

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.01>

dr hab. Andrzej Adamczyk, prof. UJK

<https://orcid.org/0000-0002-6080-4516>

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: andrzej.adamczyk@ujk.edu.pl

Ustna decyzja administracyjna

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja w oparciu o orzecznictwo sądownoadministracyjne problemów prawnych wynikających z wydawania ustnych decyzji administracyjnych. Problematyce tej nie poświęcono w doktrynie wystarczającej uwagi. Tymczasem instytucja decyzji ustnej wydawanej na podstawie art. 14 §2 k.p.a. albo przepisów odrębnych nastęrcza istotne trudności praktyczne. W pierwszej kolejności omówione zostały przesłanki wydania decyzji ustnej na podstawie k.p.a. i wprowadzone zostało rozróżnienie między decyzją ustną a decyzją pisemną ogłoszoną ustnie. Następnie przedstawiony został problem formy utrwalenia decyzji ustnej. W końcu zajęte zostało stanowisko co do możliwości potwierdzania decyzji ustnej aktem pisemnym.

Słowa kluczowe: decyzja ustna, Kodeks postępowania administracyjnego, ustne ogłoszenie decyzji, zasada pisemności, akt administracyjny

Wstęp

Kodeks postępowania administracyjnego¹ przewiduje w art. 14 §1a-1d - wraz z dopełniającym jego zakres §2 – zasadę pisemności postępowania administracyjnego². Gwarantuje ona możliwość dokładnego odtworzenia podjętych w toku postępowania czynności czy złożonego oświadczenia, a tym samym

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775, dalej jako k.p.a.

² G. Łaszczycza, *Zasada ogólna pisemności postępowania administracyjnego (art. 14 k.p.a.)*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2001, R. II, s. 72; K. Kaszubowski, *Zasada ogólna załatwiania spraw w formie pisemnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 14 k.p.a.)*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, z. 3, s. 5; J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada pisemności*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. 2, cz. 2, Warszawa 2018, s. 450.

sprawdzenia ich prawidłowości. Oparcie działań organizacji na dokumentach pisanych charakteryzuje model administracji biurokratycznej, sformułowany w XIX wieku przez Maxa Webera³.

Dzięki zasadzie pisemności w toku postępowania tworzone są akta, które dokumentują czynności administracji. Pozwala to stronie oraz innym podmiotom na kontrolowanie działań organów administracji, a więc ta zasada jest prowadzona w interesie pewności i jasności stosunków prawnych. Działanie organów administracji pozostawia ślad w postaci dokumentacji, która potem może być wykorzystana do kontroli i weryfikacji podjętych rozstrzygnięć. Taka kontrola może odbywać się przede wszystkim w toku instancji, w ramach postępowania odwoławczego, a następnie sądownoadministracyjnego⁴.

Strona, dysponując tekstem, może analizować jego treść bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych, z zastrzeżeniem ujemnych skutków w przypadku niedotrzymania terminów na dokonanie czynności procesowych. Zasada pisemności stanowi dopełnienie zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) oraz zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnych (art. 16 §1 k.p.a.).

Omawiana zasada nie ma na gruncie k.p.a. charakteru bezwzględnego. W art. 14 §2 k.p.a. przewidziano, że

sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja w oparciu o orzecznictwo sądownoadministracyjne problemów prawnych wynikających z wydawania przez organy administracji publicznej decyzji ustnych. W pierwszej kolejności dostrzeżone zostało rozróżnienie między decyzją ustną a decyzją pisemną ogłoszoną ustnie, następnie przedmiotem rozważań stały się kwestie: formy utrwalenia decyzji ustnej oraz możliwości potwierdzenia decyzji ustnej aktem pisemnym.

³ E. Sokalska, *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksy Webera*, „Studia Prawnoustrojowe” 2003, nr 3, s. 122; E. Sokalska, *Max Weber’s Perception of bureaucracy and modern rational models of administration*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 147. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że bez pisma nie powstałaby sprawnie funkcjonująca administracja (Daria Chibner, *Czym jest i do czego służy nam pismo?*, <https://teologiapolityczna.pl/daria-chibner-czym-jest-i-do-czego-sluzy-nam-pismo/> [dostęp: 12.02.2024]).

⁴ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 861/12, CBOSA.

