

# Ściągi z administracji – cz. 2

Tabela 2, dotycząca postępowania organów PSP w trybie odwoławczym i nadzwyczajnym w przypadku, gdy organem pierwszej instancji w toczącym się postępowaniu był komendant powiatowy (miejski) PSP, ma bardzo uniwersalny charakter. Procedury w niej opisane wynikają bowiem z zasad ogólnych, zawartych w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.). Jest ona więc adekwatna do działań każdego organu administracji państwowej uprawnionego do wydawania decyzji administracyjnych.

**PAWEŁ ROCHALA**

W poszczególnych rubrykach poza podstawami prawnymi wynikającymi z k.p.a. znajdziemy również podstawy prawne działań organów PSP wynikające z ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Są to jednak wyłącznie podstawy formalne działań – uprawnienia do orzekania, bez podstaw merytorycznych, służących konkretyzacji nakazów i zakazów.

W tabeli jest kilka uproszczeń i szyfrów. Warto się z nimi zapoznać, by korzystać z niej poprawnie.

## Wielostronność

W zielonych polach tabeli 2 nie uwzględniałem automatycznych działań organów pierwszej instancji, nieodzownych w niektórych postępowaniach. Otóż w znacznej większości przypadków organy PSP mają do czynienia z jedną stroną postępowania. Stąd przyzwyczajenie do „jednostronnego” załatwiania sprawy, czyli prowadzenia korespondencji urzędowej tylko z podmiotem zobowiązanym do wykonania decyzji administracyjnej. Mogą jednak wystąpić przypadki, całkiem nierzadko, w których stron będzie więcej. Co prawda sprawy te wyjaśnia się na wcześniejszym etapie, jednak nie można o nich zapomnieć po wpłygnięciu odwołania. Ma to następującą konsekwencję, wynikającą z art. 131 k.p.a.: *O wniesieniu odwołania organ administracji publicznej, który wydał decyzję, zawiadomi strony.* A zatem jeśli w postępowaniu administracyjnym występuje więcej niż jedna strona, w razie wpłygnięcia odwołania organ pierwszej instancji jest zobowiązany powiadomić o tym pozostałe strony postępowania.

Jeśli tego nie zrobimy, narażamy się na poważny zarzut, że strona nie z własnej winy nie wzięła udziału w postępowaniu. Tym samym możemy liczyć się z tym, że postępowanie trzeba będzie wznowić ze względu na spełnienie przesłanki opisanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

## Nieterminowe wniesienie odwołania (zażalenia)

Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie do czterech dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Termin ten w przypadku zażalenia na postanowienie jest krótszy – wynosi do siedmiu dni od dnia doręczenia (art. 141 § 2 k.p.a.). Terminy te liczy się zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a. – pierwszym dniem terminu jest dzień po dacie doręczenia decyzji (postanowienia). Jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni (art. 57 § 4). Z tych względów bardzo istotne jest, by dowody dostarczenia i otrzymania korespondencji załączać do akt spraw. Są bowiem dowodami na terminowość ich załatwiania.

Odwołanie kieruje się za pośrednictwem organu pierwszej instancji – po to, by mógł podjąć właściwe mu działania (powiadomienie stron, zmiana własnej decyzji).

Jeśli organ pierwszej instancji dopełnił formalności, przekazuje odwołanie wraz z kopertą i oryginalne akta sprawy, w tym dowody dostarczenia decyzji, do organu odwoławczego. Ten ocenia sytuację i postępuje stosownie do niej.

W razie niedotrzymania terminu na wniesienie odwołania lub zażalenia stosuje się procedurę z art. 134 k.p.a.: *Organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchylenie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne*, co oznacza jego zaskarżalność do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Podstawą prawną postanowienia o niedopuszczalności odwołania i uchyleniu terminu w przy-

padku odwołania od decyzji KP(M) PSP jest art. 134 k.p.a. oraz art. 27 ustawy o PSP. W przypadku uchylenia terminu na wniesienie zażalenia od postanowienia podstawą prawną rozszerza się o formułę „w związku z art. 144 k.p.a.”.

## Kiedy ograniczenia terminowe nie obowiązują przy zaskarżeniu decyzji?

Niestety (dla nas, biurokratów) terminy odnoszące się do odwołań i zażeń nie mają zastosowania przy żądaniu rozpatrzenia sprawy w trybach nadzwyczajnych, a nawet celowo są tu omijane. Musimy stale mieć na względzie fakt, że k.p.a. powstał po to, by chronić strony postępowania przed samowolą urzędniczą.

