

Doręczenie decyzji administracyjnej a jej moc prawna

Delivery of an Administrative Decision and its Legal Validity

The service of the decision is generally considered in literature and jurisprudence as a condition for the decision to acquire legal existence, to „enter into legal circulation”. A decision that has not been served is treated as an apparent act („non-act”), that remains outside the realm of law and has no legal effects. It cannot be the subject of an appeal or a request for rectification (supplementation or correction). However, delivery of a decision is not always a condition for its validity. The Code of Administrative Procedure provides for the possibility of public announcement of decisions in certain situations, and specific laws provide for the possibility of notifying the addressees of certain decisions in any way possible, including orally, by phone or via SMS message. In a situation where there are many parties to the proceedings, the question arises whether it is necessary to serve the decision on all parties for it to become valid, or whether it is sufficient to serve it on at least one of them. Separate problems are the need to serve the attachments to the decision on the parties and the legal assessment of the situation in which even the original decision is not provided with the required attachment.

KEYWORDS: administrative decision, attachments to the decision, service, public announcement, notice, multiple parties to the proceedings

SŁOWA KLUCZOWE: decyzja administracyjna, załączniki do decyzji, doręczenie, publiczne ogłoszenie, zawiadomienie wielość stron

ZBIGNIEW R. KMIECIK, profesor nauk prawnych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, ORCID – 0000-0002-1066-0075, e-mail: zrkmicik@vp.pl

MAGDALENA KOTULSKA-KMIECIK, doktor nauk prawnych, Politechnika Świętokrzyska, ORCID – 0000-0001-6615-6778, e-mail: magdalenakotulska@vp.pl

1 | Uwagi wstępne

Doręczenie lub – w przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a. – ogłoszenie decyzji stronie uważa się powszechnie w doktrynie i orzecznictwie za warunek uzyskania prawnego bytu przez decyzję, „wejścia do obrotu prawnego”. Decyzja niedoręczona i nieogłoszona traktowana jest jako akt pozorny („nieakt”), który nie leży w sferze prawa i nie wywołuje żadnych skutków prawnych^[1]. Nie może być przedmiotem odwołania ani wniosku o rektyfikację (uzupełnienie lub sprostowanie). Środki prawne przysługujące stronie w razie niedoręczenia i nieogłoszenia decyzji są takie same, jak te, które ustawa przewiduje w przypadku niepodjęcia lub niewydania decyzji, tj. ponaglenie (art. 37 k.p.a.), a następnie skarga do sądu administracyjnego na opieszałość organu (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). Nie zawsze jednak doręczenie lub ogłoszenie decyzji jest warunkiem jej obowiązywania.

2 | Zawiadamywanie stron o decyzjach w postępowaniu administracyjnym

2.1. Doręczenie decyzji

Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza różne środki doręczania dokumentów (w tym decyzji), ale ich ranga nie jest jednakowa, co oznacza, że organ administracji publicznej nie ma swobody wyboru środka doręczenia dokumentu.

Preferowanym środkiem doręczania dokumentów jest obecnie w postępowaniu administracyjnym droga elektroniczna (usługa tzw. rejestrowanego doręczenia elektronicznego), chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu. W przypadku braku możliwości doręczenia dokumentu drogą elektroniczną organ administracji publicznej doręcza dokumenty za pokwitowaniem, przez tzw. operatora wyznaczonego (tj. operatora

¹ Barbara Adamiak, „Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym”, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, nr 1022 (1990): 13.

pocztowego obowiązanego do świadczenia usług powszechnych) z wykorzystaniem tzw. publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe^[2] (art. 39 k.p.a.).

Publiczna usługa hybrydowa to usługa polegająca na przesyłaniu przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. Operator wyznaczony, świadcząc publiczną usługę hybrydową, przekształca dokument elektroniczny nadany przez podmiot publiczny z adresu do doręczeń elektronicznych w przesyłkę listową w celu doręczenia korespondencji do adresata. Przekształcenie odbywa się w sposób zautomatyzowany, zapewniający ochronę tajemnicy pocztowej na każdym etapie realizacji usługi (art. 46 ust. 1 ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych^[3]). Publiczna usługa hybrydowa świadczona jest przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny.

Dopiero jeżeli nie jest możliwe dokonanie doręczenia ani drogą elektroniczną, ani usługą hybrydową, organ administracji publicznej doręcza decyzje przesyłką rejestrowaną, czyli przesyłką pocztową przyjmowaną za pokwitowaniem przyjęcia i doręczaną za pokwitowaniem odbioru, ewentualnie czyni to przez swoich pracowników albo przez inne upoważnione osoby lub organy.

Podmiot będący adresatem decyzji nie zawsze jest tym, komu się ją doręcza. W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez kilka stron strony mogą upoważnić jedną z nich do odbioru dokumentów, w tym decyzji. Gdy strona działa przez przedstawiciela, dokumenty doręcza się przedstawicielowi; gdy ustanowiła pełnomocnika – pełnomocnikowi^[4] (art. 40 k.p.a.). Dokumenty skierowane do osób nieznanymi z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, doręcza się – w przypadkach niecierpiących zwłoki – przedstawicielowi ustanowionemu przez organ administracji publicznej do czasu wyznaczenia przedstawiciela przez sąd.

Miejsce doręczenia decyzji doręczanej w formie papierowej zależy od rodzaju podmiotu będącego adresatem decyzji. Osobom fizycznym pisma doręcza się zasadniczo w ich mieszkaniu, w ich miejscu pracy albo w lokalu organu administracji publicznej (w zależności od okoliczności), a w razie

² Dz. U. z 2022 r. poz. 896.

