



**Decyzja kasacyjna.
Zasada dwuinstancyjności
postępowania administracyjnego.
Przywrócenie terminu z urzędu przez sąd administracyjny**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie
z dnia 30 kwietnia 2018 r.,
II SA/Rz 1237/17

Poz. 2

1. Gdy organ odwoławczy dochodzi do przekonania o konieczności wydania decyzji kasacyjnej, winien nie tylko uzasadnić istnienie przesłanek wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a., ale wskazać, dlaczego nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego w trybie art. 136 k.p.a., a ocena ta winna znaleźć wyraz w uzasadnieniu decyzji.
2. Zasada dwuinstancyjności postępowania nie może być rozumiana w ten sposób, że wszystkie istotne dowody winny być przeprowadzone w postępowaniu przed organem I instancji, a rolą organu odwoławczego jest wyłącznie dokonanie kontroli rozstrzygnięcia organu I instancji.
3. W przypadku wniesienia do sądu spóźnionego środka zaskarżenia, który wpłynął z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu, wojewódzki sąd administracyjny ma obowiązek rozpatrzenia go bez potrzeby wnoszenia przez stronę wniosku o przywrócenie terminu.

Paweł Sobotko**Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*<https://doi.org/10.26881/gsp.2019.4.01>**Głosa częściowo krytyczna**

Komentowane orzeczenie¹ rzeszowskiego wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA) dotyczy kilku interesujących zagadnień zarówno z zakresu postępowania administracyjnego, jak i sądownictwa administracyjnego.

Pierwsze dwie tezy wyroku, analizowane oddzielnie, zasługiwałyby na aprobatę, natomiast wspólne ich rozpatrzenie pozwala na dostrzeżenie pewnych sytuacji szczególnych, w których ich zastosowanie napotyka na ograniczenia.

Po nowelizacji art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego², określającego przesłanki wydania przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, dokonanej ustawą zmieniającą³, która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r., organ odwoławczy może uchylić decyzję organu pierwszoinstancyjnego i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia, gdy zaskarżona decyzja „została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”. Zastosowanie tej normy wymaga, by wymienione przesłanki, oddzielone w tekście normatywnym spójnikiem „a”, były spełnione łącznie⁴, zatem niezbędnym jest stwierdzenie przez organ odwoławczy zarówno naruszenia procedury, jak i niewyjaśnienia istoty sprawy w zakresie wpływającym istotnie na jej rozstrzygnięcie. Na niedopuszczalność rozszerzającej wykładni przepisu art. 138 § 2 k.p.a. zwracano uwagę w doktrynie⁵ i orzecznictwie już od dawna: „Ponieważ przewidziana

* ORCID: 0000-0002-8625-6191, email: pawel.sobotko@uwm.edu.pl

¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1237/17, LEX nr 2483622.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej: k.p.a.).

³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 6, poz. 18 ze zm.).

⁴ Por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 876, art. 138, nb 5.

⁵ Zdaniem B. Adamiak: „Wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, a zatem niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca art. 138 § 2 k.p.a.” Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 593, art. 138, nb 8. Analogicznie w kolejnych wydaniach.

w art. 138 § 2 k.p.a. możliwość przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy, to niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca tego przepisu. Decyzja taka nie może więc być wydana w innych sytuacjach, niż wskazane w art. 138 § 2 k.p.a. i żadne inne wady decyzji I instancji nie dają organowi odwoławczemu podstaw do wydania decyzji tego typu⁶. Przedstawiona wykładnia *strictissime* nie może jednak być bezkrytycznie akceptowana, gdyż na przeszkodzie w wydaniu odmiennego rozstrzygnięcia stanąć mogą inne zasady postępowania administracyjnego, a w szczególności – zasada dwuinstancyjności wyrażona w art. 15 k.p.a. Jeśli bowiem organ I instancji w ogóle nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego albo przeprowadził je w zakresie nieistotnym dla rozstrzygnięcia, to niedopuszczalne byłoby „uzupełnienie” go w trybie art. 136 k.p.a., do którego również odwołuje się komentowane orzeczenie⁷.