Zatem ograniczenia terminowe w zakresie wszczęcia postępowania nie obowiązują wobec żądań stron postępowania co do zastosowania przez organ trybu nadzwyczajnego:

- wznowienia postępowania (art. 145-152 k.p.a. – dotyczy decyzji i postanowień),
- uchylecia bądź zmiany decyzji (art. 154-155 k.p.a. – dotyczy wyłącznie decyzji),
- stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156-159 k.p.a. – dotyczy decyzji i postanowień).

Strona może w dowolnym czasie wystąpić z którymś z powyższych żądań. Nawet w trybach nadzwyczajnych istnieją bariery terminowe działania. Nie dotyczą one jednak wszczęcia postępowań w tym zakresie, lecz możliwości wydania w wyniku przeprowadzonych postępowań rozstrzygnięć innych niż pierwotne.

W razie wznowienia postępowania rzecz ma się następująco: *Uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1*

*i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat* (art. 146 § 1 k.p.a.). W przypadku trybu stwierdzenia nieważności formuła brzmi tak: *Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne* (art. 156 § 2 k.p.a.).

## Niejasności w odwołaniu

A co wtedy, gdy strona wystąpiła z żądaniem zastosowania trybu nadzwyczajnego w terminie przysługującym jej na wniesienie odwołania? Tu sytuacja nieco się komplikuje, bo klarowne żądania stron postępowania w trybach odwoławczych należą do wyjątków i wcale nie musi to zależeć od nieudolności w pisaniu. Bywa bowiem, że odwołania czy inne żądania są celowo pisane w sposób dwuznaczny co do intencji po to tylko, by organ odwoławczy popełnił jakikolwiek błąd formalny.

W takim przypadku musimy się upewnić, jakiego faktycznie trybu żąda strona postępowania i że z całą pewnością nie ma na myśli odwołania. Następnie postępuje się zgodnie z jej „sprostowanym” żądaniem (czas czynności urzędowych związanych ze sprostowaniem nie pożera nam czasu na rozpatrzenie sprawy). Strona ponosi tu jednak duże ryzyko. Jeśli wynik postępowania nadzwyczajnego (a w postępowaniach nadzwyczajnych sprawę rozpatruje się w kontekście formalnym, nie zaś merytorycznym) jest negatywny dla strony, nie może ona już wnieść odwołania w trybie zwyczajnym od decyzji, którą zaskarżyła w trybie nadzwyczajnym, gdyż nastąpiło uchylenie terminu na wniesienie odwołania.

## Czytanie uwag w kolumnie nr 4

W podstawach prawnych działań wymienione zostały te przepisy, które odnoszą się do danego typu postępowania. Podano przy tym praktycznie wszystkie możliwe warianty rozstrzygnięć. Powtarzane kilka razy w kolumnie nr 4 uwagi dotyczące działania w trybie odwoławczym w zakresie art. 138 § 1 k.p.a., z ograniczeniem stosowania art. 138 § 2 k.p.a. do sytuacji wyjątkowych, nie oznaczają, że tego trybu nie wolno zastosować (przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji). Można go stosować w postępowaniu odwoławczym wyłącznie na zasadzie wyjątkowości, gdy naprawdę nie sposób wydać decyzji (postanowienia), w której:

- utrzymujemy w mocy zaskarżoną decyzję (postanowienie), bo nie widzimy w niej wad (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.),
- uchylamy decyzję (postanowienie) w całości albo w części i orzekamy co do istoty sprawy, bo choć decyzja organu pierwszej instancji jest wadliwa, to jednak organ ma rację, więc wystarczy naprawić tylko błędy w jego postępowaniu (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.),
- uchylamy zaskarżoną decyzję i umarzamy postępowanie organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), bo jego postępowanie było całkiem nie na miejscu i w innym trybie musielibyśmy stwierdzić nieważność takiej decyzji,

- umarzamy postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.), bo np. strona wycofała odwołanie.