³ Dz. U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.; dalej: u.d.e.

⁴ Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, pisma doręcza się tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika.

niemożności doręczenia pisma w powyższy sposób oraz w razie koniecznej potrzeby – w każdym miejscu, gdzie adresata się zastanie (art. 42 k.p.a.). Podmiotom zbiorowym pisma doręcza się w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism (art. 45 k.p.a.).

Odbierający pismo powinien potwierdzić doręczenie mu pisma swym podpisem wraz ze wskazaniem daty doręczenia. Jeżeli odbierający pismo uchyła się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu (art. 46 k.p.a.).

Stosuje się dwa sposoby doręczania pism za pomocą tradycyjnych środków – doręczenie właściwe albo doręczenie zastępcze. Zasadniczym sposobem, który powinien być wybrany w pierwszej kolejności, jest doręczenie właściwe. Doręczenie właściwe to doręczenie do rąk własnych adresata będącego osobą fizyczną. W razie niemożności dokonania doręczenia właściwego (tj. do rąk własnych adresata będącego osobą fizyczną) stosuje się jedną z form tzw. doręczenia zastępczego (art. 43, art. 44 k.p.a.). Forma priorytetowa, której próbę zastosowania podmiot doręczający powinien podjąć w pierwszej kolejności w przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu, to doręczenie pisma za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi lub sąsiadowi adresata pisma, ewentualnie dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Jeżeli nie można doręczyć pisma w powyższy sposób, składa się je na okres 14 dni w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy albo o złożeniu pisma na poczcie lub w urzędzie gminy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w skrzynce na korespondencję lub w drzwiach mieszkania adresata (ewentualnie biura lub innego pomieszczenia, w którym pracuje adresat) albo przy wejściu na jego posesję.

Doręczenie pisma dorosłemu domownikowi adresata, sąsiadowi albo dozorczy rodzi domniemanie prawne, że pismo zostało przekazane adresatowi. Domniemanie to może zostać obalone, gdy adresat udowodni, że nie otrzymał pisma z przyczyn od niego niezależnych (jak np. nierzetelność osoby, która zobowiązała się przekazać mu pismo). Obalenie domniemania otrzymania pisma przez adresata stanowi podstawę do usunięcia niekorzystnych dla niego konsekwencji przyjęcia takiego domniemania, np. przez uznanie prawa do dokonania określonej czynności procesowej, której termin dokonania liczy się od dnia doręczenia pisma, zwolnienie od kary grzywny nałożonej za niestawienie się na wezwanie, czy też wznowienie postępowania, w którym strona nie brała udziału, nie wiedząc o tym, że się toczy.

W pewnych przypadkach przyjmuje się fakt doręczenia za dokonany wraz ze wszystkimi jego skutkami prawnymi, mimo że w rzeczywistości doręczenie pisma adresatowi nie nastąpiło. Taka konstrukcja nosi nazwę fikcji prawnej. Fikcja prawna różni się od domniemania tym, że o ile w przypadku domniemania nie ma pewności co do tego, że przyjmowany za istniejący fakt nastąpił, ale istnieje prawdopodobieństwo jego nastąpienia, o tyle w sytuacji, gdy mamy do czynienia z fikcją prawną, jest oczywiste to, że przyjmowany fakt w rzeczywistości nie nastąpił. Fikcję prawną doręczenia pisma ustawodawca wiąże z następującymi zdarzeniami:

- a. próbą doręczenia pisma pod nieaktualnym adresem – jeżeli osoba upoważniona do odbioru pism (tj. strona, jej przedstawiciel lub pełnomocnik) nie zawiadomiła organu administracji publicznej o zmianie adresu (w tym adresu elektronicznego) w toku postępowania (art. 41 § 2 k.p.a.);
- b. odmową przyjęcia pisma przez adresata (art. 47 § 2 k.p.a.);
- c. włączeniem do akt sprawy pisma przeznaczonego dla strony zamieszkałej lub mającej siedzibę za granicą, w kraju niebędącym członkiem Unii Europejskiej ani EFTA – jeżeli nie ustanowiła ona w Polsce pełnomocnika do doręczeń, a nie kontaktuje się z organem za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 40 § 5 k.p.a.);
- d. niepodjęciem pisma przez adresata doręczenia zastępczego w ciągu 14 dni od dnia złożenia go na poczcie lub w urzędzie gminy (art. 44 § 4 k.p.a.).

Od niekorzystnych skutków prawnych fikcji prawnej można się uchylić, wnosząc o przywrócenie terminu do dokonania czynności związanej z doręczanym dokumentem (np. gdy adresat pisma przebywał w szpitalu i nie mógł odebrać pisma z poczty). Jeśli natomiast przy doręczaniu pisma naruszono przepisy prawa (np. organ administracji nie poinformował strony zamieszkałej za granicą o obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń albo podmiot doręczający, nie zastawszy adresata w domu, nie pozostawił awiza), to fikcja prawna w ogóle nie zachodzi. Jeśli z doręczeniem pisma przepisy prawa wiążą rozpoczęcie biegu terminu (np. do wniesienia odwołania od decyzji), a fikcja prawna doręczenia nie zaistniała na skutek naruszenia przez podmiot doręczający reguł doręczania pism, to przywrócenie terminu jest w takim przypadku zbędne (skoro bowiem fikcja doręczenia nie nastąpiła, to termin nie zaczął biec). Adresat niedoręzonego

pisma, po powzięciu wiadomości o uznaniu go za doręczone na skutek fikcji prawnej, powinien jedynie uprawdopodobnić, że np. nie otrzymał awiza, w odpowiedzi na co organ powinien ponownie wysłać mu pismo.