Z art. 136 § 1 k.p.a. wynika dopuszczalny zakres postępowania dowodowego, możliwego do przeprowadzenia w toku postępowania odwoławczego. Postępowanie to zostało określone przez ustawodawcę jako „dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie”⁸. Chodzi więc jedynie o uzupełnienie ustaleń faktycznych w stosunku do już przeprowadzonych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Nie może zatem oznaczać prowadzenia pewnych istotnych czynności w tym postępowaniu niejako od początku, tzn. gdy nie zostały one w ogóle ustalone i wyjaśnione w toku postępowania przed organem I instancji, a postępowanie dowodowe, także w kontekście oceny dowodów, do pewnych z nich się nie odnosi wcale. Trzeba zauważyć, że organ odwoławczy nie może prowadzić postępowania wyjaśniającego, które zmierzałoby do całkowitego zastąpienia i wyręczenia w tym zakresie organu I instancji. Oznaczałoby to bowiem, że organ ten jedynie rozstrzygnął sprawę, ale jej nie rozpatrzył w całości. „Jedynie rzeczywiście uzupełniające w stosunku do

⁶ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2006 r., II OSK 633/05, LEX nr 198333.

⁷ W tej kwestii nie podzielam poglądu K. Kaszubowskiego, zdaniem którego „organ odwoławczy może przeprowadzić wszelkie dowody konieczne do rozstrzygnięcia sprawy”, a „kompetencje tego organu obejmują możliwość przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego, niezależnie od tego, co zrobił organ pierwszej instancji”. Zob. K. Kaszubowski, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 1 marca 2018 r., II SA/Sz 1439/17, GSP-PO 2018, nr 3, poz. 5, s. 73*. Zaprezentowana tamże wykładnia znowelizowanego art. 136 k.p.a. prowadzi do oczywistej sprzeczności z zasadą ogólną dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której nie może znosić „zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu”, wymieniony w art. 136 § 2 zdanie pierwsze k.p.a., bowiem nie jest on przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 15 *in fine* k.p.a.

⁸ Przymiotnik „dodatkowy” oznacza leksykalnie „taki, który jest dodany do czegoś, stanowi dodatek, uzupełnienie” – zob. *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, H. Zgólkowa (red.), t. 8, Poznań 1996, s. 447.

całości postępowania dowodowego środki dowodowe mogą być przeprowadzone w ramach zastosowania art. 136 k.p.a.”⁹.

Do dnia 31 maja 2017 r. przepis art. 136 k.p.a. miał następujące brzmienie: „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”. Natomiast z dniem 1 czerwca 2017 r. został on znowelizowany przez art. 1 pkt 33 ustawy zmieniającej¹⁰ w taki sposób, że dotychczasowa jego treść została oznaczona jako § 1 i dodano doń kolejne paragrafy, w myśl których przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy jest możliwe na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu (§ 2) oraz gdy wniesie o to jedna strona, a pozostałe wyrażą na to zgodę w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia o odwołaniu (§ 3), przy czym – jak stanowi § 4: „Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione”.

Dodaniu powyższych regulacji do art. 136 towarzyszyło również uzupełnienie art. 138 k.p.a. o nowe jednostki redakcyjne, oznaczone jako § 2a i § 2b. Pierwsza z tych norm wskazuje, że organ odwoławczy ma obowiązek zawarcia w decyzji kasacyjnej wytycznych w zakresie wykładni przepisów, które nie zostały poprawnie zinterpretowane przez organ I instancji. Natomiast kolejny z dodanych paragrafów stanowi, iż przepisu art. 138 § 2 k.p.a. nie stosuje się w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub § 3. Organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w § 1 albo § 4. Zatem wykluczono możliwość wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego, jeśli prowadzone było przez organ odwoławczy uzupełniające postępowanie dowodowe.

W rezultacie wydanie niewadliwej decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. wiąże się z obowiązkiem wykazania przez organ odwoławczy przyczyn niezastosowania regulacji art. 136 k.p.a., tj. nieprzeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego (§ 1), nieprzeprowadzenia niezbędnego postępowania wyjaśniającego na zgodny wniosek strony lub stron (§ 2–3). Jeśli zaistnieją kumulatywnie przesłanki określone w art. 136 § 2 k.p.a., to niedopuszczalne staje się wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a. z uwagi na tożsamość tych przesłanek w obu jednostkach redakcyjnych. „Organ odwoławczy, który przeprowadzi postępowanie wyjaśniające na

⁹ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., II OSK 101/09, LEX nr 597094.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

podstawie art. 136 § 2 lub 3, traci kompetencję do wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 (art. 138 § 2b). Po przeprowadzeniu tego postępowania wyjaśniającego jest obowiązany wydać decyzję, o której mowa w art. 138 § 1 albo 4¹¹. W takiej sytuacji jedynie wykazanie „nadmiernych utrudnień” w postępowaniu wyjaśniającym przed organem odwoławczym może uzasadniać zastosowanie rozstrzygnięcia kasacyjnego.