1. Decyzja ustna a decyzja pisemna ogłoszona ustnie

Decyzja administracyjna może być decyzją pisemną lub decyzją ustną. Wydanie decyzji pisemnej polega na sporządzeniu i podpisaniu pisemnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, natomiast wydanie decyzji ustnej polega na ustnym ogłoszeniu treści rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej⁵. Przez datę wydania decyzji administracyjnej należy rozumieć datę ogłoszenia decyzji stronie⁶, co powoduje, że decyzja wchodzi do obrotu prawnego⁷. Ogłoszenie decyzji pojmowane jest jako doręczenie decyzji⁸.

Instytucję decyzji ustnej należy odróżnić od tych przypadków, w których organ wydaje decyzję pisemną, ale wyjątkowo ogłasza ją stronie ustnie. Kodeks postępowania administracyjnego nie zna takiej formy doręczenia decyzji⁹, ale jest ona dopuszczona w przepisach szczególnych. Przykładowo art. 255⁹ ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej¹⁰ przewiduje, że decyzje Urzędu Patentowego podlegają ogłoszeniu, które następuje bezpośrednio po przeprowadzeniu rozprawy. Odpis decyzji wraz z uzasadnieniem, które sporządza się z urzędu w terminie 30 dni od dnia jej ogłoszenia (art. 255⁸ ust. 2 zd. 1 p.w.p.), doręcza się stronom (art. 255⁸ ust. 2 zd. 3 p.w.p.).

⁵ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., I SA 286/97, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., VI SA/Wa 485/11, CBOSA.

⁶ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r., II OSK 714/05, CBOSA; wyrok NSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 1994 r., SA/Po 1818/94, CBOSA; wyrok SN z dnia 2 października 2002 r., III RN 149/01, OSNP 2003/16, poz. 371; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2022 r., IV SA/Po 47/22, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 2021 r., IV SA/Wr 582/20, CBOSA. Nie wydaje się sensowne oddzielenie ustnego ogłoszenia decyzji od ustnego załatwienia sprawy, co uczynił WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2013 r., VI SA/Wa 2135/12, CBOSA.

⁷ K. Klonowski, Art. 109, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.

⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 286/21, LEX nr 3304341; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2008 r., VI SA/Wa 1348/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2008 r., VI SA/Wa 215/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., VI SA/Wa 485/11, CBOSA.

⁹ Przepis art. 109 k.p.a. nie normuje formy wydania decyzji, lecz sposób zawiadomienia strony o treści decyzji (por. wyrok NSA z 29 września 1981 r., sygn. akt II SA 345/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 9618). Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 286/21, LEX nr 3304341: „W rozpoznawanej sprawie organ I instancji nie wydał decyzji ustnej, ale próbował zastąpić doręczenie wydanej w dniu [...] stycznia 2021 r. na piśmie decyzji telefonicznym poinformowaniem strony w dniu [...] stycznia 2021 r. o jej podjęciu. Tymczasem poinformowanie strony o podjęciu decyzji nie jest równoznaczne z jej ogłoszeniem czy doręczeniem. W rozpatrywanej sprawie organ I instancji niewątpliwie zastosował pisemną formę załatwienia sprawy i w związku z tym jego obowiązkiem było przesłanie decyzji do strony postępowania za pomocą operatora pocztowego lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej”.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1170 ze zm., dalej jako P.w.p.

Z kolei w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹¹ przewidziano dwie sytuacje, w których decyzja pisemna zostaje ogłoszona ustnie. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ww. ustawy

Państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, obowiązki określone w art. 5 ust. 1.

Decyzja taka może być „przekazywana” w inny sposób niż na piśmie, np. ustnie za pośrednictwem telefonu, należy ją jednak następnie doręczyć na piśmie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających doręczenie w ten sposób (art. 33 ust. 3a ww. ustawy). Zastosowanie takiego alternatywnego sposobu przekazania decyzji wymaga jednakże zapewnienia dotarcia tego rozstrzygnięcia do adresata¹². Inny przypadek unormowany został w art. 47 ust. 4 tejże ustawy, który stanowi:

Decyzję o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii na terenie województwa, w którym osoba skierowana posiada miejsce pobytu lub jest zatrudniona, wydaje właściwy wojewoda, a w razie skierowania do pracy na obszarze innego województwa - minister właściwy do spraw zdrowia.

Decyzja taka może być przekazywana w każdy możliwy sposób zapewniający dotarcie decyzji do adresata, w tym ustnie (art. 47 ust. 6a pkt 1 ww. ustawy). Przekazana w inny sposób niż na piśmie decyzja taka jest następnie doręczana na piśmie po ustaniu przyczyn uniemożliwiających doręczenie w ten sposób (art. 47 ust. 6a pkt 3 ww. ustawy)¹³.