Dokumenty elektroniczne doręcza się na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.d.e. Jest to adres elektroniczny podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznaczny identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług.

Utworzenie adresu do doręczeń elektronicznych powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz przyporządkowanie do niego skrzynki doręczeń następuje: (a) na podstawie wniosku składanego do ministra właściwego do spraw informatyzacji^[5] lub (b) automatycznie po otrzymaniu przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, danych przekazanych w związku z wnioskiem o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego albo do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (art. 11 u.d.e.).

Do świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego jest obowiązany tzw. operator wyznaczony. Operator wyznaczony w ramach świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego wystawia dowody wysłania i dowody otrzymania korespondencji, zgodnie ze standardem, o którym mowa w art. 26a ustawy z 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej^[6] (art. 40 u.d.e.).

Dowód otrzymania jest wystawiany po:

- a. odebraniu korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego;
- b. wpłynięciu korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego;
- c. upływie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu. (art. 41 ust. 1 u.d.e.).

⁵ Wymogi formalne i tryb składania takich wniosków przez podmioty publiczne i niepubliczne regulują art. 12–15 u.d.e.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1797.

Przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu (art. 41 ust. 2 u.d.e.). Przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu (art. 41 ust. 3 u.d.e.).

Korespondencja jest uważana za doręczoną we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili jej odebrania lub wpłynięcia. W przypadku gdy adresat niepubliczny nie odebrał korespondencji przed upływem 14 dni od dnia jej wpłynięcia, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego (art. 42 u.d.e.).

2.2. Ogłoszenie decyzji

Zgodnie z art. 109 § 2 k.p.a. w przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 k.p.a. decyzja może być stronom ogłoszona ustnie. Chodzi o przypadki, gdy za ustnym załatwieniem sprawy przemawia interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Zdaniem Waława Dawidowicza „strona jest z reguły zainteresowana tym, aby czynność procesowa znalazła swój wyraz w odpowiednim zapisie, zatem forma ustnego załatwienia może odpowiadać interesom strony tylko w zupełnie wyjątkowych sytuacjach”^[7]. Taką skrajną sytuacją może być, jak się wydaje, niepiśmienność strony. Według Dawidowicza, aby móc przyjąć, że warunek ten jest spełniony, strona musi wyrazić zgodę na ustne ogłoszenie decyzji albo wręcz zażądać tego^[8].

2.3. Zawiadomienie indywidualne

Przepisy szczególne mogą przewidywać dopuszczalność przekazywania stronom podjętych decyzji w każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie

⁷ Waław Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1989), 46.

⁸ Waław Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1962), 120.

decyzji do adresata, w tym ustnie, telefonicznie czy za pomocą telefonicznej wiadomości tekstowej (SMS). W takich przypadkach decyzje powinny następnie zostać doręczone w postaci dokumentu papierowego lub elektronicznego po ustaniu przyczyn uniemożliwiających doręczenie w ten sposób. Szczególny charakter takich decyzji polega na tym, że decyzja ma być podana do wiadomości (nie ogłoszona!) przed jej doręczeniem, a nawet przed jej wydaniem, tj. sporządzeniem i podpisaniem^[9], i od chwili powiadomienia o niej ma ona moc wiążącą (odmiennie niż w sytuacjach typowych, gdzie niedoręczenie decyzji jest równoznaczne z jej pozostawieniem poza obrotem prawnym, chyba że dopuszczalne jest poprzestanie na ogłoszeniu decyzji). Natomiast dopiero doręczenie decyzji wywołuje w takich przypadkach skutek prawny w postaci rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia od niej odwołania bądź skargi do sądu (w odniesieniu do podmiotów, których nie obowiązuje warunek wyczerpania środków zaskarżenia). Zawiadomienie o podjęciu decyzji nie jest więc ogłoszeniem decyzji w rozumieniu art. 109 § 2 k.p.a. (ponieważ decyzja nie jest jeszcze wydana) i nie wywołuje skutków analogicznych do doręczenia w ich pełnym zakresie.

Obecnie takie rozwiązanie przewiduje art. 33 ust. 3a pkt 1 i 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi^[10] – odnośnie do decyzji państwowego inspektora sanitarnego nakładającej na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała styczność z osobą zakażoną albo chorą, obowiązek poddania się określonym w ustawie rygorom (np. szczepieniom ochronnym, kwarantannie, leczeniu, hospitalizacji).

Szczególne rozwiązanie w zakresie obejmowania osób kwarantanną przewidywał § 5 ust. 1 nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii^[11]. W myśl tego przepisu w przypadku objęcia osoby kwarantanną z powodu narażenia na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2 organ inspekcji sanitarnej miał nie wydawać decyzji. Objęcie kwarantanną miało więc w takich przypadkach charakter czynności materialno-technicznej. Unormowanie tej kwestii w rozporządzeniu (w dodatku w sposób sprzeczny z postanowieniami

⁹ Por. Ewa Frankiewicz, „Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2002): 71, 79-80.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 2069 ze zm.; dalej: u.z.z.z.ch.

