

## **Odwołania i skargi w procesie inwestycyjnym**

Niniejsze opracowanie stanowi skróconą i uproszczoną wersję wystąpienia autorów, które miało miejsce 10 maja 2023 roku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podczas konferencji pt. „Decyzje administracyjne na drodze budowy potrzebnych instalacji gospodarowania odpadami”. Jego celem było zasygnalizowanie kluczowych elementów procedury z uzyskiwania decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym w gospodarce odpadami na etapie następującym po wydaniu decyzji administracyjnej przez organ pierwszej instancji.

Każde z sygnalnie opisanych poniżej zagadnień jest przedmiotem odrębnych, poszerzonych analiz w doktrynie prawa administracyjnego oraz bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Zakres wystąpienia koncentrował się wokół praktycznego omówienia wybranych przepisów Ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (k.p.a.) oraz Ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup> (P.p.s.a.). Tekst uwzględnia stan prawny na dzień 26 maja 2023 roku i obejmuje zmiany w k.p.a. i P.p.s.a., które weszły w życie po dniu konferencji w KPRM.

### **Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania**

Z chwilą wydania decyzja administracyjna wydawana przez organ pierwszej instancji, co do zasady, nie jest wykonalna. Nie może zatem stanowić podstawy do podejmowania przez inwestora zamierzonych działań. Nie może być też podstawą uzyskania kolejnych decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym. Skutki takie wywołuje dopiero decyzja o charakterze ostatecznym (zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Ich uchylenie lub zmiana, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie lub ustawach szczególnych). Zasadniczo skutek ten następuje po upływie terminu na wniesienie odwołania przez wszystkie strony postępowania. Skutek ten jednak można przyspieszyć, czemu służy wprowadzona do k.p.a. w 2017 roku<sup>3</sup> instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, mająca zastosowanie do postępowań administracyjnych wszczętych po 1 czerwca 2017 roku.

Zgodnie z art. 127a § 1 k.p.a., przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Zmiany wprowadzone w ostatnim czasie<sup>4</sup> w przedmiotowym przepisie miały na celu jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii, czy oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być złożone w tym samym dniu, w którym nastąpiło skuteczne doręczenie decyzji administracyjnej, czy też możliwość taka aktualizuje się dopiero następnego dnia.

Obecnie nie ulega wątpliwości, że powyższe oświadczenie może być skutecznie złożone niezwłocznie po doręczeniu decyzji administracyjnej. Podkreślić przy tym należy z całą stanowczością, że nie może być ono złożone wcześniej (na przyszłość) – ani w konkretnym postępowaniu, ani w określonej kategorii postępowań prowadzonych przez dany organ. Nie można zatem po zapoznaniu się z aktami sprawy (nawet jeśli znajduje się w nich projekt wydawanej decyzji) złożyć oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji przyszłej, która zostanie wydana dopiero po złożeniu tego oświadczenia.

Niedawna nowelizacja k.p.a. dotycząca zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nie rozwiązała jednakże wszelkich wątpliwości związanych ze stosowaniem art. 127a k.p.a. W szczególności nadal rozbieżności interpretacyjne budzi możliwość cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, powiązana ze skutecznym złożeniem odwołania. Autorom niniejszego opracowania najbliższe jest stanowisko, iż oświadczenie takie może być cofnięte (bez względu na zaistnienie wady oświadczenia woli, określonej przepisami Kodeksu cywilnego) do czasu, w którym decyzja stanie się ostateczna (o ile w stosunku do konkretnej strony postępowania nie upłynął termin na wniesienie odwołania). Nie jest to jednak stanowisko powszechnie akceptowane.

Zgodnie z art. 127a § 2 k.p.a., z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Uchylenie lub zmiana takiej decyzji, stwierdzenie jej nieważności lub wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych, przy czym każdą z przesłanek zastosowania jednego z trybów nadzwyczajnych należy interpretować w sposób ścisły, jako wyjątek od zasady trwałości rozstrzygnięć administracyjnych.

### **Rygor natychmiastowej wykonalności**

Przyspieszeniu procesu inwestycyjnego służyć może także nadanie decyzji organu pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności, co umożliwi wykonywanie decyzji administracyjnej, która nie stała się jeszcze ostateczna. Zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a. decyzji, od której służy odwołanie (a więc decyzji

nieostatecznej), może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Działanie takie ma zatem charakter fakultatywny. Może ono mieć miejsce jedynie w przypadku spełnienia się ustawowo określonych przesłanek, do których ustawodawca zalicza niezbędność 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. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Przesłanki te wymagają ścisłej wykładni z uwagi na skutki związane z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Rygor natychmiastowej wykonalności staje się elementem decyzji administracyjnej.

