

Dorota Całkiewicz

Glosa do Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Gdańsku z dnia 11 listopada 2012 r., II SA/Gd 211

Studia Prawnoustrojowe nr 22, 299-307

2013

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 do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Gd 211/12.

Jeżeli odwołanie zostało wniesione po terminie, organ winien wydać postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu. Dokonanie oceny w tym zakresie jest proste i ogranicza się jedynie do kwestii proceduralnej. Powinno zatem poprzedzać bardziej skomplikowaną ocenę przymiotu strony, która to ocena wymaga zastosowania przepisów prawa materialnego i wiąże się z koniecznością dokonywania ustaleń faktycznych w sprawie. Natomiast brak jest podstaw do uznania, iż organ nie ma kompetencji do stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania, z uwagi na fakt, że skarżący nie był stroną prowadzonego postępowania. Okoliczność ta nie wyłącza oceny terminowości wniesienia odwołania. Skoro osobie, która nie brała udziału w postępowaniu, przyznano prawo do wniesienia odwołania, jego badanie przez organ winno odpowiadać przyjętej dla tego środka odwoławczego procedurze. W toku tej procedury organ bada w pierwszej kolejności, czy odwołanie wniesiono w terminie.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lipca 2012 r. sprawy ze skargi D.J. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 27 stycznia 2012 r. nr... w przedmiocie niedopuszczalności odwołania w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia uchyła zaskarżone postanowienie.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 9 listopada 2011 r. nr... Burmistrz Miasta, na podstawie art. 71, art. 72, art. 75, art. 82 i art. 85 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeń-

stwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227 ze zm.), określił dla Spółki A środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia dla przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji paliw płynnych z modułem LPG oraz okręgowej stacji kontroli pojazdów .

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł D.J., pominięty w sprawie jako strona, kwestionując między innymi odmowę uznania go za stronę postępowania i brak doręczenia decyzji.

Postanowieniem z dnia 27 stycznia 2012 r. nr... Samorządowe Kolegium Odwoławcze, na podstawie art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt 1 i art. 134 k.p.a., stwierdziło niedopuszczalność odwołania.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że w toku postępowania organ pierwszej instancji nie uznał D.J. za stronę [...]. Decyzję doręczono podmiotom uznanym przez organ za strony. Najpóźniejsze doręczenie decyzji jednej ze stron postępowania nastąpiło w dniu 18 listopada 2011 r., otwierając termin 14-dniowy na złożenie odwołania, który upłynął w dniu 2 grudnia 2011 r. Natomiast odwołanie wpłynęło do organu pierwszej instancji w dniu 29 grudnia 2011 r., a więc gdy decyzja stała się już ostateczna. Stwierdzono, że w sytuacji odwołania złożonego przez osobę, która utrzymuje, że jest stroną, ale nie była adresatem decyzji, postępowanie administracyjne zmierza przede wszystkim do weryfikacji przesłanki dopuszczalności jego rozpatrzenia. Organ wskazał, że zasadniczo w postępowaniu odwoławczym, jeśli dochodzi do stwierdzenia, że osoba ta nie ma interesu prawnego, postępowanie kończy decyzją o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.) bądź w przeciwnym razie odwołanie podlega rozpatrzeniu, mimo wcześniejszego pominięcia osoby jako strony. Podstawa do wydania decyzji o umorzeniu postępowania bądź rozpatrującej odwołanie i przeprowadzenia postępowania odwoławczego nie zachodzi jednak w wypadku złożenia odwołania od decyzji ostatecznej. [...] Rozpatrzenie odwołania osoby nie będącej stroną (utrzymującej i wywodzącej, że ma interes prawny w byciu stroną) może nastąpić tylko, gdy złożone zostanie w terminie odwoławczym właściwym dla stron postępowania, którym doręczono decyzję. [...] Stwierdzenie przekroczenia terminu do złożenia odwołania może dotyczyć tylko adresatów decyzji. [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało, że skoro D.J. nie był adresatem decyzji, brak było podstaw do orzekania decyzją i weryfikacji prawidłowości stanowiska organu pierwszej instancji, gdy chodzi o uznanie wnoszącego odwołanie za stronę. [...] W tej sytuacji należało stwierdzić niedopuszczalność środka odwoławczego, które to rozstrzygnięcie wyprzedza orzekanie o przekroczeniu terminu do odwołania oraz o interesie prawnym osoby nie biorącej udziału w postępowaniu pierwszej instancji, jako strona.

