuje się obowiązku doręczenia stronom wydanej decyzji ani też związania organu wydaną decyzją, ale podkreśla się, że zdarzają się niejednokrotnie takie sytuacje, w których decyzja zostaje wydana, wywołuje określone skutki, ale stronie nie jest doręczona. Uznaje się jednocześnie, że jest to wada decyzji, a nawet postępowania, ale nie zawsze oznaczająca, że decyzja do obrotu nie weszła. Konkludując dochodzi się do

²⁵ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 grudnia 2009 roku, I SA/Lu 341/09, Legalis nr 257446; wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 roku, II OSK 1817/11, Legalis nr 759825.

²⁶ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2013 roku, II SA/Wr 736/12, Legalis nr 582613; wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 roku, II GSK 227/10, Legalis nr 348128.

²⁷ Por. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 roku, I OSK 1333/11, Legalis nr 507293; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 roku, II GSK 1798/12, Legalis nr 777021.

²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 roku, II OSK 2259/12, Legalis nr 909215.

²⁹ P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 16 stycznia 2008 r., II SA/Wa 1855/07*, LEX/el 2008, nr 83584.

³⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2009 roku, I SA/Wa 250/09, Legalis nr 234267.

wniosku, że jeżeli oczywiste jest, że decyzja wywołała określone skutki prawne, jej niedoręczenie stronie nie powoduje, że nie pozostaje ona w obrocie prawnym. Z poglądem tym nie można się zgodzić. Uznanie, że decyzja weszła do obrotu prawnego, gdyż wywołane zostały przez nią skutki, oznaczałoby pominięcie regulacji art. 110 Kodeksu. Przepisy ustawy, w tym także KPA tworzą spójny system. Pominięcie części z nich jest niedopuszczalne. Oprócz tego wskazać należy, że decyzja jest adresowana do indywidualnie wskazanego podmiotu – strony postępowania – i przez to podlega wykonaniu przez tę stronę. W stanie faktycznym sprawy wykonanie decyzji (wywarcie skutku prawnego) nastąpiło przez podmioty niebędące stroną postępowania. To w sposób oczywisty przeczy istocie decyzji wyrażonej w art. 104 KPA. Poza tym sytuacja, w której decyzja wchodziłaby do obrotu prawnego przed jej doręczeniem stronie, czyli przed jej zaznajomieniem się z jej treścią, pozbawiałaby ją możliwości wykonania ciężącego na niej obowiązku czy skorzystania ze stwierdzonego uprawnienia, a także ochrony swoich interesów. Oprócz tego pomija się także zewnętrzny charakter decyzji, czyli jeden z elementów konstytutywnych tej instytucji.

9. W komentowanej sprawie mamy ponadto do czynienia z przenikaniem się dwóch sfer prawnych o odmiennym charakterze – administracyjnej z cywilną. Pierwsza z nich korzysta z władztwa administracyjnego, które pozwala na kształtowanie stosunków społecznych (określanie praw i obowiązków podmiotów) w sposób niezależny od woli adresatów tych działań³¹, a zatem pozycja podmiotów w stosunku administracyjnoprawnym nie jest równorzędna – organ administracji wyposażony w owo władztwo ma pozycję nadrzędną w stosunku do podmiotów, których działania te dotyczą. Jedną ze stron stosunku administracyjnoprawnego jest zawsze organ administracji publicznej. Natomiast druga z nich opiera się na równorzędności podmiotów oraz braku przymusu ze strony któregośkolwiek z nich w kształtowaniu ich stosunków społecznych. Inaczej mówiąc – stosunki cywilnoprawne charakteryzują się autonomicznością podmiotów, która oznacza, że mogą one samodzielnie kształtować relacje pomiędzy sobą. W niniejszej sprawie poprzez formę administracyjnoprawną (decyzję) wywołano skutki cywilnoprawne (własnościowe) polegające na przeniesieniu własności gospodarstwa rolnego. Niestety, stwierdzony w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez SKO i następnie – sądownoadministracyjnego przed WSA i NSA – stan faktyczny i prawny wskazuje, że w tej sprawie miało miejsce szereg uchybień. W pierwszej kolejności wskazać należy zaniedbanie w postaci braku skutecznego doręczenia decyzji PPRN z 1961 r. stronie postępowania, co powinno skutkować tym, iż skutki cywilnoprawne (przeniesienie własności gospodarstwa) nie powinny w ogóle nastąpić, bowiem to decyzja administracyjna w tym przypadku stanowiła podstawę do zmian w sferze cywilnoprawnej.