Przechodząc do instytucji decyzji ustnej wskazać należy, że musi być ona ogłoszona w obecności stron, musi być do nich jednoznacznie skierowana oraz przyjęta przez nie do wiadomości¹⁴.

Ogłoszenie jest ustną formą doręczenia decyzji, co oznacza, że powinno nastąpić w bezpośredniej obecności strony tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do osoby, której decyzję się ogłasza, a takiej gwarancji nie ma w przypadku rozmowy telefonicznej, i zawierać całą treść decyzji, tj. podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie i pouczenia¹⁵.

Poinformowanie o treści decyzji przez telefon nie spełnia kryterium ustnego ogłoszenia decyzji¹⁶.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1284.

¹² J. Piecha, *Art. 33*, [w:] L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, Warszawa 2021, s. 525.

¹³ J. Roszkiewicz, *Art. 47*, [w:] L. Bosek (red.), *ibidem*, s. 894.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., I SA 286/97, CBOSA.

¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, LEX nr 2727635.

¹⁶ Tak też np. Ł. Strzępek, *Telefoniczne załatwienie sprawy administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No. 4050 Przegląd Prawa i Administracji CXXV”, Wrocław 2021, s. 94.

2. Przesłanki i skutki wydania decyzji ustnej

Wydanie decyzji ustnej wchodzi w grę jedynie w razie łącznego spełnienia dwóch przesłanek wskazanych w art. 14 § 2 zd. 1 k.p.a. Zgodnie z nim jest ono dopuszczalne, „gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie”. Według Wacława Dawidowicza tylko strona może ocenić, „co leży lub nie leży w jej interesie”. Dlatego frazę „gdy przemawia za tym interes strony” autor uznał za równoważną sformułowaniu „gdy strona się na to zgadza”¹⁷. Zarysowanie się jakichkolwiek niejasności na tym tle, czy – jak przyjął NSA w wyroku z 29 września 1981 r.¹⁸ – rozbieżności stanowisk strony i organu, uzasadnia wydanie decyzji na piśmie. W wyroku WSA w Warszawie z 6 lutego 2012 r.¹⁹ przyjęto, że jeśli „strona wnosi o doręczenie decyzji na piśmie, organ nie może ogłosić decyzji ustnie”; postanowienie o ustnym ogłoszeniu decyzji jest ustanowione wyłącznie w interesie strony i dlatego strona może się zrzec tego uprawnienia. „Organ nie jest uprawniony do ustnego wydania decyzji, gdy sprzeciwiają się temu przepisy szczególne lub wynika to z natury rozpatrywanej sprawy”²⁰.

Wyjątek w postaci możliwości wydania decyzji ustnej ma oczywiście uzasadnienie aksjologiczne. Zasada ustności ma bowiem pewne zalety, których prawodawca nie mógł nie dostrzec. Lepiej służy ona ekonomii postępowania, gdyż ustne komunikowanie się organu z uczestnikami postępowania oraz między jego uczestnikami jest szybsze²¹. Zasada ustności stanowi też w ocenie Janusza Borkowskiego pełniejszą realizację zasady ogólnej udzielania stronie informacji prawnej i faktycznej (art. 9 k.p.a.), aniżeli doręczenie jej decyzji na piśmie, bo stwarza możliwość upewnienia się, że treść decyzji jest rzeczywiście znana jej adresatowi²². Stosowanie ustności w pełni skutkowałoby jednak uszczerbkiem dla precyzyjnego ustalenia, jakie czynności zostały podjęte w sprawie, dlatego k.p.a. wyjątkowo dopuszcza formę ustną decyzji.

Załatwienie sprawy w formie ustnej możliwe jest wyłącznie po uprzednim wszczęciu i prowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie²³. W przypadku ustnego ogłoszenia decyzji, przy spełnieniu wymienionych w art. 14 §2 zd. 1 k.p.a. przesłanek, „powstaje skutek prawny materialny i procesowy taki sam, jak w przypadku doręczenia pisma, co do biegu terminów i innych następstw

¹⁷ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 120.

¹⁸ II SA 345/81, ONSA 1981/2, poz. 96.

¹⁹ II SA/Wa 2096/11, LEX nr 1114073.