Należy przy tym mieć na względzie, że jeśli brakuje nam dowodów w sprawie, by orzec jak wyżej na podstawie dostarczonych nam dokumentów, to: *organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję* (art. 136 k.p.a.). Dopiero gdy takie działanie nie przyniesie zadowalających efektów lub gdy dotyczyłoby ono nieuzupełnienia dowodów i materiałów, lecz w istocie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego o bardzo szerokim zakresie, stosujemy art. 138 § 2 k.p.a. Tak należy rozumieć uwagę zawartą w kolumnie nr 4 wiersz nr 1 i 2 tabeli 2.

Tam, gdzie w uwadze zaznaczone zostało, że tryb art. 138 § 2 jest niedopuszczalny, należy przyjąć, że tak jest i nie stosować go, nawet jeśli wydawałby się absolutnie zasadny. Choć nie wynika to całkiem wprost z k.p.a., orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości – w razie wznowienia postępowania organ drugiej instancji ma obowiązek wypowiedzenia się co do istoty sprawy. W razie potrzeby może posłużyć się art. 136 k.p.a.

Tam, gdzie w uwadze zaznaczone zostało, że tryb art. 138 § 2 jest niedopuszczalny, należy przyjąć, że tak jest i nie stosować go, nawet jeśli wydawałby się absolutnie zasadny. Choć nie wynika to całkiem wprost z k.p.a., orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości – w razie wznowienia postępowania organ drugiej instancji ma obowiązek wypowiedzenia się co do istoty sprawy. W razie potrzeby może posłużyć się art. 136 k.p.a.

W innych przypadkach zakaz stosowania art. 138 § 2 w trybie odwoławczym jest logiczny. Najlepiej widać to na przykładzie odwołania od decyzji wydanej w trybie art. 157 § 3 k.p.a., czyli odwołania od odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Organ odwoławczy, rozpatrując odwołanie od takiej decyzji, naprawę nie musi kierować sprawę do ponownego rozpatrzenia, gdyż w art. 138 § 1 ma wszystko, co tylko można sobie wyobrazić, by osiągnąć właściwy cel. Jeśli bowiem uchyla się decyzję organu pierwszej instancji i orzeka, że należało wszcząć postępowanie w sprawie, to organ pierwszej instancji takie postępowanie wszczył. Kwestią merytoryczną jest tu bowiem zasadność wszczęcia postępowania, czyli potocznie rozumiana kwestia formalna. Zastosowanie w tym przypadku art. 138 § 2 k.p.a. wepchnęło by sprawę w pętlę biegu jałowego.

## A gdy organem pierwszej instancji nie jest KP(M) PSP?

Tabela nie pokazuje, jak należy wówczas postępować. W uproszczeniu można powiedzieć, że odpowiednio pola zielone i niebieskie przesuwają się o jedną instancję w prawo, z właściwą modyfikacją podstaw prawnych rozstrzygnięć.

Dla dodania pieprzu – strona może zażądać zastosowania trybu nadzwyczajnego wobec każdej decyzji (postanowienia) na każdym etapie postępowania. Co dzięki temu osiągnie, to już inna sprawa, bo przekierowuje tok sprawy z merytorycznego na formalny. Niemniej rośnie tu lawinowo możliwość popełnienia błędu formalnego.

Dociekliwi zauważą zapewne, że w niektórych postępowaniach komendant główny PSP stanie się organem pierwszej instancji. Kto wówczas będzie organem drugiej instancji? Czyżby minister właściwy do spraw wewnętrznych? Otóż nie. Kluczem do tego jest wymowa art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.: *Ilekrót w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: ministrach – rozumie się przez to [...] kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez [...] właściwego ministra [...].*

W postępowaniu administracyjnym KG PSP działa zatem jak minister. Za tym idzie przepis art. 127 § 3 k.p.a.: *Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra [...] nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.*

Czyli KG PSP we własnej pierwszoinstancyjnej decyzji poucza stronę, że nie przysługuje jej odwołanie (zażalenie), lecz może się ona zwrócić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 (7) dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia. Następnie rozpatruje ten wniosek identycznie jak odwołanie (zażalenie).

Ściągi są dostępne pod adresem internetowym [ppoz.pl](http://ppoz.pl) w formacie PDF. Do ich wydrukowania potrzebna jest sprawna drukarka kolorowa formatu A3.

Brzg. Paweł Rochala jest naczelnikiem Wydziału Nadzoru Prewencyjnego w Biurze Rozpoznawania Zagrożeń KG PSP