Skargę na powyższą decyzję złożył D.J., zarzucając naruszenie art. 124 § 1 k.p.a. poprzez niepełne powołanie podstawy prawnej wydanego postano-

wienia – organ nie wskazał bowiem naruszonego przepisu prawa, który uzasadniałby wydanie postanowienia na mocy art. 134 k.p.a., błędne zastosowanie art. 134 k.p.a. poprzez bezpodstawne stwierdzenie niedopuszczalności odwołania, rażące naruszenie art. 127 § 1 k.p.a. poprzez uznanie, iż termin do wniesienia odwołania zaczął skutecznie biec względem skarżącego, pomimo braku doręczenia mu decyzji oraz brak zastosowania art. 28 k.p.a., pomimo istnienia obowiązku organu II instancji do dokonania oceny w zakresie istnienia interesu prawnego odwołującego się [...].

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację sformułowaną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

[...] Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. strona postępowania administracyjnego może wnieść odwołanie od decyzji organu I instancji w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej lub ogłoszenia decyzji. W razie nieskorzystania przez strony z odwołań w powyższym terminie, decyzja w myśl art. 16 § 1 k.p.a. staje się ostateczna, niezależnie od tego, czy organ doręczył lub ogłosił ją wszystkim stronom.

W judykaturze i doktrynie przyjmuje się, iż stronie, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu i dowiedziała się o wydaniu decyzji, gdy ta była już ostateczna, przysługuje wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Taka droga obrony interesu prawnego przez stronę pozbawioną udziału w postępowaniu zapewnia jej poszanowanie zasady dwuinstancyjności, wznowienie postępowania otwiera bowiem przed stroną ponownie postępowanie przed organem I instancji, gwarantując udział w tym postępowaniu, a następnie w postępowaniu odwoławczym (vide: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 566).

Nadto w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszczono możliwość wniesienia odwołania przez osobę, która twierdzi, że jest stroną postępowania administracyjnego, a która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym i której organ nie doręczył i nie ogłosił decyzji, a o jej wydaniu dowiedziała się z innych źródeł, przy czym odwołanie takie może być wniesione w terminie liczonym od dnia doręczenia decyzji stronie, która brała udział w postępowaniu. W przypadku wielości stron postępowania termin do wniesienia odwołania rozpocznie bieg dla strony pominiętej w postępowaniu od daty ostatniego doręczenia.

Z okoliczności sprawy wynikało, iż odwołanie zostało w niniejszej sprawie wniesione po liczonym w powyższy sposób terminie [...]. Skarżący we wniesionym odwołaniu powołał się na fakt jego niezawinionego braku udziału w postępowaniu. Skoro ochrona uprawnień osoby mającej status strony postępowania administracyjnego, a pominiętej w tym postępowaniu, co do

zasady, odbywa się poprzez wniesienie podania o wznowienie postępowania, organ administracji winien w niniejszej sprawie w pierwszej kolejności rozważyć, czy odwołanie strony, która usiłuje wzruszyć decyzję ostateczną nie stanowi podania o wznowienie postępowania, a jeżeli jego treść nie dawała podstaw do takiej oceny, pouczyć ją o tym trybie postępowania, umożliwiającym ochronę jej praw [...]. Organ odwoławczy zaniechał w niniejszej sprawie dokonania takiego pouczenia. Stanowi to naruszenie art. 9. k.p.a., przewidującego zasadę obowiązku udzielania informacji faktycznej i prawnej [...]

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż wydane postanowienie narusza treść art. 134 k.p.a. Zaskarżonym postanowieniem organ odwoławczy stwierdził niedopuszczalność wniesienia odwołania na podstawie art. 134 k.p.a.