²⁰ Z. Kmiecik, *Art. 14*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.

²¹ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne*, Warszawa 1948, s. 581; J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 451.

²² J. Borkowski, *op. cit.*, s. 709.

²³ Wyrok NSA z 9 maja 2007 r., II OSK 712/06, LEX nr 337413.

czynności procesowej, ale jednocześnie stronie stało się faktycznie znane załatwienie sprawy po zakomunikowaniu jej pełnej treści decyzji²⁴. Decyzja wydana ustnie istnieje w obrocie prawnym na takich samych zasadach jak decyzja wydana na piśmie²⁵. W wyroku z 17 listopada 1997 r. NSA stanął na stanowisku, iż

z art. 156 §2 k.p.a. można wnioskować, że dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności także decyzji ustnej. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności może być prowadzone tylko w stosunku do aktu administracyjnego będącego w obrocie prawnym, a o tym – przy decyzjach ustnych – przesądza spełnienie warunków określonych w art. 14 §2 k.p.a.²⁶.

Ustna decyzja, której treść powinna być odzwierciedlona w protokole, nie może być następnie potwierdzona odrębną pisemną decyzją czy też decyzją w formie dokumentu elektronicznego²⁷. Jeśli więc sprawa została wcześniej załatwiona co do istoty decyzją ustną organu administracji, to wydanie późniejszej pisemnej decyzji w tej samej sprawie stanowiłoby naruszenie zasady *res iudicata* i decyzja taka byłaby dotknięta kwalifikowaną wadą skutkującą koniecznością uchylenia jej w trybie odwoławczym lub stwierdzenia jej nieważności²⁸. I *vice versa*, jeśli organ administracji publicznej załatwił już sprawę administracyjną przez wydanie decyzji pisemnej, wykluczone jest zastosowanie w tej samej sprawie formy ustnej²⁹.

WSA w Lublinie w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r.³⁰ poddał kontroli pisemną decyzję wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego utrzymującą w mocy decyzję organu I instancji nakazującą zarządcy nieruchomości wykonanie we wskazanym terminie szeregu prac budowlanych, zakazując jednocześnie użytkowania budynku do czasu usunięcia wskazanych nieprawidłowości. W skardze do WSA zarządca (syndyk masy upadłości) zarzucił organom nadzoru budowlanego naruszenie art. 110 §1 k.p.a., gdyż zaskarżona decyzja pisemna poprzedzona była decyzją ustną obejmującą ten sam stan faktyczny i zawierającą identyczne rozstrzygnięcie co do zakazu użytkowania obiektu (do czasu usu-

²⁴ J. Borkowski, *Art. 109*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 17 wyd., Warszawa 2021, s. 709.

²⁵ J. Borkowski, *ibidem*, s. 709; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

²⁶ I SA 286/97, ONSA 1998/3, poz. 95. Tak też m.in. SA/Rz 1198/02 i SA/Rz 1232/02.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1485/13, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, LEX nr 384141; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 286/21, LEX nr 3304341; wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 704/10, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 listopada 2009 r., II SA/Lu 529/09, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 maja 2017 r., II SA/Lu 35/17, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1485/13, CBOSA.

²⁹ A. Wróbel, *Art. 14*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016; J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 462; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 286/21, LEX nr 3304341.

³⁰ II SA/Lu 529/09, CBOSA.

nięcia stwierdzonych nieprawidłowości polegających na niewykonaniu obowiązków wynikających z decyzji komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej). W ocenie WSA w Lublinie w świetle art. 110 §1 k.p.a. skoro organ decyzją ustną zakazał użytkowania obiektu w części mieszkalno-biurowej, to niedopuszczalne było powtarzanie tego zakazu w kolejnej decyzji pisemnej w zakresie odnoszącym się do tej części budynku. Nie bez wpływu na wynik sprawy była też okoliczność, że decyzja ustna poprzez ograniczenie się jedynie do zakazu użytkowania obiektu, bez zawarcia w niej w pierwszej kolejności odpowiedniego nakazu usunięcia nieprawidłowości, stanowiła ewidentne naruszenie art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³¹. Uchybienie to nie mogło być naprawione przez wydanie przez organ I instancji kolejnej decyzji pisemnej, którą niejako uzupełniono treść decyzji ustnej poprzez nałożenie na stronę obowiązków wykonania określonych czynności mających prowadzić do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zupełnie bezpodstawne w świetle powyższych rozważań było zdaniem WSA przyjęcie, że wykładnia celowościowa art. 66 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wskazuje, iż dopuszczalne jest ustne ogłoszenie zakazu użytkowania obiektu przed doręczeniem na piśmie decyzji w części stanowiącej o nakazie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W efekcie sąd uchylił zaskarżoną decyzję wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz poprzedzającą ją decyzję powiatowego inspektora nadzoru budowlanego opierając się na zasadzie, że decyzja ustna nie może być następnie potwierdzona decyzją pisemną.

