

ADAM BOCHENTYN

Orzekanie przez organ odwoławczy po upływie terminu przedawnienia w sprawie kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie lub usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia.

Uwagi na tle wyroków NSA z 22 listopada 2019 r. (II OSK 35/18) i 2 lutego 2024 r. (III OSK 1242/22)

Adjudication by the Appellate Authority after the Expiration of the Limitation Period in Cases of Administrative Fines for Damage, Destruction, or Removal of a Tree or Shrub without a Permit or Notification. Remarks in Light of the Rulings of the Supreme Administrative Court of November 22, 2019 (II OSK 35/18) and February 2, 2024 (III OSK 1242/22)

Abstract

The study focuses on the issue of adjudication by the appellate authority after the expiration of the limitation period in cases involving fines for damage, destruction, or removal of a tree or shrub without a permit or notification. A critical assessment is made of the position taken by the Supreme Administrative Court in rulings II OSK 35/18 and III OSK 1242/22, according to which the appellate authority may substantively resolve the case if the first-instance authority issued a decision before the expiration of the limitation period. It is pointed out that this approach does not take into account the principle of the two-stage procedure and the nature of the appellate procedure, which is not limited to the review of the first instance decision, but also includes the reconsideration and resolution of the case. The study also examines whether compliance with the limitation period requires that the decision of the appellate authority imposing an administrative fine be delivered to the party or whether it is sufficient that it be issued. It was concluded that the decision must be delivered to the party before the expiry of this period.

ADAM BOCHENTYN – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Gdański,
ORCID – 0000-0002-8234-1786, e-mail: adam.bochentyn@prawo.ug.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: administracyjna kara pieniężna, sankcja administracyjna, postępowanie odwoławcze, termin przedawnienia

KEY WORDS: administrative fine, administrative sanction, appeal proceedings, limitation period

1 | Wprowadzenie

W doktrynie prawa administracyjnego przez lata krytykowano brak ramowego uregulowania kwestii przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych^[1]. Postulat wprowadzenia do systemu prawnego regulacji w tym zakresie został zrealizowany dopiero w 2017 r., wraz z wejściem w życie ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw^[2]. Dodano wówczas do ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego^[3] dział VIa „Administracyjne kary pieniężne”, w tym art. 189g, regulujący przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (§ 1) oraz przedawnienie jej egzekucji (§ 3). Przepisów tych nie stosuje się, gdy w przepisach odrębnych uregulowano terminy przedawnienia nakładania oraz egzekucji administracyjnej kary pieniężnej (na co wskazuje *expressis verbis* art. 189a § 2 pkt 3 i 4 k.p.a.). Ponadto przepisu art. 189g § 1 k.p.a. nie stosuje się „do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna” (art. 189g § 2 k.p.a.).

Jeszcze przed wejściem w życie art. 189g k.p.a. przedawnienie nakładania kar administracyjnych przewidywały – i dalej przewidują – przepisy

¹ Zob. m.in. Renata Lewicka, Marek Lewicki, Joanna Wyporska-Frankiewicz, „Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych”, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. Małgorzata Stahl, Renata Lewicka, Marek Lewicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 556; Emil Kruk, *Sankcja administracyjna* (Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2013), 128; Paweł Wojciechowski, „Przedawnienie karalności i wykonalności administracyjnych kar pieniężnych” *Studia Iuridica*, nr 61 (2015): 382. Zob. również pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Administracji i Cyfryzacji z 29.01.2013 r., RPO-722886-V/2013/PM, dostępne na stronie: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1698149.pdf> [dostęp: 11.02.2025].

² Dz. U. poz. 935. Ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

szczególne^[4], w tym art. 89 ust. 10 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody^[5], zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie lub usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia^[6], a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli od końca roku, w którym usunięto lub zniszczono drzewo lub krzew albo uszkodzono drzewo, upłynęło 5 lat. Przepis ten, w przeciwieństwie do art. 189g § 1 k.p.a., precyzyjnie określa skutki procesowe upływu terminu przedawnienia. Zgodzić należy się z Lucyną Staniszewską, że jest to prawidłowy sposób stanowienia przepisów proceduralnych chroniących stronę przed uczestnictwem w postępowaniu dotyczącym administracyjnej kary pieniężnej, której nałożenie uległo przedawnieniu^[7].

⁴ Zob. m.in. art. 92c ust. 1 pkt 3 ustawy z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1539), dalej jako: u.t.d.; art. 27 ust. 3 ustawy z 2.12.2016 r. o wyposażeniu morskim (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 955, ze zm.); art. 36k ust. 3 ustawy z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1213).

⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1478, ze zm., dalej jako: u.o.p.

⁶ Przepis art. 88 ust. 1 u.o.p. nakazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za następujące delikty: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia; 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa; 5) usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 u.o.p., i bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83f ust. 16 u.o.p.; 6) usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4 u.o.p., lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 u.o.p. Więcej na temat kary pieniężnej nakładanej na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p. zob. Adam Bochentyn, „Administracyjna kara pieniężna za uszkodzenie, zniszczenie oraz za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia. Wybrane zagadnienia” [w:] *„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?*, red. Mariusz Bogusz, Wojciech Zalewski (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2021), 103 i n.

⁷ Lucyna Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2017), 261.