¹¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 861 ze zm.

ustawy) naruszało jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który zezwala na ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie w ustawie. Należy przy tym dodać, że wyjątku od obowiązku wydawania i doręczania *ex post* decyzji w wypadkach wymienionych w art. 33 ust. 2 u.z.z.z.ch. nie wprowadza art. 34 ust. 2 te same ustawy, odnoszący się do nakładania kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. Ten ostatni przepis ma rzeczywiście charakter szczególny, ale nie w zakresie formy prawnej nakładania obowiązku poddania się kwarantannie, tylko w zakresie dopuszczalnego czasu trwania takiej kwarantanny. Jest on więc przepisem szczególnym w tym sensie, że wprowadza regulacje doprecyzowujące dla określonych przypadków (stanowiących podzbiór wobec przypadków, do których odnosi się art. 33 u.z.z.z.ch.), a nie w tym sensie, że wprowadza on regulacje odmienne. Nie wyłącza on zatem stosowania art. 34 u.z.z.z.ch., lecz – odwrotnie – może i powinien być stosowany jedynie w powiązaniu z nim. Tak też relacja między obu przepisami jest postrzegana w doktrynie: „Zgodnie z art. 34 ust. 2 ZapobChoróbU, podleganie obowiązkowej kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu jest uwarunkowane rozstrzygnięciem organów inspekcji sanitarnej. Omawiany przepis odnosi się do decyzji wydawanej na podstawie art. 33 ust. 1 ZapobChoróbU, której nadawany jest rygor natychmiastowej wykonalności”^[12].

W innych przypadkach praktykowane w urzędach niektórych organów administracji informowanie stron postępowania administracyjnego o załatwieniu sprawy za pomocą SMS^[13] nie wywołuje skutków prawnych i tym bardziej może mieć charakter jedynie subsydiarny (oprócz doręczenia decyzji), nigdy zaś substytuujący (zamiast doręczenia decyzji), oczywiście z wyjątkiem przypadków, gdy zachodzą warunki dla ustnego załatwienia sprawy (art. 14 § 2 k.p.a.) albo sprawa zgodnie z prawem załatwiana jest milcząco.

¹² Katarzyna Sałbut, „Art. 34”, [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 551. Odmienne uzasadnienie wyroku WSA w Lublinie z 5 maja 2022 r., III SAB/Lu 3/22, niepubl.

¹³ Zob. Marta Książek, „Obowiązek informowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Biurokracja. Bureaucracy (III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2-4.06.2006)*, red. Jan Łukasiewicz (Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2006), 352.

2.4. Zawiadomienie zbiorowe (publiczne)

Przepisy szczególne mogą dopuszczać publiczne zawiadamianie stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej. Zawiadomienie publiczne może przybierać formę:

- a. obwieszczenia;
- b. innego zwyczajowo przyjętego w danej miejscowości sposobu publicznego ogłoszania;
- c. udostępnienia dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

W tych przypadkach zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia lub udostępnienia dokumentu.

Takie rozwiązanie przewiduje np. art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów^[14] odnośnie do decyzji wydawanych w postępowaniu scaleniowym. Decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania scaleniowego, decyzję o umorzeniu postępowania scaleniowego oraz decyzję organu wyższego stopnia w tych sprawach podaje się do publicznej wiadomości przez wywieszenie na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicy ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, i zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, a w przypadku decyzji organu wyższego stopnia w tych sprawach – także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ (art. 28 ust. 1 u.s.w.g.). Z dniem upływu powyższego terminu decyzje wydane w postępowaniu scaleniowym uważa się za doręczone wszystkim uczestnikom scalenia (art. 28 ust. 2 u.s.w.g.). Analogiczne rozwiązanie przewidziane jest w odniesieniu do postanowienia o wszczęciu postępowania scaleniowego (art. 7 ust. 3 u.s.w.g.). W świetle powyższych przepisów warunkiem wejścia do obrotu prawnego decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów nie jest doręczenie decyzji poszczególnym uczestnikom scalenia, a warunkiem uczynienia zadość zasadzie czynnego udziału stron w postępowaniu – doręczenie każdemu uczestnikowi scalenia postanowienia o wszczęciu postępowania i zawiadomienia o terminie okazania projektu scalenia. Uczestnik postępowania scaleniowego, który

¹⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 1912 ze zm.; dalej: u.s.w.g.

bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu, może wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania scaleniowego w ciągu miesiąca od dnia, w którym dowiedział się o wydaniu decyzji zatwierdzającej projekt (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 148 § 2 k.p.a.).

Ponadto organ może publicznie zawiadamiać o swoich decyzjach i innych czynnościach, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż 20 stron. Jednak w takim przypadku zawiadomienie jest skuteczne tylko wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w taki sposób, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

3 | Uzyskanie przez decyzję mocy prawnej i waloru ostateczności w przypadku wielości stron

Problem bytu prawnego decyzji pojawia się, gdy w postępowaniu uczestniczyło wiele stron (więcej niż jedna strona), a decyzja została doręczona tylko części z nich. Powstaje wówczas pytanie, czy dla uzyskania przez decyzję bytu prawnego niezbędne jest jej doręczenie wszystkim stronom, czy wystarczy doręczenie choćby jednej z nich.