Art. 134 k.p.a. stanowi, iż organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Z treści tego uregulowania wynika, iż niedopuszczalność odwołania i uchybienie terminu do wniesienia odwołania są odrębnymi instytucjami proceduralnymi (vide: wyrok NSA z dnia 10 listopada 1998 r., III SA 898/97, Lex nr 35125). Przesłanki wydania postanowienia o niedopuszczalności odwołania i postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania są rozłączne. Organ odwoławczy wydaje postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania w razie wniesienia przez stronę odwołania z uchybieniem terminu, a postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania w razie niedopuszczalności odwołania z przyczyn przedmiotowych (np. w przypadku wyłączenia możliwości wniesienia środka odwoławczego) lub podmiotowych (np. w sytuacji braku zdolności do czynności prawnych osoby wnoszącej odwołanie). Zatem wniesienie odwołania po terminie nie może stanowić podstawy stwierdzenia niedopuszczalności odwołania (vide: wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1998 r., I SA/Lu 602/97, Lex nr 34310).

Ocena braku przymiotu strony odwołującego się następuje, zgodnie z przyjętym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym stanowiskiem, decyzją o umorzeniu postępowania, po zbadaniu interesu prawnego wnoszącego odwołanie. Zawarte w zaskarżonym postanowieniu stanowisko, iż w niniejszej sprawie brak było podstaw do orzekania decyzją o umorzeniu postępowania z uwagi na złożenie odwołania po terminie, jest słuszne. Jeżeli odwołanie zostało wniesione po terminie, organ winien wydać postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu. Dokonanie oceny w tym zakresie jest proste i ogranicza się jedynie do kwestii proceduralnej. Powinno zatem poprzedzać bardziej skomplikowaną ocenę przymiotu strony, która to ocena wymaga zastosowania przepisów prawa materialnego i wiąże się z koniecznością dokonywania ustaleń faktycznych w sprawie.

Natomiast brak jest, w ocenie Sądu, podstaw do uznania, iż organ nie miał w niniejszej sprawie kompetencji do stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania z uwagi na fakt, że skarżący nie był stroną prowa-

dzionego postępowania. Okoliczność ta nie wyłącza oceny terminowości wniesienia odwołania. Skoro osobie, która nie brała udziału w postępowaniu, przyznano prawo do wniesienia odwołania, jego badanie przez organ winno odpowiadać przyjętej dla tego środka odwoławczego procedurze. W toku tej procedury organ bada w pierwszej kolejności czy odwołanie wniesiono w terminie [...].

Biorąc pod uwagę powyższe, z uwagi naruszenie przepisów postępowania – art. 9 k.p.a., art. 145 k.p.a., art. 134 k.p.a., które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., nr 270), uchylił zaskarżone postanowienie [...].

Głosa

Z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, unormowanej w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ (dalej: k.p.a.), wynika prawo do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez organy dwóch różnych instancji². Od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji przysługuje zatem odwołanie do organu wyższego stopnia³. Prawo do wniesienia tego środka zaskarżenia, zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a., posiada strona postępowania⁴. W literaturze i orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że odwołanie może zostać wniesione nie tylko przez stronę, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją organu pierwszej instancji, ale również przez podmiot, który nie brał udziału w tym postępowaniu i nie otrzymał decyzji, ale jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁵

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

² A. Rotkiewicz zaznacza, że w wyniku wniesienia odwołania powinno nastąpić ponowne przeprowadzenie procesu stosowania prawa materialnego i ponowne wydanie decyzji w danej sprawie. Dwukrotność rozstrzygnięcia polega bowiem na konieczności pokrywania się postępowań w dwóch instancjach – A. Rotkiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 336.

³ Wyjątki od tej zasady mogą wynikać z przepisów szczególnych, ale również przepis art. 127 § 3 k.p.a. stanowi, że odwołanie nie przysługuje od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze.

⁴ Prawo to przysługuje również podmiotom na prawach strony, m.in. prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich – patrz szerzej: A. Rotkiewicz, *Prawo do wniesienia odwołania przez podmioty na prawach strony w postępowaniu podatkowym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 143 i n.

⁵ Por. B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, t. 9 serii: *System Prawa Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 208; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa

Po otrzymaniu odwołania, zanim organ drugiej instancji zacznie rozpoznawać sprawę merytorycznie, przeprowadza postępowanie wstępne⁶. W postępowaniu tym organ bada, czy odwołanie jest dopuszczalne i czy zostało wniesione w terminie. Należy zauważyć, że w przepisach k.p.a. nie zostało określone, w jakiej kolejności organ dokonuje tych czynności – czy najpierw powinien zbadać dopuszczalność odwołania, czy zachowanie terminu wniesienia tego środka zaskarżenia? Zdaniem Grzegorza Łaszczycy, wyodrębnienie przesłanki terminu wniesienia odwołania i umieszczenie jej jako drugiej w art. 134 k.p.a. wskazuje, że organ odwoławczy powinien najpierw badać dopuszczalność odwołania⁷. Z art. 134 k.p.a. wynika natomiast, że organ stwierdza w drodze ostatecznych postanowień niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