2 | Stanowisko w kwestii orzekania po upływie terminu przedawnienia przez organ odwoławczy przyjęte przez NSA w wyrokach II OSK 35/18 oraz III OSK 1242/22

Interpretacja przepisu art. 89 ust. 10 u.o.p. nie budzi wątpliwości co do jego zastosowania w postępowaniu I instancyjnym^[8]. Jeśli termin przedawnienia upłynie przed wszczęciem postępowania, będzie ono niedopuszczalne. Gdy nastąpi to w toku postępowania, organ będzie musiał je umorzyć. Rozważenia wymaga natomiast, jakie konsekwencje prawne niesie upływ terminu przedawnienia w toku postępowania odwoławczego. Argumentem za podjęciem w tej kwestii szerszej analizy są nieliczne, aczkolwiek kontrowersyjne orzeczenia sądów administracyjnych, które dopuszczają merytoryczne orzekanie w sprawie wymierzenia kary przez organ odwoławczy po upływie terminu przedawnienia, jeżeli przed jego upływem została wydana decyzja organu I instancji.

W wyroku z 22 listopada 2019 r., II OSK 35/18^[9] NSA uznał, że pomimo reformatoryjnego modelu rozstrzygania przez organ odwoławczy

nie można przyjąć, że wydanie decyzji załatwiającej sprawę co do istoty przez organ pierwszej instancji, w razie wniesienia odwołania nie ma znaczenia dla oceny, czy postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej zostało zakończone przed upływem okresu przedawnienia. Czym innym byłaby sytuacja, w której doszłoby do wyeliminowania wydanej w dopuszczalnym okresie decyzji załatwiającej sprawę, a przy ponownym rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji, okres przedawnienia już by upłynął.

Sąd podkreślił również, że na skutek utrzymania w mocy przez organ odwoławczy decyzja organu I instancji, wymierzająca karę pieniężną,

⁸ Zakaz wszczęcia postępowania oraz nakaz jego umorzenia, jak słusznie zauważył Mirosław Wincenciak, „sugeruje procesowy charakter terminu. Jest to jednak konsekwencja zdarzenia materialnoprawnego – braku działania podmiotu upoważnionego w określonym prawem czasie. Przedawnienie uchyla odpowiedzialność prawną podmiotu, umorzenie postępowania jest natomiast konsekwencją ustania odpowiedzialności prawnej”. Zob. Mirosław Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 349-350.

⁹ LEX nr 2768812.

wydana przed upływem terminu przedawnienia, pozostała w obrocie prawnym. Nie można w związku z tym stwierdzić, że kara została wymierzona po upływie okresu przedawnienia. NSA dodał również, że

z uwagi na brzmienie art. 89 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody, *de lege lata* nie jest możliwe zaaprobowanie poglądu, według którego, należy umorzyć postępowanie administracyjne w sprawie kary pieniężnej za usunięcie drzewa, jeśli okres wskazany w art. 89 ust. 10 upłynął po wydaniu decyzji o wymierzeniu kary za ten delikt przez organ pierwszej instancji.

Argumentację tę podzielił NSA w wyroku z 2 lutego 2024 r., III OSK 1242/22^[10], dodając do niej następujący pogląd:

Odwołanie nie wszczyna postępowania w sprawie, lecz uruchamia postępowanie odwoławcze (wszczyna postępowanie odwoławcze). Skoro zatem norma kształtująca sytuację materialnoprawną podmiotu administrowanego w sprawie sankcyjnej literalnie zakazuje wszczęcia postępowania bądź kontynuowania wszczętego postępowania, to powinna być odczytywana jako skierowana do organu wszczynającego postępowanie w tej sprawie, tj. organu pierwszej instancji, a nie do organu, przed którym postępowanie jest wszczynane z woli podmiotu kwestionującego nałożenie sankcji^[11].

Przywołane orzeczenia sądów administracyjnych wskazują na rzeczywisty problem w stosowaniu art. 89 ust. 10 u.o.p. w zakresie konsekwencji upływu terminu przedawnienia w toku postępowania odwoławczego. Wbrew stanowisku wyrażonemu w cytowanych wyrokach, organ odwoławczy nie może wydać rozstrzygnięcia merytorycznego, niezależnie od tego, czy będzie to rozstrzygnięcie utrzymujące w mocy decyzję organu I instancji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.), czy też decyzja merytoryczno-reformacyjna

¹⁰ LEX nr 3696561.

¹¹ Również WSA w Olsztynie w wyroku z 18.10.2023 r., II SA/Ol 441/23 (LEX nr 3623487), oddalając skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, uznał, że nie doszło w sprawie do przedawnienia, ponieważ w terminie wskazanym w przepisie art. 89 ust. 10 u.o.p. sprawę załatwił organ I instancji (a następnie decyzję o wymierzeniu kary utrzymał w mocy organ odwoławczy). Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z 27.01.2023 r., II SA/Po 536/22 (LEX nr 3490891), powołując się na wyrok NSA II OSK 35/18, wyraźnie odróżnił od siebie sytuację, w której decyzja organu I instancji zostałaby utrzymana w mocy przez organ odwoławczy, od sytuacji, w której decyzja ta, jako nieprawidłowa, miałaby zostać uchylona przez organ II instancji.

(art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.). Nie może również wydać decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., co nie budzi już wątpliwości sądów, niezależnie od spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Organ powinien w tej sytuacji uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji. Dopuszczalne jest również umarzenie postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.), jeżeli postępowanie to stanie się bezprzedmiotowe, przykładowo w przypadku skutecznego cofnięcia odwołania na podstawie art. 137 k.p.a.