Należy uznać, że decyzja wchodzi do obrotu prawnego z chwilą jej doręczenia choćby jednej ze stron. Taki pogląd jest konsekwencją uznawanego powszechnie stanowiska, zgodnie z którym nie ma przeszkód we wniesieniu odwołania przez stronę, która w ogóle nie brała udziału w postępowaniu i której decyzja nie została doręczona. Przy odmiennym założeniu (tj. że decyzja wchodzi do obrotu prawnego z chwilą jej doręczenia wszystkim stronom) wniesienie odwołania przez taką stronę byłoby niedopuszczalne jako przedwczesne, ponieważ nie byłoby jeszcze przedmiotu odwołania, tj. decyzji. Doręczenie decyzji wszystkim stronom biorącym udział w postępowaniu ma zatem znaczenie jedynie w kontekście uzyskania przez decyzję waloru ostateczności, nie zaś w kontekście jej bytu prawnego. Mianowicie dopóki decyzja nie zostanie doręczona wszystkim stronom uczestniczącym w postępowaniu, dopóty nie jest ostateczna, a co za tym idzie, może zostać poddana weryfikacji za pomocą zwykłego środka prawnego, jakim jest odwołanie. Termin do wniesienia odwołania przez każdą stronę otwiera się z dniem, w którym decyzja wprowadzana jest do obrotu, czyli w pierwszej dacie doręczenia którejkolwiek ze stron, a dla danej strony biorącej

udział w postępowaniu upływa po 14 dniach od doręczenia decyzji tej stronie. Natomiast dla strony, która nie brała udziału w postępowaniu i której decyzja nie została doręczona, termin do wniesienia odwołania upływa wraz z upływem terminu dla tej strony, której decyzję doręczono najpóźniej^[15]. Po upływie tego terminu taka strona może skorzystać już tylko z nadzwyczajnego środka prawnego, jakim jest wniosek o wznowienie postępowania, powołując się na przesłankę wymienioną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Oznacza to, że decyzja uzyskuje przymiot ostateczności z chwilą jej doręczenia ostatniej ze stron biorących udział w postępowaniu, nawet gdyby strony uczestniczące w postępowaniu nie były wszystkimi osobami mającymi w sprawie interes prawny.

4 | Kwestia doręczania stronom załączników do decyzji

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia konieczności doręczania stronom załączników do decyzji i oceny prawnej sytuacji, w której decyzja zostaje doręczona stronie bez kopii dokumentu, którego oryginał znajduje się w aktach sprawy i został prawidłowo dołączony do oryginału decyzji jako jej załącznik.

Orzecznictwo sądowe nie zajmuje w tej kwestii jednolitego stanowiska. Część orzeczeń wyraża pogląd, że załącznik powinien być doręczony wraz z decyzją tylko wtedy, gdy ustawa szczególna wyraźnie wymienia określony załącznik jako element dodatkowy decyzji administracyjnej. Podkreśla się przy tym, że obowiązujące przepisy ogólne, w tym art. 109 § 1 k.p.a., zgodnie z którym decyzję doręcza się stronom na piśmie, nie przewidują *expressis verbis* doręczania stronom takich załączników wraz z wydanymi rozstrzygnięciami^[16]. W innych orzeczeniach przyjmuje się, że załącznik powinien być doręczony – ze względów pragmatycznych – tylko stronie głównej, tj. wnioskodawcy, zaś tzw. strony uboczne mogą zapoznać się

¹⁵ Tak np. wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2018 r., II SA/Kr 455/18, LEX nr 2507527.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 16 czerwca 2009 r., II SA/Bk 45/09, Legalis.

z jego treścią, korzystając z prawa przeglądania akt sprawy^[17]. Różne stanowiska w kwestii obowiązku doręczania stronom załączników implikują różne oceny skutków prawnych braku takiego doręczenia. Oceny te różnią się także wśród zwolenników poglądu o konieczności doręczania wszystkim stronom decyzji wraz załącznikami.

Dominuje pogląd, w myśl którego decyzja doręczona bez załączników spełnia warunek doręczenia, a zatem istnieje w sensie prawnym, lecz została wydana z naruszeniem przepisów postępowania. Takie naruszenie bywa zaś postrzegane jako mające^[18] lub niemające wpływu na rozstrzygnięcie sprawy^[19].

Jednak w wyroku z 14 kwietnia 1999 r.^[20] NSA orzekł – w odniesieniu do decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i stanowiącej też zezwolenie na budowę – że taka decyzja stanowi nierozdzielny całość tylko z projektem. Co za tym idzie, doręczenie stronie decyzji bez projektu budowlanego nie może być – w ocenie Sądu – uznane za doręczenie skuteczne w znaczeniu art. 109 § 1 k.p.a., gdyż strona uzyskała tylko część decyzji. Takie doręczenie nie powoduje zatem rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania od decyzji.

Można także spotkać się z poglądem, że brak doręczenia wszystkich załączników nie powinien być oceniany jednolicie, lecz *ad casu*, uwzględniając względy praktyczne i ekonomiczne^[21]. Przychylając się do ostatniego z wymienionych stanowisk, należy jednocześnie zwrócić uwagę na nielogiczność poglądu, w myśl którego brak doręczenia załączników powinien być kwalifikowany jako uchybienie mające lub mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy^[22]. Wpływ na rozstrzygnięcie sprawy może mieć bowiem najwyżej pozbawienie strony możliwości zapoznania się przed wydaniem decyzji z dokumentacją, która powinna być później dołączona do decyzji jako jej załącznik. Strona – mając taką możliwość – mogłaby bowiem zgłosić względem dokumentu zastrzeżenia czy zarzuty i w ten

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 10 września 2015 r., II OSK 1781/14, LEX nr 2091942.

¹⁸ Tak np. wyrok NSA z 24 września 1998 r., IV SA 1727/96.

¹⁹ Tak np. wyrok NSA z 18 sierpnia 2017 r., II OSK 2950/15, LEX nr 2417987; wyrok NSA z 7 kwietnia 2005 r., OSK 1401/04, Legalis.

²⁰ Sygn. akt IV SA 175/97, Legalis.

²¹ Tak wyrok WSA w Białymstoku z 16 czerwca 2009 r., II SA/Bk 45/09, Legalis.