Rygor natychmiastowej wykonalności – zgodnie z art. 108 § 2 k.p.a. – może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które stronie służy zażalenie.

Należy przy tym podkreślić, że organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji.

### **Odwołanie i postępowanie odwoławcze**

Jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności. Zgodnie z tym przepisem, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Podstawowym elementem realizującym tę zasadę jest prawo do wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji.

Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Podkreślić w tym kontekście należy, iż po niedawnej nowelizacji k.p.a.<sup>4</sup> ustawę uzupełniono o przepis, zgodnie z którym decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. Przepis ten należy odczytywać łącznie przede wszystkim z art. 107 § 4 k.p.a., stanowiącym, że można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron ani decyzji wydanych na skutek odwołania.

Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze 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.

Zasadniczo odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z niego wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania. Podkreślić przy tym należy, iż odwołanie może być w każdym czasie – do momentu wydania decyzji przez organ odwoławczy – uzupełnione zarówno co do zarzutów, jak i co do innych treści uzupełnienia. W praktyce częstokroć zdarza się, że z uwagi na stosunkowo krótkie terminy na wniesienie odwołania strona decyduje się wyłącznie na wniesienie krótkiego odwołania, wskazując, od jakiej decyzji jest ono wnoszone i że domaga się jej uchylecia, zaś całość argumentacji z jej strony pojawia się dopiero na późniejszym etapie postępowania odwoławczego. Powyższy brak obowiązku uzasadnienia wniesionego odwołania ściśle związany jest z istotą samego postępowania odwoławczego, które nie jest postępowaniem ściśle kontrolnym (mającym na celu weryfikację decyzji organu I instancji), lecz jest postępowaniem ściśle merytorycznym, mającym na celu ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez inny organ.

Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji, chyba że decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności lub decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

W kontekście odwołań warto zwrócić szczególną uwagę na instytucję tzw. autokontroli. Zgodnie z art. 132 § 1 k.p.a., jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Przepis ten stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 2 k.p.a.). Od nowej decyzji stronom służy odwołanie (art. 132 § 3 k.p.a.). Decyzja autokontrolna może być wydana jedynie w terminie siedmiu dni od momentu, w którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, otrzymał odwołanie. Po tym terminie organ obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu. Trwają prace legislacyjne, w ramach których rozważane jest przedłużenie ww. terminu do 14 dni.

Z uwagi na merytoryczny charakter postępowania podkreślić należy, iż 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. Zakres

uzupełniającego postępowania dowodowego prowadzonego przez organ odwoławczy uległ istotnym zmianom na skutek nowelizacji k.p.a. z 2017 roku i wynikającego z niej nowego podejścia do zasady dwuinstancyjności. W obecnym stanie prawnym, jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję. Powyższe rozwiązanie może znaleźć zastosowanie także wówczas, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie 14 dni od daty doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Powyższych regulacji nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione, co należy postrzegać w kategorii ściśle interpretowanego wyjątku.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję (co należy interpretować w ten sposób, że po ponownym rozpoznaniu sprawy organ odwoławczy wydałby taką samą decyzję jak organ pierwszej instancji),
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo – uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części,
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Wyjątkiem powinno być stosowanie przez organ odwoławczy decyzji kasatoryjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Po nowelizacji w 2017 roku Kodeks stanowi, że jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji kasatoryjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów. Podkreślić jednakże należy, iż wytyczne te nie są formalnie wiążące dla organu pierwszej instancji (w przeciwieństwie do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania, wyrażonych w orzeczeniu sądu administracyjnego – por. art. 153 P.p.s.a.).

### **Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej**

Celem zapobieżenia nadużywaniu przez organ odwoławczy decyzji kasatoryjnych, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a., ustawodawca postanowił wprowadzić szczególny tryb ich kontroli przez sądy administracyjne.