Aprobując konieczność uzasadnienia przez organ odwoławczy faktu nieskorzystania z możliwości przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego (art. 136 k.p.a.), należy oczekiwać przedstawienia w uzasadnieniu decyzji przesłanek, którymi kierował się ten organ, podejmując takie rozstrzygnięcie, co będzie przejawem realizacji wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania. W tym zakresie głosowane orzeczenie nie budzi wątpliwości, sąd bowiem stwierdził, że w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji samorządowego kolegium odwoławczego nie zawarto adekwatnych ocen, z których wynikałaby niemożność przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego (niezależnie od błędnego uznania przez organ odwoławczy, że w sprawie zaistniały podstawy do obligatoryjnego zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego), wskutek czego „brak było podstaw do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a.”, a to uzasadniało uwzględnienie sprzeciwu.

Natomiast zastrzeżenia wzbudza odniesienie do zasady dwuinstancyjności postępowania, rozumianej jako stwarzającej konieczność przeprowadzenia nawet „istotnych dowodów” przez organ odwoławczy, gdyż nie może on się ograniczać jedynie do kontroli rozstrzygnięcia podjętego w I instancji. Teza ta, odczytana w oderwaniu od poprzedniej i od poczynionych wyżej rozważań, mogłaby posłużyć organom I instancji do niejako „formalnego” załatwiania spraw poprzez wydawanie rozstrzygnięć bez przeprowadzania postępowania wyjaśniającego i dokonywania dewolucji kompetencji, tj. przenoszenia właściwości do załatwienia sprawy na organy odwoławcze (rozstrzyganie sprawy bez jej uprzedniego rozpatrzenia)¹², co nie uwzględniałoby tej okoliczności, że odwołanie to odformalizowany środek zaskarżenia, a więc rozpatrując je, organ odwoławczy winien w pierwszej kolejności zweryfikować rozstrzygnięcie

¹¹ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 879, art. 138, nb 10.

¹² Przywołać tu wypada „klasyczny”, cytowany wielokrotnie w literaturze i orzecznictwie, wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 95: „Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) została zrealizowana, nie wystarczy stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone”.

pierwszoinstancyjne i ustosunkować się do niego, a nie prowadzić postępowanie wyjaśniające od początku i gromadzić wszelkie „istotne dowody”, zastępując beczynny w tym zakresie organ właściwy do załatwienia sprawy w I instancji.

Organ odwoławczy nie musi ponownie przeprowadzać całego postępowania dowodowego, a jedynie uzupełnić dowody w takim zakresie, jaki jest potrzebny do uznania, że łącznie wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności mają odzwierciedlenie w materiale dowodowym, zawartym w aktach administracyjnych sprawy. Rozpatrzenie sprawy to ustalenie tych ważnych okoliczności i skompletowanie dowodów oraz ustalenie stanu prawnego, natomiast rozstrzygnięcie, to podciąganie ustalonego stanu faktycznego pod normy prawne w celu wydania autorytatywnego orzeczenia o skutkach prawnych tego stanu. Organy obu instancji mają z urzędu dążyć do wykrycia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), a zatem do ustalenia rzeczywistego stanu sprawy¹³, przy czym kompletność zgromadzonego materiału dowodowego należy oceniać w aspekcie możliwości ustalenia na jego podstawie wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności¹⁴.

Postępowanie odwoławcze ma przede wszystkim charakter kontrolny, zatem przeprowadzanie w jego toku pełnego postępowania dowodowego przez organ odwoławczy – niejako w zastępstwie organu I instancji – naruszałoby nie tylko art. 136 § 1 k.p.a., lecz również zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, proklamowaną w art. 15 k.p.a., co skutkowałoby nieważnością decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Zakres uzupełniającego postępowania dowodowego, dopuszczalnego w II instancji, wynika ze znowelizowanego art. 136 k.p.a. Tak więc charakter uchybień popełnionych w I instancji będzie determinował *a casu ad casum* dopuszczalność ich konwalidacji w postępowaniu odwoławczym w oparciu o normy art. 136 i art. 138 k.p.a.

Inne istotne zagadnienie, które wyłoniło się w toku orzekania przez rzeszowski sąd, odnosiło się do procedury sądownoadministracyjnej.

Dnia 1 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy procesowej¹⁵, dokonana przez art. 9 ustawy zmieniającej¹⁶, która wprowadziła nowy środek prawny w postępowaniu sądownoadministracyjnym – sprzeciw od decyzji. Środek ten

¹³ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 361.