3 | **Przedawnienie wymierzenia kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie lub usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia a zasada dwuinstancyjności**

W obu przywołanych na wstępie pracy orzeczeniach (II OSK 35/18, III OSK 1242/22) NSA stwierdził, że pomimo reformatoryjnego modelu orzekania nie można uznać, iż wydanie przez organ pierwszej instancji decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty w przypadku wniesienia odwołania nie ma znaczenia dla oceny, czy postępowanie dotyczące wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej zostało zakończone przed upływem terminu przedawnienia. Z poglądem tym nie można się zgodzić, ponieważ nie uwzględnia on prawidłowo rozumianej zasady dwuinstancyjności postępowania oraz charakteru postępowania odwoławczego, jak również samej istoty decyzji wskazanej w przepisie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., tj. decyzji organu odwoławczego utrzymującej w mocy decyzję organu I instancji. Stanowisko takie mogłoby zostać uznane za trafne, gdyby istotą postępowania odwoławczego było jedynie zbadanie, czy zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z prawem (materialnym i procesowym). W takim przypadku wydanie przez organ I instancji decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną miałoby istotne znaczenie dla oceny, czy postępowanie w sprawie tej kary zostało zakończone przed upływem terminu przedawnienia. Istota zasady dwuinstancyjności nie sprowadza się jednak

jedynie do kontroli wydanego w sprawie orzeczenia^[12]. Organ odwoławczy orzeka, również w przypadku nakładania administracyjnej kary pieniężnej, w tej samej sprawie co organ I instancji. Postępowanie odwoławcze nie jest zatem „nowym” procesem, a jedynie kontynuacją, z woli strony wnoszącej odwołanie, postępowania przed organem I instancji.

Do poglądu, zgodnie z którym kontynuowanie postępowania odwoławczego po upływie terminu przedawnienia jest niedopuszczalne, niezależnie od tego, czy organ I instancji w wydanej decyzji nałożył obowiązek na jednostkę, czy też nie, przychylił się Wojciech Piątek. Za przyjęciem takiego stanowiska w jego ocenie przemawia właśnie „konstrukcja administracyjnego toku instancji”. Autor zwrócił uwagę, że w postępowaniu administracyjnym

rozstrzygnięcie organu odwoławczego nie ma charakteru tylko kontrolnego, lecz także w pełni merytoryczny. Wprowadzenie konstrukcji, w których przedawnienie modyfikowałoby uprawnienia orzecznicze organu II instancji, nie znajduje zastosowania w przepisach k.p.a. ani w ustawach szczególnych. Nietrudno się domyślić, że zawiera ono w sobie dążenie do wydłużania terminu załatwienia sprawy. Pozostaje jednak sprzeczne z istotą działania przedawnienia oraz wolą ustawodawcy, który w sposób nieskrępowany rozstrzyga o długości poszczególnych terminów przedawnienia^[13].

Podobny pogląd przyjął Mirosław Wincenciak, który zaznaczył, że zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy ponownie rozpoznaje i rozstrzyga sprawę. Jego działanie nie ogranicza się jedynie do kontroli aktu organu I instancji, lecz wyposażony jest on w kompetencje do merytorycznego załatwienia sprawy. W związku z tym w przypadku, gdy do upływu terminu przedawnienia dojdzie na etapie postępowania drugoinstancyjnego, organ odwoławczy powinien uchylić decyzję organu

¹² Jak zauważył NSA w wyroku z 20.01.1998 r., I SA/Ka 1050/96 (LEX nr 31879), z zasady dwuinstancyjności wynika obowiązek organu ponownego rozpoznania i orzeczenia w sprawie rozstrzygniętej decyzją organu I instancji. Organ odwoławczy nie może ograniczyć się jedynie do kontroli zaskarżonej decyzji. W ocenie sądu wnioski taki wynika z treści art. 138 k.p.a., który „przyznaje organowi II instancji kompetencje do merytorycznego rozstrzygania sprawy, czego procesowym wyrazem jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji, a nie oddalenie odwołania, bądź uchylenie i zmiana zaskarżonej decyzji”.

¹³ Wojciech Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018), 241.

I instancji i umorzyć postępowanie w sprawie^[14]. Poglądy Wojciecha Piątka i Mirosława Wincenciaka w pełni znajdują zastosowanie w przypadkach orzekania przez organ odwoławczy po upływie terminu przedawnienia w sprawach kar za uszkodzenie, zniszczenie lub usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia.

Dopiero nadanie decyzji cechy ostateczności powoduje, że zaczyna ona wiązać strony postępowania oraz wszystkie podmioty i organy, które wywołają określone skutki prawne z jej treści^[15]. W głosie krytycznej do uchwały Sądu Najwyższego z 23 września 1986 r., III AZP 11/86^[16] Tadeusz Woś i Jan Zimmermann uznali, że z samej istoty administracyjnego toku instancji wynika, że decyzja merytoryczna organu odwoławczego zastępuje decyzję organu I instancji i jest wydawana niezależnie od niej. Z tego powodu, zdaniem wskazanych autorów, również decyzja wydana w II instancji

jako wydana po upływie terminu przedawnienia, jest pozbawiona podstawy prawnej niezależnie od swojej konkretnej treści. Jest ona także wydana na podstawie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w momencie jej wydania, a w momencie tym skuteczne jest przedawnienie^[17].

Warto zwrócić uwagę na orzecznictwo sądowe w odniesieniu do przedawnienia kary za naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, nakładanej na podstawie przepisu art. 92a ust. 1 u.t.d. Zgodnie z treścią art. 92c ust. 1 pkt. 3 tej ustawy „nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1, na podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się”,

¹⁴ Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, 353.

¹⁵ Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, 241-242.

¹⁶ SNC z 1987 r., nr 11, poz. 167. W uchwale SN przyjął: „Upływ 5-letniego terminu przewidzianego w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. nr 27, poz. 111) nie stanowi przeszkody do uchylenia przez organ odwoławczy w całości albo w części zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.) w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja organu podatkowego pierwszej instancji została wydana przed upływem tego terminu”. W ocenie sądu organ odwoławczy nie może wydać decyzji reformatoryjnej na niekorzyść strony, tj. nie może podwyższyć zobowiązani podatkowego lub objąć podatkiem dochodu, od którego nie wymierzono tego zobowiązania w miejsce dochodu objętego podatkiem.