Odmienne, a przy tym w sposób nieprawidłowy, odniósł się do sytuacji potwierdzenia decyzji ustnej decyzją pisemną ten sam sąd w wyroku z dnia 30 maja 2017 r.³². Przedmiotem kontroli sądowej było postanowienie wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania od decyzji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego zobowiązującej adresata decyzji do przywrócenia do stanu poprzedniego odcinka instalacji kanalizacyjnej w lokalu mieszkalnym w budynku wielorodzinnym. W ocenie organu II instancji zaskarżona decyzja weszła do obrotu prawnego poprzez jej ustne ogłoszenie, o czym świadczy protokół ustnego ogłoszenia decyzji podpisany przez wszystkie strony postępowania. Protokół zawierał pouczenie o sposobie i terminie zaskarżenia ogłoszonej decyzji. Pomimo ustnego ogłoszenia decyzji organ nadzoru budowlanego I instancji ponownie wydał decyzję na piśmie, którą zaskarżył adresat decyzji w terminie liczonym od dnia jej doręczenia. Sąd administracyjny przywołał ustaloną zasadę, zgodnie z którą decyzja ustna nie może być potwierdzona następnie odrębną decyzją pisemną, ale nie zastosował jej w sprawie, wskazując na negatywne skutki obowiązywania w obrocie prawnym dwóch decyzji. Przyjmując, że istnieją wątpliwości co do sposobu

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

³² II SA/Lu 35/17, CBOSA.

załatwienia sprawy, uznał, że prymat powinna zachować zasada pisemności wyrażona w art. 14 §1 k.p.a., czego skutkiem była wątpliwa kwalifikacja protokołu ogłoszenia decyzji jako promesy wydania decyzji. W konsekwencji sąd uchylił skarżone postanowienie, gdyż w jego ocenie odwołanie zostało wniesione w terminie.

W kontekście powyższych ustaleń nie sposób zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym „organ administracji nie jest obowiązany z urzędu do sporządzenia na piśmie decyzji ogłoszonej ustnie; może to uczynić na wniosek strony”³³. W przypadku ustnego wydania decyzji istnieje przecież obowiązek udokumentowania jej zgodnie z art. 14 §2 k.p.a., strona natomiast może z akt sprawy sporządzić odpis, notatkę, zażądać uwierzytelnienia odpisu protokołu z ustnego ogłoszenia decyzji lub taki odpis otrzymać³⁴.

Niektóre ustawy przewidują jednakże podwójny system komunikowania stronom decyzji: ustny i pisemny. Przepisy takie znajdują się m.in. w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. - Prawo atomowe³⁵ i art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej³⁶, które pozwalają wydać określone w tym przepisie decyzje w „wyjątkowych wypadkach” także ustnie, przy czym muszą być one „niezwłocznie potwierdzane na piśmie”. Taki wymóg przewidziany też został w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach³⁷.

Powiązanie opcji ogłoszenia decyzji z późniejszym obowiązkiem doręczenia tego samego aktu wiąże się z wymogiem zachowania tożsamości treści aktu doręczanego z aktem ogłaszającym. Co do zasady sporządzenie na piśmie decyzji ogłoszonej ustnie, którą następnie doręcza się stronie, nie zmienia reguły określonej w art. 110 §1 k.p.a., że organ administracji publicznej jest związany taką decyzją od dnia jej ogłoszenia, a nie od dnia doręczenia pisma zawierającego decyzję ogłoszoną ustnie³⁸. Jednakże reguła ta znajdzie zastosowanie w przypadku braku szczególnej regulacji. O ile więc brak w ustawie Prawo atomowe wskazania zdarzenia, od którego liczy się termin na złożenie odwołania, pozwala zastosować regułę z art. 110 §1 k.p.a., o tyle odwołanie od decyzji wydanych w czasie stanu kłęski żywiolowej oraz od decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego wydanych ustnie na podstawie art. 8a ust. 5 ustawy z dnia 14 marca 1985

³³ A. Wróbel, *Art. 109. Teza 4*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022; K. Szelałowska, *Art. 109*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t.2: *Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020, s. 317.