10. Rekapitułując, należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym czynność doręczenia decyzji nie mieści się w zakresie jej wydania, a doręczenie determinuje jej wejście do obrotu prawnego, a zatem dopiero z chwilą doręczenia decyzja admini-

³¹ Należy pamiętać, że adresatowi, czyli stronie postępowania przysługuje szereg uprawnień, a przepisy przewidują gwarancje ich przestrzegania.

stracyjna zaczyna wywoływać skutki materialnoprawne. W związku z tym w niniejszej sprawie decyzja nie powinna wejść w ogóle do obrotu prawnego, zatem nie powinna wywołać żadnych skutków prawnych. Uzależnianie jej bytu prawnego od faktu innego aniżeli skuteczne doręczenie nie znajduje oparcia w obowiązujących regulacjach prawnych dotyczących procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej.

Wydanie decyzji administracyjnej obejmuje zgodnie z art. 104 i 107 KPA załatwienie sprawy administracyjnej oraz przygotowanie rozstrzygnięcia, czyli przeprowadzenie ciągu czynności w ramach prowadzonego postępowania, a także sporządzenie dokumentu zawierającego elementy enumeratywnie wymienione w art. 107 KPA.

Doręczenie decyzji administracyjnej jest z kolei czynnością, z którą KPA wiąże doniosłe skutki prawne, zwłaszcza dla strony postępowania³², zgodnie z art. 110 KPA – dla organu administracji publicznej, i jak wynika z glosowanego wyroku – także dla obrotu. Dokonanie doręczenia jest niezbędne dla wywoływania skutków materialnoprawnych ale mimo to nie składa się na proces wydania decyzji. Decyzja zostaje uprzednio wydana, a dopiero następnie doręczona stronie postępowania, co jak już wspomniano, wynika z jej zewnętrznego charakteru. Strona nie może ponosić negatywnych konsekwencji wynikających z zaniedbań w doręczaniu decyzji przez organ administracji. Można tej instytucji przypisać również charakter gwarancyjny, który oznacza, że tylko prawidłowe doręczenie – dokonane zgodnie z przepisami KPA pociąga za sobą skuteczność czynności podejmowanych przez organ³³. Bezzasadne jest zatem przekonanie, że momentem wejścia do obrotu prawnego decyzji jest moment jej wydania. Na uwzględnienie nie zasługuje również pogląd mówiący o tym, że czynność doręczenia składa się na proces wydania decyzji.

Analizując stan przedmiotowego postępowania, można by wysunąć przypuszczenie (choć także pozostawiające wiele wątpliwości), że przyczyną, dla której NSA w glosowanym wyroku zajął takie stanowisko, jest chęć zagwarantowania stronie możliwości rozpatrzenia sprawy w trybie nadzwyczajnym jako rekompensaty za powstałą sytuację i jej pominięcie w udziale w postępowaniu zakończonym w 1961 r. Niemniej jednak w obowiązującym kształcie regulacji KPA takie rozwiązanie nie znajduje oparcia, a ingerencja NSA w obronę interesów strony postępowania jest dalece nieuzasadniona. Należy zauważyć, że takie odstąpienie od przyjętych „reguł” będzie miało sens jedynie w sytuacji, kiedy decyzja ta zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w trybie stwierdzenia jej nieważności, przy czym skoro decyzja ta do obrotu w ogóle nie weszła, to nie jest konieczne również jej eliminowanie w trybie nadzwyczajnym – takie postępowanie byłoby bezprzedmiotowe.