Od tego typu decyzji skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia skarżącemu decyzji (skarga na zasadach ogólnych wnoszona jest w terminie 30 dni). Organ przekazuje sprzeciw od decyzji sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie 14 dni od daty jego otrzymania (w przypadku skargi wnoszonej na zasadach ogólnych organ ma na to 30 dni). Sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji kasatoryjnej na posiedzeniu niejawnym w terminie 30 dni od daty wpływu sprzeciwu od decyzji. Rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

Sąd, uwzględniając sprzeciw od tego typu decyzji, uchyla decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu od decyzji sąd oddala sprzeciw.

Od wyroku uwzględniającego sprzeciw nie przysługuje środek odwoławczy, z zastrzeżeniem, że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie. Innymi słowy, organ odwoławczy nie może wnieść skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli wojewódzki sąd administracyjny uzna sprzeciw za zasadny. Jeśli natomiast WSA sprzeciw oddali, stronie wnoszącej sprzeciw przysługuje prawo wniesienia skargi kasacyjnej do NSA na zasadach ogólnych. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji w terminie 30 dni od daty wpływu.

## **Skarga na decyzję i postępowanie sądownoadministracyjne**

Jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest zasada sądowej kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 16 § 2 k.p.a. decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Kryterium legalności w postępowaniu sądownoadministracyjnym dodatkowo podkreślone zostało w art. 1 § 2 Ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>5</sup>. Także zgodnie z tym przepisem kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Tym samym sądy administracyjne nie stosują innych kryteriów kontroli zaskarżonej decyzji, w tym kryterium celowości, gospodarności czy rzetelności.

Postępowanie sądownoadministracyjne może zostać zainicjowane wyłącznie na skutek działań legitymowanego do tego przez ustawodawcę podmiotu. Zasadniczo uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z dominującym stanowiskiem sądów administracyjnych, skargi na decyzję organu drugiej instancji nie może wnieść organ pierwszej instancji ani jednostka samorządu terytorialnego, którą organ ten reprezentuje. Postulaty wnoszone w tym zakresie przez organizacje samorządowe, w tym Związek Miast Polskich, nie doczekały się dotychczas uwzględnienia przez ustawodawcę.

Skarga inicjująca postępowanie sądownoadministracyjne powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym. Każde pismo strony powinno zawierać:

- 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
- 2) oznaczenie rodzaju pisma,
- 3) osnovę wniosku lub oświadczenia,
- 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika,
- 5) wymienienie załączników.

Ponadto pismo, o którym mowa w akapicie wyżej, powinno zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności,
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy,
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie musi zawierać zarzutów ani ich uzasadnienia. Często podnoszone w skargach zarzuty mają zwrócić uwagę sądu na występujące zdaniem skarżącego naruszenia przepisów związanych z treścią decyzji lub postępowania poprzedzającego jej wydanie. Należy przy tym pamiętać, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi ani powołaną podstawą prawną. W skrajnym przypadku może to oznaczać, że sąd uwzględni skargę, uchylając zaskarżoną decyzję albo stwierdzając jej nieważność, pomimo że wszystkie zarzuty podniesione w skardze okażą się chybione.

Także w przypadku postępowania sądownoadministracyjnego wprowadzona została instytucja tzw. autokontroli. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono i za pośrednictwem którego skarga kierowana jest do sądu, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie 30 dni od daty jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.

Wniesienie skargi z mocy ustawy nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji administracyjnej. Dotyczy to zarówno decyzji korzystnych dla strony (np. pozwoleń zintegrowanych), jak i negatywnych (np. decyzji sankcyjnych). W razie wniesienia skargi na decyzję lub postanowienie organ, który wydał decyzję lub postanowienie, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowienie rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Po przekazaniu sądowi skargi to sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części decyzji lub postanowienia, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, chyba że ustawa

szczególne wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Podkreślić należy, że odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy.

Sąd rozstrzyga merytorycznie daną sprawę wyrokiem. Podkreślić przy tym należy, iż sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Jeżeli sąd uzna, iż zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem podobnie jak poprzedzające ją postępowanie, wówczas skargę oddala.

Sąd uwzględnia skargę na decyzję lub postanowienie, a w konsekwencji:

1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:

a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,

b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,

c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach;

3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

W razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej.

Podkreślić przy tym należy, że powyższe działania sądu związane z uwzględnieniem skargi dotyczyć mogą zaskarżonej decyzji organu drugiej instancji albo decyzji obu instancji. Zakres orzeczenia jest istotny w kontekście etapu, na który powraca sprawa na skutek prawomocnego orzeczenia sądu.