¹⁷ Tadeusz Woś, Jan Zimmermann, „Glosa do uchwały SN z dnia 23 września 1986 r., III AZP 11/86” *Państwo i Prawo* z. 8 (1989): 147.

jeżeli „od dnia ujawnienia naruszenia upłynął okres ponad 2 lat”. Zatem przepis ten przewiduje identyczne skutki upływu terminu, jak art. 89 ust. 10 u.o.p. (zakaz wszczęcia postępowania oraz nakaz jego umorzenia). Sądy administracyjne wyraźnie podkreślają, że podstawa do umorzenia postępowania, wynikająca z przepisu art. 92c ust. 1 pkt 3 u.t.d., może powstać nie tylko na etapie postępowania przed organem I instancji, ale również, jeżeli wniesione zostało odwołanie od decyzji organu I instancji, na etapie postępowania przed organem odwoławczym^[18]. Jak zauważył NSA w wyroku z 14 grudnia 2023 r. II GSK 348/23^[19], skoro postępowanie może być umorzone w każdym stadium, to również po wydaniu decyzji przez organ I instancji. Jednocześnie podkreślił on, że przy interpretacji przepisu art. 92c ust. 1 pkt 3 u.t.d.

należy zwrócić uwagę na użyte w nim przez ustawodawcę sformułowanie, że „postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się”. Podkreślenia więc wymaga, że ustawodawca nie ograniczył postępowania, o którym mowa w tym przepisie, do ram postępowania przed organem I instancji, jak twierdzi w skardze kasacyjnej organ. W przepisie tym jest bowiem mowa o postępowaniu, za które należy uważać postępowanie administracyjne, a te kończy się wraz z ustatkowaniem decyzji administracyjnej wydanej w danej sprawie.

Podobnie w kwestii momentu, do którego organy orzekające w sprawie o nałożenie kary mają możliwość wydania decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty wypowiedział się NSA w wyroku z 15 lutego 2024 r., II GSK 1273/20^[20]. W jego ocenie „jest nim data uzyskania ostateczności przez decyzję administracyjną o nałożeniu kary, a taki walor, w razie złożenia odwołania od decyzji organu I instancji, ma dopiero decyzja organu odwoławczego”. Zdaniem sądu, skoro przepis art. 92c ust. 1 pkt 3 u.t.d. „odwołuje się do pojęcia postępowania, to chodzi o każdy etap postępowania administracyjnego, a więc zarówno przed organem I, jak i II instancji”.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 10.10.2019 r., III SA/Lu 168/19, LEX nr 2783650; wyrok WSA w Rzeszowie z 2.06.2022 r., II SA/Rz 229/22, LEX nr 3357471; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.06.2022 r., II SA/Go 197/22, LEX nr 3365848; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.10.2022 r., II SA/Go 490/22, LEX nr 3427867; wyrok NSA z 5.10.2023 r., II GSK 1968/22, LEX nr 3654114; wyrok NSA z 28.11.2023 r., II GSK 170/23, LEX nr 3655656.

¹⁹ LEX nr 3664426.

²⁰ LEX nr 3699309.

Przedstawione poglądy sądów administracyjnych w pełni odnieść należy do orzekania po upływie terminu przedawnienia przez organ odwoławczy w sprawie kary pieniężnej za uszkodzenie, zniszczenie lub usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia.

Zasadne jest również podkreślenie, że konstrukcja prawna przedawnienia przewidziana w ustawie o ochronie przyrody wzorowana jest na konstrukcji występującej w procedurze karnej. Zgodnie z treścią przepisu art. 17 § 1 pkt 6 ustawy z 6 września 1997 r. Kodeks postępowania karnego^[21] nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy nastąpiło przedawnienie karalności. W doktrynie postępowania karnego akcentuje się, że sąd odwoławczy musi wziąć pod uwagę przesłankę przedawnienia postępowania^[22]. Jak zauważył SN w postanowieniu z 27 września 2012 r., SDI 27/12^[23]:

W aspekcie materialnoprawnym przedawnienie jest okolicznością uchylającą karalność, natomiast skutkiem procesowym jest zakaz wszczynania postępowania i nakaz umorzenia postępowania wszczętego w sprawie o czyn, którego karalność ustała. W takiej sytuacji, Sąd odwoławczy rozpoznając odwołanie obwinionej i stwierdzając, iż zachodzą okoliczności wyłączające postępowanie, co do czynu pierwszego, nie tylko miał prawo, ale obowiązek uchylić zaskarżone orzeczenie i umorzyć postępowanie w tej części.

Zaznaczyć trzeba, że w orzecznictwie sądów powszechnych^[24] przyjmuje się, że postępowanie powinno zostać umorzone jedynie w sytuacji, gdy nastąpiło przedawnienie karalności i jednocześnie nie ma od razu podstaw do uniewinnienia oskarżonego z powodu braku czynu lub braku znamion czynu zabronionego albo braku winy. W postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest nałożenie administracyjnej

²¹ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 37, ze zm.

²² Zob. Dariusz Świecki [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Art. 425–673, red. Dariusz Świecki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 228; Stanisław Zabłocki w: *Kodeks postępowania karnego*, t. IV, *Komentarz do art. 425–467*, red. Ryszard A. Stefański, Stanisław Zabłocki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 424; Jarosław Matras w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Katarzyna Dudka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 1023; Igor Zgoliński w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. Violetta Konarska-Wrzošek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 624.

²³ LEX nr 1226774.