Jak wskazuje Barbara Adamiak, niedopuszczalność odwołania może wynikać z przesłanek przedmiotowych, jak również z przesłanek podmiotowych. Niedopuszczalność odwołania z przyczyn przedmiotowych zaistnieje, gdy w sprawie nie jest spełniony aspekt przedmiotowy zaskarżalności w toku instancji, czyli np. sprawa nie została jeszcze rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją administracyjną organu pierwszej instancji, decyzja organu pierwszej instancji nie weszła do obrotu prawnego przez doręczenie lub ogłoszenie stronie, sprawa została rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją ostateczną, sprawa nie była rozstrzygnięta w drodze decyzji, lecz umową cywilnoprawną. Natomiast niedopuszczalność odwołania z przyczyn podmiotowych jest związana z bezwzględnie obowiązującą zasadą skargowości. Ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją organu pierwszej instancji może bowiem nastąpić jedynie na żądanie podmiotu legitymowanego do wniesienia odwołania. Ustalenie niedopuszczalności z przyczyn podmiotowych dotyczy tylko sytuacji, gdy nie zachodzi konieczność prowadzenia czynności wyjaśniających dla ustalenia istnienia interesu prawnego u wnoszącego odwołanie. A zatem chodzi tu o przypadki, gdy wnoszący odwołanie powołuje się na naruszenie obiektywnego porządku prawnego⁸.

Z kolei termin na wniesienie odwołania, zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a., wynosi 14 dni i jest liczony od dnia doręczenia decyzji stronie, a jeżeli decy-

2007, s. 168; A. Wiktorowska, *Kontrola prawidłowości decyzji i postanowień w administracyjnym toku instancji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 172; także wyroki NSA: z dnia 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92 i z dnia 7 lutego 2001 r., II SA/Gd 2258/98, [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶ W postępowaniu odwoławczym poza stadiem postępowania wstępnego wyróżnia się jeszcze stadium rozpoznawcze, którego przedmiotem jest powtórne rozpoznanie sprawy oraz stadium orzecznicze, którego celem jest podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy – W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 185.

⁷ G. Łaszczycza, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 194.

⁸ B. Adamiak, op. cit., s. 215.

zja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie⁹. Przy czym należy zaznaczyć, że termin do wniesienia odwołania biegnie oddzielnie dla każdego podmiotu, któremu decyzja została doręczona (ogłoszona). W tej sytuacji termin do wniesienia odwołania dla strony, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji i której nie doręczono decyzji, rozpocznie swój bieg od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie, która miała zapewniony udział w tym postępowaniu. Jeżeli w postępowaniu uczestniczyło kilka stron i w różnych terminach otrzymały one decyzję organu pierwszej instancji, to należy wziąć pod uwagę najpóźniejszą datę doręczenia decyzji jednej ze stron¹⁰. Podobnie NSA w wyroku z dnia 16 lipca 2002 r., IV SA 2230/00, stwierdził, że stronie, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, przysługuje prawo do wniesienia odwołania wówczas, gdy wnosi ona odwołanie w terminie przewidzianym dla pozostałych stron postępowania, którym decyzję doręczono¹¹.

Należy pamiętać, że termin na wniesienie odwołania jest terminem zawitym, a zatem wniesienie odwołania po upływie określonego przez ustawodawcę terminu jest bezskuteczne. Organ odwoławczy nie może rozpatrywać odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony, stanowiłoby to bowiem rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Po upływie terminu do wniesienia odwołania decyzja organu pierwszej instancji staje się decyzją ostateczną, a w postępowaniu odwoławczym nie mogą być weryfikowane decyzje ostateczne, które korzystają z ochrony trwałości wynikającej z art. 16 § 1 k.p.a.¹²

W glosowanym wyroku skład orzekający Sądu stwierdził, że „jeżeli odwołanie zostało wniesione po terminie, organ powinien wydać postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu. Dokonanie oceny w tym zakresie jest proste i ogranicza się jedynie do kwestii proceduralnej. Powinno zatem poprzedzać bardziej skomplikowaną ocenę przymiotu strony, która to ocena wymaga zastosowania przepisów prawa materialnego i wiąże się z koniecznością dokonywania ustaleń faktycznych w sprawie”. Sąd uznał, że nie ma przeszkód, aby w pierwszej kolejności zbadać, czy w terminie zostało wniesione odwołanie osoby, która powołuje się na posiadanie interesu prawnego, lecz nie brała udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, skoro takiemu podmiotowi również przyznano prawo do wniesienia odwołania.