Jednocześnie pamiętać należy – co było już sygnalizowane we wcześniejszym fragmencie opracowania – że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi ani powołaną podstawą prawną.

Warto także odnotować, iż w przypadku uwzględnienia skargi uzasadnienie wyroku sporządzane jest z urzędu.

W przypadku oddalenia skargi uzasadnienie sporządzane jest na wniosek, który musi zostać złożony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku.

Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania, wyrażone w orzeczeniu sądu, wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Tym samym prawomocny wyrok sądu administracyjnego – w przeciwieństwie do decyzji kasacyjnej wydawanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. – jest wprost wiążący dla organu wydającego kolejną decyzję administracyjną. Niezastosowanie się do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w orzeczeniu sądu może stanowić podstawę do zakwestionowania późniejszej decyzji administracyjnej wydanej na skutek ponownego rozpatrzenia sprawy.

Postępowanie sądownoadministracyjne jest także postępowaniem dwuinstancyjnym. Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargę kasacyjną mogą wnieść strona (zarówno podmiot inicjujący postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i organ, którego rozstrzygnięcie zostało zakwestionowane), prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznik Praw Dziecka po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

Skarga kasacyjna jest dużo bardziej sformalizowanym pismem procesowym aniżeli skarga inicjująca postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Powinna ona zawierać:

1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części,

2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie,

3) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

Podstawy kasacyjne, na których może być oparta skarga kasacyjna, mogą dotyczyć:

1) naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z uwagi na szczególny charakter skargi kasacyjnej musi być ona sporządzona, co do zasady, przez profesjonalnego pełnomocnika.

Prawidłowe sformułowanie zarzutów kasacyjnych ma kluczowe znaczenie. Naczelny Sąd Administracyjny – w przeciwieństwie do sądu pierwszej instancji – rozpoznaje sprawę, co do zasady, w granicach skargi kasacyjnej. Po upływie terminu na wniesienie skargi kasacyjnej strony nie mogą uzupełniać zarzutów

kasacyjnych ani formułować nowych zarzutów. Możliwe jest natomiast przytaczanie nowego uzasadnienia dotychczasowych podstaw kasacyjnych.

Wyjątkiem od powyższych zasad jest branie przez Naczelną Sąd Administracyjny z urzędu pod rozwagę przesłanek nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Zgodnie z P.p.s.a., nieważność postępowania sądownoadministracyjnego zachodzi:

- 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna;
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany,
- 3) jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona,
- 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy,
- 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw,
- 6) jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny.

Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie – innemu sądowi. Możliwe jest także, aby Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznał skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.

### **Podsumowanie**

Z perspektywy rozwoju infrastruktury odpadowej w Polsce kluczowe znaczenie ma zapewnienie nie tylko odpowiedniego wsparcia finansowego, ale także optymalnych instrumentów prawnych umożliwiających uzyskanie całego szeregu niezbędnych decyzji administracyjnych, związanych zarówno z samym procesem inwestycyjnym, jak i z fazą eksploatacyjną. Sprawność działania w tym zakresie organów administracji publicznej w dużej mierze uzależniona jest od prawidłowego stosowania przepisów procedury administracyjnej. Podkreślić bowiem należy, iż w szeregu przypadków nawet trafne pod względem merytorycznym rozstrzygnięcie może zostać wyeliminowane z obrotu prawnego na skutek naruszenia przepisów proceduralnych w toku postępowania poprzedzającego jego wydanie. Prawidłowość decyzji administracyjnej, stanowiącej fundament procesu inwestycyjnego, uzależniona jest zatem od prawidłowości merytorycznej i formalnej. Zewnętrzny audyt postępowania poprzedzający wydanie decyzji administracyjnej może zminimalizować ryzyko jej zakwestionowania na etapie postępowania odwoławczego lub sądownoadministracyjnego. Jest to szczególnie przydatne w przypadku organów posiadających mniejsze zespoły wsparcia prawnego.

### **r.pr. Joanna Kostrzewska**

współniczka współkierująca Działem Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu

### **Maciej Kielbus**

wspólnik współkierujący Działem Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, redaktor naczelny czasopisma internetowego „Prawo Dla Samorządu”

### **Źródła**

1. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. DzU z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.).
2. Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. DzU z 2023 r. poz. 259, z późn. zm.).
3. Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2017 r. poz. 935).
4. Ustawa z 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (DzU z 2023 r. poz. 803).
5. Ustawa z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. DzU z 2022 r. poz. 2492).