²⁴ Postanowienie SN z 2.07.2002 r., IV KKN 264/99, LEX nr 54407; postanowienie SN z 3.04.2002 r., V KKN 484/00, LEX nr 53336; postanowienie SN z 17.12.2004 r., SDI 60/04, LEX nr 568862; wyrok SA w Łodzi z 28.02.2012 r., II AKa 170/11, OSAŁ 2012, nr 4, poz. 39; wyrok SN z 20.12.2023 r., III KK 340/22, LEX nr 3658454.

kary pieniężnej, nie ma odpowiednika merytorycznego rozstrzygnięcia w postaci „uniewinnienia” oskarżonego. Jedynym rozwiązaniem zbliżonym co do skutku będzie umorzenie postępowania administracyjnego (w postępowaniu odwoławczym – uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania I instancji).

4 | Decyzja w sprawie kary pieniężnej wydana przez organ odwoławczy po upływie terminu przedawnienia

Upływ terminu przedawnienia skutkuje wygaśnięciem kompetencji organu administracji publicznej do merytorycznego załatwienia sprawy, co odnieść należy zarówno do organu I instancji, jak i organu odwoławczego. W takim przypadku organ odwoławczy nie może nie tylko zmienić decyzji organu I instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.), lecz również utrzymać jej w mocy (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.)^[25]. W obu przywołanych na wstępie orzeczeniach (II OSK 35/18, III OSK 1242/22) NSA nie dopatrzył się naruszenia prawa w wydaniu drugiego ze wskazanych rozstrzygnięć. Jak już w pracy podkreślono, poglądu takiego nie można podzielić.

Przede wszystkim wyraźnego zaznaczenia wymaga, że sformułowanie „utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję” ma charakter swoistego skrótu myślowego^[26], określanego również jako „skrót techniczny”^[27]. Oznacza on, że organ odwoławczy rozstrzyga sprawę administracyjną w taki sam sposób, jak to uczynił organ w I instancji^[28]. W przypadku wydania przez organ

²⁵ Zob. Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas, „Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych”, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. Wojciech Jakimowicz, Mariusz Krawczyk, Iwona Niżnik-Dobosz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 323.

²⁶ Jan Zimmermann, „Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 4 (1997): 206.

²⁷ Wacław Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1962), 220.

²⁸ Zob. Jan Zimmermann, „Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95”, 206; Grzegorz Łaszczyca w: Grzegorz Łaszczyca, Czesław Martysz, Andrzej Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 224.

odwoławczy decyzji na podstawie przepisu art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. to ta decyzja, a nie decyzja wydana przez organ I instancji, kształtuje sytuację prawną adresata^[29]. Jeżeli w sprawie zostało wniesione odwołanie, to decyzja organu odwoławczego (jeżeli ma charakter merytoryczny) tę sprawę rozstrzyga. W takim układzie decyzja organu I instancji jest jedynie „określoną propozycją” co do treści rozstrzygnięcia^[30]. Jak zauważyła Barbara Adamiak,

związek merytoryczny co do uprawnienia prawnego lub obowiązku prawnego decyzji organu odwoławczego z decyzją organu I instancji nie może być podstawą do stwierdzenia, że w obrocie prawnym obowiązuje w zakresie uprawnień lub obowiązków decyzja organu I instancji. Po ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy przez postępowanie odwoławcze obowiązuje decyzja organu odwoławczego, i to ta decyzja kształtuje uprawnienie prawne lub obowiązki prawne jednostki^[31].

Trafnie zauważył NSA w wyroku z 7 lutego 1996 r., SA/Sz 2214/95^[32], że z chwilą otrzymania odwołania wraz z aktami sprawy organ odwoławczy powinien przystąpić do rozpatrzenia sprawy tak, jak by nie było decyzji organu I instancji. Jego zadaniem jest rozważenie, jak należy rozstrzygnąć daną sprawę zgodnie z zasadami praworządności i prawdy obiektywnej, a nie jedynie ustalenie, czy należy utrzymać lub zmienić decyzję organu I instancji. Za adekwatny w analizowanej kwestii uznać należy pogląd Andrzeja Matana, który, odpowiadając na pytanie „czy decyzja organu odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję organu pierwszej instancji nie przywraca tej ostatniej do życia, skoro prowadzi do uzyskania przez nią ostateczności?”, uznał, że taką konstrukcję dość trudno byłoby przyjąć,

zwłaszcza stojąc na gruncie zasady dwuinstancyjności, zakładającej obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ drugiej instancji

²⁹ Zob. Adam Bochentyn, Michał Miłosz, „Rodzaje decyzji organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym” [w:] *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. II, red. Mariusz Bogusz (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2019), 44.

³⁰ Tadeusz Kiełkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 195.

³¹ Barbara Adamiak, „Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. IX, *Prawo procesowe administracyjne*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 339.

³² LEX nr 1691497.

i wydanie przez niego orzeczenia (nowego). Zatem utrzymanie w mocy może oznaczać tylko tyle, że organ odwoławczy podjął identyczne co do treści rozstrzygnięcie^[33].

Zauważyć należy, że przedstawiony pogląd – o braku możliwości orzekania merytorycznego przez organ odwoławczy po upływie terminu przedawnienia, sformułowany w kontekście stosowania przepisu art. 89 ust. 10 u.o.p., pokrywa się ze stanowiskiem doktryny w odniesieniu do kodeksowej instytucji przedawnienia. Przyjmuje się, że w terminie przedawnienia sprawa powinna zostać załatwiona decyzją ostateczną^[34], a w przypadku upływu terminu w toku postępowania odwoławczego organ je prowadzący powinien wydać decyzję wskazaną w przepisie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.^[35].