¹⁴ Por. Z.R. Kmiecik, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G, Ius” 2017, nr 64, z. 1, s. 97.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

¹⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

przysługuje zamiast skargi na decyzję kasacyjną, której normatywne podstawy zawiera art. 138 § 2 k.p.a. Doszło zatem do dywersyfikacji środków zaskarżenia, co – poza różnicą terminologiczną – rodzi istotne skutki procesowe. Termin do wniesienia sprzeciwu wynosi 14 dni od daty doręczenia decyzji ostatecznej (art. 64c § 1 p.p.s.a.) i jest krótszy od terminu do wniesienia skargi, wynoszącego 30 dni (art. 53 § 1 p.p.s.a.). Najistotniejszą różnicą jest zakres kognicji sądu, który z mocy art. 64e p.p.s.a. został ograniczony jedynie do oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

W analizowanym przypadku skarga wpłynęła do sądu w połowie listopada 2017 r., a więc już po wejściu w życie noweli. W związku z tym, w świetle przepisu art. 17 ust. 1 *a contrario* przywołanej wyżej ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r., do postępowania sądowoadministracyjnego wszczętego po dniu wejścia w życie tej ustawy zastosowanie znalazły znowelizowane przepisy procedury. Skoro organ odwoławczy pouczył strony o możliwości wniesienia skargi, a nie sprzeciwu, to zastosowanie się do błędnego pouczenia nie może szkodzić stronie (art. 112 k.p.a.). Jednakże kwestia przywrócenia uchybionego terminu procesowego jest przedmiotem regulacji rozdziału 6 działu III p.p.s.a. W myśl art. 86 § 1 p.p.s.a. sąd przywraca termin na wniosek, w drodze postanowienia, jeżeli strona uchybiła terminowi bez własnej winy. Kolejny art. 87 p.p.s.a. wymienia elementy, które należy zawrzeć we wniosku oraz przesłanki przywrócenia terminu. Żaden z przepisów ustawy procesowej nie wspomina o możliwości przywrócenia uchybionego terminu z urzędu, choćby strona była błędnie pouczona o środkach prawnych i terminie ich wniesienia¹⁷.

W postanowieniu z dnia 26 października 2017 r., II OZ 1206/17, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) stwierdził, iż „(...) skutki prawne błędnego pouczenia o środkach zaskarżenia powinny być jednolite zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowego. Odmienna wykładnia prowadzi do zbędnego formalizmu i przedłużania postępowania, albowiem sąd administracyjny w sytuacji złożenia wniosku o przywrócenie terminu z powodu błędnego pouczenia obowiązany jest przywrócić go stronie”¹⁸. W ocenie NSA, ponieważ zgodnie z art. 64b § 1 p.p.s.a. do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, to w przypadku wniesienia do sądu spóźnionego środka zaskarżenia, który wpłynął z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu – skutkiem prawnym ochrony wynikającej z art. 112 k.p.a. jest obowiązek wojewódzkiego sądu administracyjnego rozpatrzenia tego środka

¹⁷ B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 329, art. 86, nb 5, stwierdza: „Niedopuszczalne jest przywrócenie terminu z urzędu, także wtedy, gdy wina w uchybieniu terminowi leżała po stronie sądu, np. w sytuacji wadliwego pouczenia o terminie dokonania określonej czynności”.

¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 26 października 2017 r., II OZ 1206/17, OSP 2018, z. 4, poz. 42.

bez potrzeby składania wniosku o przywrócenie terminu. W glosie do tego postanowienia W. Piątek uznał, że orzeczenie to budzi wątpliwości w kontekście niedopuszczalności prawotwórczej działalności sądów. „Wniesienie skargi albo sprzeciwu z uchybieniem terminu jest bezskuteczne, co powoduje konieczność odrzucenia tego środka prawnego na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Uznanie przez NSA (...), że zachodzi brak podstaw do złożenia wniosku o przywrócenie terminu, może powodować kontrowersje z perspektywy wyznaczonej w Konstytucji RP roli, jaką spełniają sądy”¹⁹.

Krytyczne stanowisko wobec możliwości przywrócenia z urzędu terminu do wniesienia środka prawnego z powodu zastosowania się do błędnego pouczenia zajął w literaturze J. Borkowski, zdaniem którego w przypadku wniesienia spóźnionej skargi do sądu administracyjnego należałoby jednocześnie wnieść o przywrócenie terminu, z powołaniem się na błąd zawarty w pouczeniu i na przepis art. 112 k.p.a. Autor ten zauważył, że w art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁰ nie było odesłania do art. 112 k.p.a. i przepis ten nie obowiązywał wprost w postępowaniu przed sądem administracyjnym, a w przepisach p.p.s.a. nie uregulowano tej kwestii²¹.