²² Tak np. Marcin Dyl, „Art. 109”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 603; wyrok WSA w Rzeszowie z 6 sierpnia 2013 r., II SA/Rz 323/13, LEX nr 1377107.

sposób wpłynąć na odmienne rozstrzygnięcie sprawy. Doręczenie decyzji bez załącznika może więc jedynie wskazywać na ewentualne naruszenie prawa proceduralnego mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a polegające na braku umieszczenia dokumentu w aktach sprawy, samo zaś z natury rzeczy nie może stanowić takiego naruszenia, gdyż jest czynnością następczą względem rozstrzygnięcia sprawy. O tym, czy mamy do czynienia z takim naruszeniem prawa, decyduje zatem okoliczność, czy w aktach sprawy znajduje się dokument, który powinien stanowić załącznik do decyzji, oraz czy stworzono stronom możliwość zaznajomienia się z nim (lub ze stanem w świecie rzeczywistym, który dokument odzwierciedla), a nie okoliczność, czy dokument został doręczony stronie (stronom). Doręczenie stronom decyzji organu I instancji bez załącznika (załączników) może być traktowane jedynie jako naruszenie prawa proceduralnego, które mogło mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy, gdyż wnosząc odwołanie od decyzji doręczonej bez załączników, strony miały ograniczoną możliwość wskazania konkretnych zarzutów czy zastrzeżeń, które – gdyby zostały podniesione w odwołaniu – mogłyby zostać następnie uwzględnione przez organ odwoławczy.

5 | Problem braku załącznika przy oryginale decyzji

Nie ulega wątpliwości, że doręczanie stronom załączników do decyzji nie jest wymagane w przypadkach, gdy sama decyzja nie podlega obowiązkowi doręczenia. W takich przypadkach rodzi się natomiast pytanie, czy akt oznaczony jako decyzja, do którego nie załączono projektu będącego przedmiotem rozstrzygnięcia, jest decyzją administracyjną. Spróbujemy ustosunkować się do przedstawionego problemu na przykładzie decyzji wydanej w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów.

Wspomniana ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów stanowi, że projekt scalenia lub wymiany wyznacza się na gruncie i okazuje uczestnikom scalenia lub wymiany (art. 23 ust. 2). Analogiczne rozwiązanie (w art. 11 ust. 1) przewidywała dawna ustawa z 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów^[23]. Projekt w formie papierowej powinien być dołączony do oryginału decyzji jako jej załącznik, co pośrednio wynika

²³ Dz. U. nr 3, poz. 13 ze zm.

z art. 27 ust. 4 pkt 1 i 3. W myśl tych przepisów decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poza wymogami określonymi w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, powinna określać: granice i powierzchnię obszaru scalenia lub wymiany gruntów oraz przebieg granic nieruchomości w wypadkach, o których mowa w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Projekt dołączony do oryginału decyzji powinien być papierowym odzwierciedleniem ostatecznego projektu wyznaczonego na gruncie i okazanego stronom po naniesieniu na gruncie korekt odpowiadających uwzględnionym przez organ prowadzący postępowanie scaleniowe zastrzeżeń zgłoszonych przez strony względem pierwotnego projektu okazanego im na gruncie.

W odniesieniu do sytuacji, gdy projekt scalenia nie został dołączony do oryginału decyzji jako jej załącznik, trzeba wyróżnić cztery grupy okoliczności towarzyszących, które mają wpływ na ocenę prawną takiej sytuacji:

- a. projekt znajduje się w aktach sprawy i był okazany stronom na gruncie;
- b. projekt znajduje się w aktach sprawy, ale nie był okazany stronom na gruncie;
- c. projektu nie ma w aktach sprawy, ale był okazany stronom na gruncie;
- d. projektu nie ma w aktach sprawy i w ogóle nigdy nie istniał (nie został sporządzony) ani na papierze, ani na gruncie.

Ad a.

Projekt scalenia gruntów, jako przedmiot decyzji o zatwierdzeniu projektu scaleniu gruntów, stanowi integralną część tej decyzji. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że załącznik graficzny do decyzji stanowiący jej integralną część musi odpowiadać takim samym wymogom jak decyzja. Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. załącznik do decyzji powinien zatem zawierać stosowną adnotację opatrzoną podpisem i pieczęcią oraz wskazującą datę i numer decyzji, której stanowić ma integralną część^[24]. Należy zgodzić się z tezą, że fakt umieszczenia załączników do decyzji wydanej w sprawie scalenia gruntów w oddzielnej od decyzji części akt, bez jakiegokolwiek adnotacji, że dokumenty te stanowią załącznik do decyzji, stanowi naruszenie

²⁴ Zob. wyrok NSA z 21 czerwca 1999 r., IV SA 1757/98, LEX nr 47867.

art. 107 § 1 k.p.a.^[25]. Jeśli bowiem rozstrzygnięcie dotyczy określonego dokumentu, a dokument ten znajduje się w innej części akt sprawy niż decyzja, to oznacza to, że element treści rozstrzygnięcia, jaki powinien zawierać się w osnowie decyzji, znalazł się poza nią.

Jeżeli jednak z akt sprawy wynika, że projekt przed wydaniem decyzji został okazany stronom albo stworzono stronom inną możliwość zapoznania się z nim, to powyższe uchybienie należy traktować jako naruszenie prawa proceduralnego, które nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy. Mając możliwość wglądu w projekt, strony mogły bowiem wpłynąć na treść decyzji, wyrażając zastrzeżenia co do projektu. Wydana w takich okolicznościach decyzja nie będzie zatem podlegała uchyleniu ani na drodze administracyjnej, ani na drodze sądowoadministracyjnej.