Nie budzi wątpliwości, że w sytuacji, gdy decyzję organu I instancji wydano po upływie terminu z art. 89 ust. 10 u.o.p., organ odwoławczy powinien ją uchylić i umorzyć postępowanie I instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Takie rozstrzygnięcie jest konieczne zawsze, gdy organ I instancji wydał decyzję merytoryczną pomimo zaistnienia bezprzedmiotowości postępowania^[36]. Przepis art. 89 ust. 10 u.o.p. stanowi przykład regulacji prawnej, w której to prawodawca przesądził, że przedawnienie wymierzenia kary powoduje bezprzedmiotowość postępowania^[37]. Zaznaczyć jednak należy, że postępowanie w sprawie może stać się bezprzedmiotowe nie tylko w toku postępowania przed

³³ Andrzej Matan, „Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.). Glosa do wyroku NSA z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18 oraz z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 2 (2020): 194.

³⁴ Zob. Michał Jabłoński, „Komentarz do art. 189g KPA”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska (Warszawa: C.H. Beck, 2023, Legalis), nb. 16; Agata Cebera, Jakub G. Firlus [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Hanna Knysiak-Sudyka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 1310; Sebastian Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 115; Agnieszka Krawczyk w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Wojciech Chrościelewski, Zbigniew Kmiecik (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 1002.

³⁵ Zob. Cebera, Firlus w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Knysiak-Sudyka, 1314; Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, 115.

³⁶ Krzysztof Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 116.

³⁷ Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, 138.

organem I instancji, lecz także na etapie postępowania odwoławczego^[38]. Jak zauważył NSA w wyroku z 8 sierpnia 1997 r., I SA/Gd 514/96^[39]:

W sytuacji, kiedy dopiero na etapie postępowania odwoławczego zajdą okoliczności faktyczne czyniące postępowanie w sprawie bezprzedmiotowym (art. 105 § 1 k.p.a.), organ odwoławczy wydaje decyzję przewidzianą w zdaniu drugim art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Takiemu rozstrzygnięciu nie stoi na przeszkodzie sformułowanie „umarza postępowanie pierwszej instancji”, w istocie bowiem znaczy ono tylko tyle, co – umarza postępowanie w sprawie.

Jako przykład sytuacji, w której bezprzedmiotowość postępowania zachodzi dopiero na etapie postępowania przed organem odwoławczym, najczęściej wskazuje się utratę mocy obowiązującej przez przepis prawa materialnego, który stanowił podstawę prawną wydania zaskarżonej decyzji (jeżeli nic innego nie wynika z przepisów przejściowych)^[40]. W ten sam sposób należy ocenić przypadek, gdy termin przedawnienia upływa między doręczeniem decyzji organu I instancji a wniesieniem odwołania lub już w toku postępowania odwoławczego. Fakt, że na etapie postępowania I instancyjnego organ nie miał obowiązku umorzenia postępowania administracyjnego, nie ma żadnego wpływu na obowiązek uwzględnienia tej przesłanki przez organ odwoławczy. Zatem także w tym przypadku organ odwoławczy będzie obowiązany do wydania decyzji wskazanej w przepisie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., uchylającej zaskarżoną decyzję i umarzającej postępowanie I instancji. Zaznaczyć przy tym należy, że kara pieniężna nałożona przez organ I instancji może dotyczyć większej liczby drzew, wyciętych w różnych latach. Tym samym postępowanie w sprawie może stać się bezprzedmiotowe jedynie w części. W tej sytuacji organ II instancji powinien uchylić decyzję w części i w część umorzyć postępowanie I instancji, a w pozostałym zakresie wydać może rozstrzygnięcie merytoryczne.

³⁸ Por. Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, 123.

³⁹ LEX nr 30614.

⁴⁰ Anna Gołęba w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Knyśiak-Sudyka, 980; Krzysztof Glibowski w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 1257; Zbigniew Kmiecik w: *Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner, Maciej Wojtuń, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 806. Zob. również wyrok NSA z 21.04.1983 r., II SA 163/82, LEX nr 1689138.

5 | Problem doręczenia decyzji organu odwoławczego po upływie terminu przedawnienia

Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest również to, czy przed upływem terminu określonego w przepisie art. 89 ust. 10 u.o.p. decyzja organu odwoławczego powinna zostać wydana czy też doręczona stronie. W wyroku II OSK 35/18 NSA przyjął, abstrahując w tym miejscu od tego, że w jego ocenie nie musi to być decyzja ostateczna, iż dla zachowania przez organ administracji publicznej wskazanego w art. 89 ust. 10 u.o.p. terminu, wystarczające jest wydanie decyzji w tym terminie.

W doktrynie prawa administracyjnego nie ma pełnej zgody co do tego, czy w terminie przedawnienia organ administracji publicznej powinien wydać decyzję administracyjną, czy też musi ona zostać doręczona stronie. Mirosław Wincenciak opowiedział się za stanowiskiem, zgodnie z którym kluczowe w kontekście przedawnienia jest doręczenie decyzji administracyjnej. Podkreślił, że termin przedawnienia pełni funkcję gwarancyjną wobec strony postępowania, co oznacza, że jedynie akt organu, o którym strona zgodnie z prawem została poinformowana może skutecznie go przezwyciężyć. Wincenciak zwrócił również uwagę, że jeśli ustawodawca zamierza nadać wydaniu aktu administracyjnego inne skutki prawne, wprowadza w tym celu odpowiednie przepisy szczególne^[41]. Przeciwny pogląd przyjął Wojciech Piątek, którego zdaniem w sytuacji, gdy termin przedawnienia upłynął między wydaniem decyzji a jej doręczeniem, kluczowe jest, że przed upływem terminu doszło do wydania decyzji. Organ w takim przypadku skutecznie skorzystał z przysługującej mu kompetencji przed upływem terminu przedawnienia^[42]. Piątek zaznaczył, że

to wydanie decyzji jest dniem granicznym dla upływu terminu przedawnienia do nałożenia na stronę obowiązku lub przyznania jej uprawnienia. Wydanie decyzji jest czynnością autonomiczną względem jej doręczenia oraz wykazującą właściwe skutki^[43].