W ocenie autora niniejszej glosy nie można zaakceptować poglądu o braku możliwości przywrócenia terminu z urzędu przez sąd – z uwagi na skutki prawne obciążające stronę skarżącą, w postaci odrzucenia skargi bez dokonania kontroli legalności działalności administracji publicznej²². Ma to kapitalne znaczenie także z perspektywy ochrony zaufania obywatela do organu administracji, który błędnie pouczył o terminie do wniesienia skargi, co nie powinno szkodzić stronie. Przywracając z urzędu termin do wniesienia sprzeciwu, WSA powinien powiadomić o tym fakcie strony i umożliwić im zajęcie stanowiska przed wydaniem orzeczenia²³ – wszak z mocy art. 64e p.p.s.a., rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Wniesiony przez stronę skarżącą środek zaskarżenia – zatytułowany „skarga” – może nie odnosić się do kwestii owych przesłanek, uzasadniających wydanie orzeczenia kasacyjnego, lecz koncentrować zarzuty i argumentację na innych wadach decyzji i uchybieniach procesowych. *Vice versa*, wnosząc – zgodnie z pouczeniem – „sprzeciw”, strona

¹⁹ W. Piątek, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 października 2017 r., II OZ 1206/17*, OSP 2018, z. 4, s. 147.

²⁰ Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2004 r.

²¹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 622, art. 112, nb 5.

²² Por. art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.).

²³ Tak też postuluje W. Piątek, *Glosa do postanowienia NSA...*, s. 147.

podniesie w uzasadnieniu wyłącznie argumenty służące zwalczaniu przyczyn, które spowodowały wydanie orzeczenia kasacyjnego, a tymczasem sąd zbada sprawę w całokształcie, kwalifikując pismo strony jako skargę.

Końcowo akceptując kierunek działania sądu związany z przywróceniem terminu uchybionego przez stronę bez jej winy, należy zgłosić postulat *de lege ferenda*, by w art. 86 p.p.s.a. dodać nowy § 1a w brzmieniu: „Jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym na skutek zastosowania się do błędnego pouczenia, sąd na posiedzeniu niejawnym z urzędu postanowi przywrócenie terminu. Na postanowienie to służy zażalenie”. Wówczas dotychczasowa praktyka sądów administracyjnych²⁴ ulegnie sanacji i znajdzie wyraźną podstawę prawną.

Zaproponowana zaskarżalność wydanego *ex officio* postanowienia o przywróceniu terminu wynika głównie z konieczności umożliwienia stronie obrońcy stanowiska w sprawie charakteru wniesionego środka prawnego (skarga vs sprzeciw) oraz obowiązku sporządzenia uzasadnienia (art. 163 § 2 p.p.s.a.), dzięki któremu strona uzyska informację o przyczynie odmiennej kwalifikacji skargi i pozna argumentację sądu już na wstępnym etapie postępowania sądowego, a nie dopiero z orzeczenia je kończącego²⁵.

Mimo pewnych uwag krytycznych, komentowane orzeczenie zasługuje na aprobatę.

Paweł Sobotko

Cassation decision. Principle of two-instance administrative proceedings. *Ex officio* restoration of a time-limit by the administrative court

In the commentary, the view of the Court has been approved according to which the appeal organ in its justification of the cassation decision should not only justify the existence of the grounds mentioned in Article 138(2) of the Code of Administrative Procedure, but

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., I OSK 2014/06, LEX nr 427591; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010 r., I OSK 840/10, LEX nr 593399; wyrok NSA z dnia 15 marca 2013 r., I OSK 1330/12, LEX nr 1339582. Przeciwną linię orzeczniczą reprezentują: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 271/05, OSP 2008, z. 6, poz. 66 z krytyczną glosą Z.R. Kmiecika, OSP 2008, z. 6, s. 453; postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2011 r., II OSK 2355/11, LEX nr 1070389; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Wa 23/12, LEX nr 1138915.

²⁵ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 sierpnia 2018 r., II SA/OI 436/18, LEX nr 2539714, w którym zakwalifikowano jako skargi – sprzeciwy wniesione od postanowień kasacyjnych, wydanych na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a.

also explain why it has not used the possibility to conduct additional evidence proceedings under Article 136 of the Code. Furthermore, in the commentary, it is pointed out that during the proceedings before the organ of appeal it is not always possible to supplement the evidence proceedings as in certain situations it could breach the principle of two-instance administrative proceedings. A postulate *de lege ferenda* has been brought forward to amend the Act on the Procedure Before Administrative Courts with a provision allowing *ex officio* restoration of the time-limit breached by a party to the proceedings following erroneous instruction.