Ad b.

Odmienne należy ocenić sytuację, gdy projekt nie został stronom okazany przed wydaniem decyzji o jego zatwierdzeniu. Takie naruszenie prawa proceduralnego powinno być traktowane jako naruszenie, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy (gdyż strony nie mogły się z nim zaznajomić, a tym samym zgłosić do niego zastrzeżeń czy zarzutów) i powinno bezwzględnie pociągać za sobą uchylenie decyzji w wyniku rozpatrzenia odwołania albo rozpatrzenia skargi przez sąd administracyjny. Co więcej, jest to naruszenie przepisów postępowania o charakterze kwalifikowanym, w tym sensie, że umożliwia usunięcie z obrotu prawnego, na drodze administracyjnej, również takiej decyzji, która uzyskała walor ostateczności. Powyższe naruszenie wyczerpuje bowiem znamiona przesłanki wznowienia postępowania w postaci niezawinionego nieuczestnictwa stron w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Ad c.

Sytuację, gdy projekt był okazany stronom na gruncie, ale nie ma go w aktach sprawy, można oceniać w kategoriach rażącego naruszenia prawa proceduralnego, a konkretnie art. 27 ust. 4 u.s.w.g. Rażące naruszenie prawa stanowi, jak wiadomo, jedną z okoliczności uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji, wymienionych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ta przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji odnosi się wprawdzie głównie do przepisów prawa materialnego, ale w ograniczonym zakresie może być stosowana

²⁵ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 6 sierpnia 2013 r., II SA/Rz 323/13, LEX nr 1377107.

także wobec przepisów proceduralnych. Zakres ten należy ustalić, posługując się wykładnią systemową. Konsekwencją takiego zabiegu jest konieczność przyjęcia, że podstawą stwierdzenia nieważności decyzji nie może być rażące naruszenie tych przepisów proceduralnych, które regulują sam przebieg postępowania. Najcięższe – z założenia – wady postępowania, tj. takie, z których wystąpieniem wiąże się duże prawdopodobieństwo zderzenia treści decyzji, są bowiem wymienione w 145–145b k.p.a. jako okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania. Gdyby więc uznać, że inne, mniej poważne wady postępowania mogą wyczerpywać znamiona „rażącego naruszenia prawa” w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 i stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji, mielibyśmy do czynienia z sytuacją wysoce niekonsekwentną. Przyjęcie powyższego założenia oznaczałoby bowiem, że przypadki lżejszego (niemniej podciąganego pod „rażące”, cokolwiek by rozumieć przez to określenie) naruszenia prawa proceduralnego, niemieszczące się w katalogu przesłanek wznowienia postępowania, powodują dalej idące skutki prawne niż przypadki cięższe, wymienione w art. 145–145b k.p.a.

Natomiast nie ma przeszkód do tego, aby uznać za przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji rażące naruszenie tych przepisów proceduralnych, które normują: a) dopuszczalność (czyli warunki formalne) wszczęcia postępowania; b) sposoby jego zakończenia (tj. postaci decyzji, które mogą być wydane) oraz c) wymogi formalne dotyczące samego aktu kończącego postępowanie, w tym zwłaszcza zawartego w nim rozstrzygnięcia. Z naruszeniem należącym do tej ostatniej kategorii mamy do czynienia w analizowanym tu przypadku.

Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów nie określała *expressis verbis* – w przeciwieństwie do obecnie obowiązującej ustawy – wymaganych, dodatkowych elementów decyzji. Takiego przepisu brak także w powszechnie obowiązujących aktach wykonawczych do wyżej wymienionej ustawy. Z tego względu decyzji scaleniowej wydanej na podstawie dawnej ustawy nie można zarzucić w rozważanym przypadku rażącego naruszenia prawa. W sposób rażący może być bowiem naruszony jedynie przepis, którego treść jest jednoznaczna, nie budzi żadnych wątpliwości i nie wymaga stosowania innej wykładni niż tylko gramatyczna^[26]. Brak projektu scalenia w aktach sprawy uniemożliwia jednak ustalenie

²⁶ Zob. np. Przemysław Kledzik, *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (Wrocław: PRESSCOM, 2018), 388 i n.

rzeczywistej treści decyzji scaleniowej, zwłaszcza w sytuacji, gdy projekt wyznaczony na gruncie ma charakter prowizoryczny albo w chwili wydania decyzji już nie istnieje. Tym samym decyzja taka jest niewykonalna, a jako taka – również podlega unieważnieniu, na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Od powyższej sytuacji należy rzecz jasna odróżnić sytuację, gdy ostateczny projekt scalenia gruntów został sporządzony w formie dokumentu i znajdował się w operacie scaleniowym dołączonym do akt sprawy, ale zaginął. W takich przypadkach wymaga on odtworzenia. Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązek odtworzenia akt spoczywa na organie administracji publicznej, który jest aktualnie właściwy (rzeczowo, miejscowo i instancyjnie) do rozpoznania i rozstrzygnięcia (w trybie zwykłym bądź nadzwyczajnym) określonej sprawy administracyjnej^[27]. Czynności odtworzenia akt indywidualnej sprawy administracyjnej znajdują wówczas swoje oparcie w przepisach dotyczących postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza zawartych w rozdziale 4 k.p.a. pt. „Dowody”. Brak jest natomiast możliwości wszczęcia odrębnego postępowania w sprawie odtworzenia akt administracyjnych, analogicznego do postępowań przewidzianych dla odtwarzania akt sądowych w postępowaniu cywilnym czy sądowoadministracyjnym^[28].