⁴¹ Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, 353-354. Jako przykład przepisów szczególnych autor wskazał art. 30 ust. 6a ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 725, ze zm.) oraz art. 122b pkt 1 k.p.a.

⁴² Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, 244.

⁴³ Ibidem, 245.

Biorąc pod uwagę gwarancyjny charakter terminu przedawnienia oraz znaczenie doręczenia decyzji administracyjnej dla jej wejścia do obrotu prawnego, należy się opowiedzieć za poglądem, zgodnie z którym w terminie przedawnienia powinno dojść nie tylko do wydania decyzji administracyjnej, lecz także do jej doręczenia^[44]. Takie rozwiązanie zapewnia niezbędną dla strony ochronę przed skutkami opóźnień w doręczeniu sporządzonej przez organ decyzji administracyjnej, w tym przede wszystkim zapobiega przedłużającej się niepewności strony co do kształtu jej sytuacji prawnej. O taką właśnie ochronę chodzi w przypadku przepisów prawa materialnego przewidujących, że po upływie określonego, możliwego do ustalenia przez stronę, terminu, ustanie możliwość skonkretyzowania przez organ administracji publicznej obowiązków strony^[45].

Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 110 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, jeżeli kodeks nie stanowi inaczej. Jak trafnie zauważył NSA w uchwale z 4 grudnia 2000 r., FPS 10/00^[46]:

Decyzja procesowa, jako akt zewnętrzny, musi być zakomunikowana stronie. Dopóki nie zostanie zakomunikowana stronie, dopóty jest aktem niewywierającym żadnych skutków. Uzewnętrznienie decyzji w stosunku do strony stwarza nową sytuację procesową (np. możliwość wniesienia odwołania).

⁴⁴ Pogląd, zgodnie z którym w terminie przedawnienia powinno dojść zarówno do wydania decyzji, jak i jej doręczenia sformułowany został w orzecznictwie sądowniczym w odniesieniu do przedawnienia nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 92a ust. 1 u.t.d. zob. wyrok NSA z 3.11.2016 r., II GSK 997/15, LEX nr 2206855; wyrok NSA z 19.06.2018 r., II GSK 3587/17, LEX nr 2518704; wyrok WSA w Poznaniu z 6.08.2020 r., III SA/Po 95/20, LEX nr 3064456; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.12.2022 r., II SA/Go 645/22, LEX nr 3442018. Również o odniesieniu do przedawnienia w postępowaniu wznowieniowym sformułowany został pogląd, zgodnie z którym dla zachowania terminów wskazanych w przepisie art. 146 § 1 k.p.a. (w których może dojść do uchylecia decyzji) konieczne jest wydanie i doręczenie w tym czasie decyzji przez organy obu instancji, jeżeli decyzja organu I instancji poddana została kontroli instancyjnej. zob. Krzysztof Sobieralski, „Przesłanka negatywna wznowienia postępowania administracyjnego a rozpoznanie sprawy. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2644/16” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 2 (2020): 225.

⁴⁵ Pogląd taki w odniesieniu do przedawnienia orzekania w sprawie opłaty adiacenckiej sformułował Mikołaj Pułło. zob. Mikołaj Pułło, „Decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Glosa do wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09” *Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa*, nr 3-4 (2010): 42.

⁴⁶ ONSA z 2001 r., nr 2, poz. 56.

Doręczenie lub ogłoszenie decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Od tego dopiero momentu decyzja wiąże organ administracji publicznej i stronę. Fakt, że organ administracji do chwili doręczenia stronie lub ogłoszenia decyzji nie jest nią związany, oznacza, że do tego momentu sporządzona już decyzja może zostać jeszcze przez ten organ zmieniona, a zatem pozbawiona jest jeszcze przymiotu stabilnego rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Bez tego przymiotu nie może wiązać ani organu, ani też strony. Decyzja sporządzona (a więc spełniająca wymagania formalne), ale nedoręczona nie załatwia sprawy administracyjnej. Nie załatwia tej sprawy, ponieważ nie wiąże ani organu, ani strony.

Jak zauważył Michał Jabłoński, „stosunek administracyjnoprawny (a więc także stosunek dotyczący administracyjnej kary pieniężnej) co do zasady powstaje dopiero w momencie wejścia do obrotu prawnego decyzji ostatecznej”^[47].

Doręczenie decyzji merytorycznej w sprawie kary za uszkodzenie, zniszczenie lub usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia po upływie terminu przewidzianego w przepisie art. 89 ust. 10 u.o.p. należy uznać za naruszenie tego przepisu w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy. Stanowi zatem podstawę uchylenia decyzji organu odwoławczego przez sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi^[48]. Sąd powinien również, biorąc pod uwagę treść przepisu art. 135 p.p.s.a., objąć zakresem orzekania i uchylić decyzję wydaną przez organ pierwszej instancji, a także, na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a., umorzyć postępowanie administracyjne.

Uznanie, że do przedawnienia nie dojdzie, jeżeli w terminie wskazanym w przepisie art. 89 ust. 10 u.o.p. wydana zostanie decyzja organu odwoławczego, byłoby możliwe jedynie w przypadku wyraźnego określenia takich skutków w przepisach prawnych (kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisach szczególnych, takich jak art. 89 ust. 10 u.o.p.) i jednoczesnego doprecyzowania w nich w jakiej dacie dochodzi do wydania decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej. W związku z wystąpieniem skutku materialnoprawnego w postaci przedawnienia nałożenia administracyjnej

⁴⁷ Jabłoński, „Komentarz do art. 189g KPA”, nb. 11.