⁹ Jak zauważa H. Knysiak-Molczyk, bez określenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji nie można by mówić o jej ostateczności. Wprowadzałoby to w postępowaniu, w którym występuje więcej niż jedna strona, stan niepewności względem prawa – H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 263.

¹⁰ G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 179.

¹¹ Zob. [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹² Por. wyroki NSA: z dnia 10 listopada 1999 r., IV SA 2273/98, Lex nr 48734, z dnia 14 kwietnia 2009 r., II OSK 543/08, [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>, z dnia 28 lutego 2012 r., II OSK 2190/11, Lex nr 1145570.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem zajęтым w glosowanym orzeczeniu. Za niecelowe należy bowiem uznać badanie legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego odwołanie, który powołuje się na posiadanie interesu prawnego, jeżeli odwołanie zostało wniesione po terminie.

W przypadku, gdy odwołanie zostanie wniesione przez podmiot, który nie brał udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, lecz powołuje się na posiadanie interesu prawnego, ustalenie, czy jest on rzeczywiście stroną postępowania, następuje w toku postępowania odwoławczego¹³. Dopiero rozpatrując sprawę w oparciu o przepisy prawa materialnego, organ może stwierdzić, czy podmiot ten posiada interes prawny w sprawie, a tym samym – czy jest stroną postępowania. Zanim jednak organ odwoławczy zacznie rozpoznawać sprawę merytorycznie, bada, czy odwołanie jest dopuszczalne i czy zostało wniesione w terminie. Podmiotowi, który nie brał udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, ale powołuje się na posiadanie interesu prawnego, przyznawane jest prawo do wniesienia odwołania jako potencjalnej stronie tego postępowania. Może on zatem, tak jak i pozostałe strony, skutecznie wnieść odwołanie jedynie w określonym terminie. Dla tego podmiotu terminem do wniesienia odwołania jest termin przewidziany dla pozostałych stron postępowania, którym doręczono (ogłoszono) decyzję. Jeżeli wnieśli on odwołanie po tym terminie, to organ odwoławczy powinien wydać postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania. Stwierdzenie przekroczenia terminu do wniesienia odwołania nie odnosi się bowiem jedynie do stron, które brały udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, ale również do podmiotu powołującego się na posiadanie interesu prawnego, chociaż wcześniej nieuczestniczącego w postępowaniu. Organ odwoławczy nie może w tej sytuacji stwierdzić niedopuszczalności odwołania¹⁴. Nie może również merytorycznie rozpatrzyć odwołania, nawet jeżeli podmiot je wnoszący jest stroną postępowania, bowiem decyzja organu pierwszej instancji stała się już ostateczna i korzysta z ochrony trwałości wynikającej z art. 16 § 1 k.p.a.

Jak zostało wcześniej wskazane, w przypadku stwierdzenia, że termin do wniesienia odwołania nie został zachowany, organ odwoławczy na podstawie art. 134 k.p.a. wydaje postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania. I chociaż jest to postanowienie kończące postępowanie, na które nie przysługuje zażalenie, to na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może ono zostać poddane kontroli sądu administracyjnego. Postanowienie to,

¹³ Por. uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119.

¹⁴ W wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., I SA/Lu 602/97, NSA uznał, że wniesienie odwołania po terminie nie może stanowić podstawy stwierdzenia niedopuszczalności odwołania – Lex nr 34310.

zgodnie z art. 126 k.p.a., podlega również weryfikacji w trybie wznowienia postępowania oraz w trybie stwierdzenia nieważności decyzji. Tym samym podmiotowi powołującemu się na posiadanie interesu prawnego, który nie zgadza się z wydanym postanowieniem o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, została zapewniona ochrona przed niezgodnym z prawem działaniem organu.

Dorota Całkiewicz