Ad d.

Brak projektu scalenia gruntów w aktach sprawy – przy jednoczesnym braku okoliczności wskazujących pośrednio na jego istnienie kiedykolwiek (jak zwłaszcza protokół okazania go stronom na gruncie albo opis wniesionych przez nie zastrzeżeń) – oznacza brak przedmiotu rozstrzygnięcia, który powoduje, że rozstrzygnięcie ma charakter pozorny, a co za tym idzie – że wydany akt nie jest w istocie decyzją.

Jeśli w sprawach dotyczących rzeczy formuła wskazująca sposób załatwienia sprawy (np. „orzeka o zatwierdzeniu”) nie wskazuje istniejącego przedmiotu, do którego formuła ta się odnosi, to formuły takiej nie można uznać za rozstrzygnięcie w sensie prawnym. Nie jest np. rozstrzygnięciem formuła „orzeka o wywłaszczeniu poprzez pozbawienie prawa użytkowania wieczystego” bez określenia przedmiotu tego prawa albo ze wskazaniem przedmiotu nieistniejącego. Takiej formuły nie można uznać za

²⁷ Zob. Grzegorz Łaszczycza, „Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym” *Samorząd Terytorialny*, nr 9 (2009): 51-55.

²⁸ Tak wyrok WSA w Krakowie z 16 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1346/19, LEX nr 2781944.

rozstrzygnięcie niepełne czy niezrozumiałe, które mogłoby zostać sanowane za pomocą instytucji uzupełnienia decyzji co do rozstrzygnięcia albo za pomocą wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji.

Rozstrzygnięcie zalicza się w doktrynie i orzecznictwie do tzw. elementów konstytutywnych decyzji administracyjnej, tj. elementów przesądających o bycie prawnym decyzji, niezbędnych do tego, aby akt oznaczony jako „decyzja” mógł być uznany za decyzję w sensie prawnym. Brak rozstrzygnięcia powoduje zatem, że akt oznaczony jako „decyzja” – nawet w razie wydania go przez właściwy organ i skierowania do osoby będącej stroną (osób będących stronami) – jest aktem pozornym.

6 | Wnioski

Doręczenie decyzji administracyjnej stronom nie zawsze jest warunkiem uzyskania przez nią bytu prawnego. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje następujące sposoby zawiadamiania stron o decyzjach: doręczenie decyzji, ogłoszenie decyzji, zawiadomienie indywidualne i zawiadomienie zbiorowe (publiczne).

W przypadku wielości stron decyzja wchodzi do obrotu prawnego z chwilą jej doręczenia choćby jednej ze stron. Taki pogląd jest konsekwencją niekwestionowanego w doktrynie stanowiska, zgodnie z którym strona, która w ogóle nie brała udziału w postępowaniu i której decyzja nie została doręczona, może wnieść od niej odwołanie. Przy odmiennym założeniu (tj. że decyzja wchodzi do obrotu prawnego z chwilą jej doręczenia wszystkim stronom) wniesienie odwołania przez taką stronę byłoby niedopuszczalne jako przedwczesne, ponieważ nie byłoby jeszcze przedmiotu odwołania, tj. decyzji. Natomiast dopóki decyzja nie zostanie doręczona wszystkim stronom uczestniczącym w postępowaniu, dopóty nie jest ostateczna, a co za tym idzie, może zostać poddana weryfikacji za pomocą zwykłego środka prawnego, jakim jest odwołanie.

Doręczenie stronom decyzji organu I instancji bez załącznika (załączników) może być traktowane jedynie jako naruszenie prawa proceduralnego, które mogło mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy. Brak załączników może bowiem utrudniać lub uniemożliwiać stronie wskazanie w odwołaniu istniejących wad decyzji, a organ rozpatrujący odwołanie niekoniecznie musi sam je dostrzec.

Jest oczywiste, że doręczanie stronom załączników do decyzji nie jest wymagane w przypadkach gdy sama decyzja nie podlega obowiązkowi doręczenia. W takich przypadkach rodzi się natomiast pytanie, czy akt oznaczony jako decyzja, do którego nie załączono szczególnego rodzaju załącznika, jakim jest projekt będący przedmiotem rozstrzygnięcia (np. projekt scalenia gruntów), jest decyzją administracyjną, a jeśli tak, to jak należy postrzegać jej wadliwość. Odpowiedź na to pytanie zależy od okoliczności towarzyszących, a mianowicie od tego, czy projekt w ogóle istnieje lub istniał, czy znajduje się w aktach sprawy oraz czy został okazany stronom.

Bibliografia

- Adamiak Barbara, „Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, nr 1022 (1990): 7-14.
- Dawidowicz Waław, *Ogólne postępowanie administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1962.
- Dawidowicz Waław, *Zarys procesu administracyjnego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1989.
- Dyl Marcin, „Art. 109”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, red. Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska. 592-603. Warszawa: C.H. Beck, 2011.
- Frankiewicz Ewa, „Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2002): 70-80.
- Kledzik Przemysław, *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Wrocław: Presscom, 2018.
- Książek Marta, „Obowiązek informowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Biurokracja. Bureaucracy (III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2-4.06.2006)*, red. Jan Łukasiewicz. 347-353. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2006.
- Łaszczycza Grzegorz, „Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym” *Samorząd Terytorialny*, nr 9 (2009): 50-61.
- Sałbut Katarzyna. „Art. 34”, [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. Leszek Bosek. 528-557. Warszawa: C.H. Beck, 2021.