⁴⁸ T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935, ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.

kary pieniężnej, wzorem dla takiej regulacji mógłby być art. 122b k.p.a., odnoszący się do konstrukcji milczącego załatwienia sprawy^[49].

Odnotować również należy, że termin wskazany w przepisie art. 89 ust. 10 u.o.p. jest na tyle długi, że pozwala on nie tylko na przeprowadzenie postępowania przed organami I i II instancji, lecz także na doręczenie decyzji ostatecznie załatwiającej sprawę administracyjną. W przypadku krótszych terminów przedawnienia ustawodawca może wyraźnie określić, że dla ich zachowania wystarczy wydanie decyzji administracyjnej.

6 | Wnioski końcowe

Reasumując rozważania przedstawione w niniejszej pracy, podkreślić trzeba, że termin przedawnienia wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za delikt wskazany w art. 88 ust. 1 u.o.p. wiąże zarówno organ I, jak i II instancji. W przypadku upływu tego terminu w toku postępowania odwoławczego organ odwoławczy ma obowiązek wydać decyzję wskazaną w przepisie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., tj. decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i umarzającą postępowanie I instancji. Nie ma podstaw do przyjęcia, jak to uczynił NSA w wyrokach II OSK 35/18 oraz III OSK 1242/22, że nakaz „umorzenia postępowania” odnosi się jedynie do pierwszego etapu tego postępowania, tj. postępowania prowadzonego przez organ I instancji. Nie może być w tym przypadku decydującym argumentem, że to postępowanie przed tym organem wszczynane jest z urzędu, a zatem do niego odnosi się „zakaz wszczynania postępowania”. Stanowisko takie jest nie do pogodzenia z zasadą dwuinstancyjności postępowania i nie znajduje ono, wbrew twierdzeniom NSA, uzasadnienia w treści przepisu art. 89 ust. 10 u.o.p.

⁴⁹ W przepisie art. 122b k.p.a. przyjęto za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu, dzień: „1) nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo 2) doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby, albo 3) wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39”.

W terminie wskazanym w art. 89 ust. 10 u.o.p. decyzja organu odwoławczego powinna zostać doręczona stronie postępowania administracyjnego, co wynika zarówno z gwarancyjnego charakteru przepisów o przedawnianiu, jak i doniosłości skutków prawnych związanych z doręczeniem decyzji administracyjnej. Dopiero z chwilą doręczenia decyzja wchodzi do obrotu prawnego i wiąże organ, który ją wydał, oraz adresata. W związku z tym doręczenie decyzji po upływie terminu przedawnienia należy uznać za naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

Bibliografia

- Adamiak Barbara, „Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. IX, *Prawo procesowe administracyjne*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 313-350. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Bochentyn Adam, „Administracyjna kara pieniężna za uszkodzenie, zniszczenie oraz za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia lub zgłoszenia. Wybrane zagadnienia”, [w:] *„Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?*, red. Mariusz Bogusz, Wojciech Zalewski. 103-131. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2021.
- Bochentyn Adam, Michał Miłosz, „Rodzaje decyzji organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. II, red. Mariusz Bogusz. 43-95. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2019.
- Dawidowicz Wacław, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1962.
- Gajewski Sebastian, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IVa i VIIIa KPA*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Hauser Roman, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas, „Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych”, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. Wojciech Jakimowicz, Mariusz Krawczyk, Iwona Niżnik-Dobosz. 311-326. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Jabłoński Michał, „Komentarz do art. 189g KPA”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska. Warszawa, C.H. Beck, 2023, Legalis.

- Kaszubowski Krzysztof, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kielkowski Tadeusz, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Kodeks karny. Komentarz, red. Violetta Konarska-Wrzosek. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Hanna Knysiak-Sudyka. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Wojciech Chróścielewski, Zbigniew Kmiecik, Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner, Maciej Wojtuń. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. II, Komentarz do art. 104-269, red. Grzegorz Łaszczyca, Czesław Martysz, Andrzej Matan. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. Katarzyna Dudka. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz, t. II, Art. 425-673, red. Dariusz Świecki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Kodeks postępowania karnego. Tom IV. Komentarz do art. 425-467, red. Ryszard A. Stefański, Stanisław Zabłocki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Kruk Emil, *Sankcja administracyjna*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2013.
- Lewicka Renata, Marek Lewicki, Joanna Wyporska-Frankiewicz, „Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych”, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. Małgorzata Stahl, Renata Lewicka, Marek Lewicki. 545-564. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Matan Andrzej, „Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.). Glosa do wyroku NSA z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18 oraz z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 2 (2020): 179-200.
- Piątek Wojciech, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018.
- Puńko Mikołaj, „Decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Glosa do wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09” *Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa*, nr 3-4 (2010): 35-43.
- Sobieralski Krzysztof, „Przesłanka negatywna wznowienia postępowania administracyjnego a rozpoznanie sprawy. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2644/16” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 2 (2020): 221-229.

Staniszewska Lucyna, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2017.

Wincenciak Mirosław, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

Wojciechowski Paweł, „Przedawnienie karalności i wykonalności administracyjnych kar pieniężnych” *Studia Iuridica*, nr 61 (2015): 363-385.

Woś Tadeusz, Jan Zimmermann, „Glosa do uchwały SN z dnia 23 września 1986 r., III AZP 11/86” *Państwo i Prawo*, z. 8 (1989): 145-150.

Zimmermann Jan, „Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 4 (1997): 203-206.