³² W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SA/Kr 965/02, OSP.2003.11.139, LEX nr 41398.*

³³ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2009 roku, III SA/Wr 511/09, Legalis nr 188527; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 sierpnia 2008 roku, II SA/Gd 416/08, Legalis nr 256051.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Brzozowski P., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 16 stycznia 2008 r., II SA/Wa 1855/07*, LEX/el 2008 nr 83584.
- Goleniowska-Gałgan J., *Instytucja nieważności decyzji administracyjnej*, LEX nr 104728.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX nr 120377.
- Miemiec W. (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009.
- Taras W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SA/Kr 965/02*, LEX nr 41398.

Wykaz orzecznictwa:

- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2008 roku, II OSK 10/07, Legalis nr 602113.
- Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 roku, II GSK 227/10, Legalis nr 348128.
- Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 roku, I OSK 1333/11, Legalis nr 507293.
- Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 roku, II OSK 1817/11, Legalis nr 759825.
- Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 roku, I OSK 2430/12, Legalis nr 760356.
- Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 roku, II OSK 2821/13, Legalis nr 909958.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 roku, II GSK 1798/12, Legalis nr 777021.
- Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2014 roku, II OSK 2259/12, Legalis nr 909215.
- Wyrok NSA z dnia 16 września 2014 roku, I OSK 311/13, Legalis nr 1061801.
- Postanowienie NSA z dnia 7 czerwca 2011 roku, II OSK 1037/11, Legalis nr 603862.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 sierpnia 2008 roku, II SA/Gd 416/08, Legalis nr 256051.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2009 roku, I SA/Wa 250/09, Legalis nr 234267.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2009 roku, III SA/Wr 511/09, Legalis nr 188527.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 grudnia 2009 roku, I SA/Lu 341/09, Legalis nr 257446.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2010 roku, IV SA/Gl 770/09, Legalis nr 380883.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2011 roku, II SA/Ol 749/11, Legalis nr 416297.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2012 roku, II SA/Gd 179/12, Legalis nr 499149.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2013 roku, II SA/Wr 736/12, Legalis nr 582613.

Streszczenie: Niniejsza glosa porusza problematykę wejścia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej. Autorzy nie zgadzają się z zaproponowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym wyroku poglądem, jakoby wejście do obrotu prawnego decyzji administracyjnej było uzależnione od faktu wywierania przez nią skutków prawnych i jednocześnie brak skutecznego doręczenia pozostawał w tym zakresie bez znaczenia. Autorzy wyrażają pogląd poparty argumentami zakorzenionymi zarówno w doktrynie postępowania administracyjnego, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych, że w świetle obowiązujących przepisów KPA skuteczne doręczenie jest niezbędne do wejścia decyzji do obrotu prawnego i właśnie to skuteczne doręczenie wprowadza decyzję do obrotu.

Słowa kluczowe: wejście decyzji do obrotu prawnego, doręczenie w KPA, skutki doręczenia, znaczenie doręczenia decyzji

COMMENTARY JUDGMENT OF NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY OF 30 SEPTEMBER 2010, ACT SIGN.: II OSK 1417/09

Summary: This commentary raises the issue of entry into the juridical of legal administrative decision. The authors do not agree with proposed by the Naczelny Sąd Administracyjny (Supreme Administrative Court of the Republic of Poland) in vote judgment view, supposedly the entrance to the legal system of an administrative decision is conditional upon the fact of exerting its legal effects and at the same time the lack of effective delivery remained in this regard, irrelevant. The authors express their view supported by arguments rooted in both doctrine of administrative proceedings, and the case law of administrative courts that under the relevant legislation KPA efficient delivery is necessary for its entry into legal circulation and this introduces the effective delivery of the decision to the legal system.

Keywords: entrance decision to juridical, delivery of KPA, the effects of delivery, the importance of delivery of the decision