³⁴ J. Borkowski, op. cit., s. 709.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1173 ze zm.

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1389.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2008 r., VI SA/Wa 1348/08, CBOSA; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.

r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁹ wnosi się – ze względu na odrębne unormowanie - odpowiednio w terminie trzech i dwóch dni od dnia doręczenia lub potwierdzenia na piśmie decyzji wydanej ustnie.

Przepisy ww. ustaw należy uznać za szczególne względem art. 14 §2 k.p.a., gdyż przewidują one możliwość wydania decyzji ustnej nie ze względu na interes strony, wymagany przez k.p.a., lecz interes publiczny. Kodeks postępowania administracyjnego nie mógłby więc służyć za podstawę wydania takiej decyzji.

3. Forma utrwalenia decyzji ustnej

Przepis art. 14 §2 zd. 2 k.p.a. zastrzegł, że treść, jak też istotne motywy załatwienia sprawy ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub innych środków łączności powinny być utrwalone w aktach sprawy w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Wskazuje zatem na dwa elementy, które określić można jako merytoryczne: treść (rozstrzygnięcie) oraz istotne motywy, czyli uzasadnienie, ograniczone do podstawowych elementów natury faktycznej i prawnej.

Te postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego mają zapobiec nieporozumieniom co do treści decyzji administracyjnej. Uprawnienia bądź obowiązki strony powinny wynikać z decyzji w sposób jasny, nie budzący wątpliwości ani u stron, ani u organu egzekucyjnego, gdy egzekwuje on obowiązki wynikające z decyzji⁴⁰.

W myśl przepisów art. 109 §2, art. 14 §2, art. 67 §2 pkt 5 i art. 68 §2 k.p.a. w obrocie prawnym może znajdować się tylko taka decyzja ustna, której byt prawny można udowodnić dokumentem pisanim, podpisanym przez stronę (protokół albo adnotacja)⁴¹. Nie można domniemywać wydania decyzji ustnej⁴². Skoro więc w aktach sprawy nie ma protokołu ani podpisanej przez stronę ad-

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 338 ze zm.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1988 r., IV SA 705/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 23; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1485/13, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/GI 368/18, LEX nr 2558855.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., II OSK 1132/19, LEX nr 3085232; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1205/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 861/12, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 października 1999 r., II SA 1018/99, LEX nr 46249; uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 13 października 1997 r., FPK 13/97, LEX nr 31616; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 286/21, LEX nr 3304341; wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 704/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2012 r., II SA/Wa 2096/11, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/OI 973/17, LEX nr 2417219; wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 704/10, CBOSA. W doktrynie m.in. G. Łaszczycza, *Art. 14*, [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, wyd. 3, LEX 2010.

⁴² Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., I SA 286/97, CBOSA.

notacji, to brak przesłanek do uznania, że wydano decyzję ustną⁴³. W wyroku z dnia 20 stycznia 2006 r.⁴⁴ NSA stwierdził dodatkowo, że skoro nie było tych dokumentów w aktach sprawy, to Sąd I instancji „nie miał zatem podstaw do przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego, mającego na celu poszukiwanie innych, nieprzewidzianych prawem dowodów na zaistnienie tego zdarzenia”⁴⁵. Brak protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji dokumentujących ogłoszenie decyzji powoduje, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma przedmiotu kontroli czy to ze względu na to, że akt nie istnieje⁴⁶ czy też podjęta decyzja nie weszła do obrotu prawnego z powodu braku ogłoszenia⁴⁷. Ustne poinformowanie strony o wydanej decyzji nie może być uznane za jej ogłoszenie lub doręczenie⁴⁸.

Dokument stwierdzający fakt wydania decyzji ustnej powinien zostać sporządzony wraz z ogłoszeniem decyzji. Szerszą argumentację za tym przemawiającą podał WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r.⁴⁹:

Nie jest możliwe zachowanie pewności obrotu, gdyby fakt wydania decyzji i jej treść miały zostać utrwalone w formie pisemnej dopiero po jakimś czasie, a więc z natury rzeczy, wskutek zawodności ludzkiej pamięci - w sytuacji, kiedy odtworzenie dokładnego momentu, w którym doszło do określonego zdarzenia i treści towarzyszącej mu wypowiedzi jest co najmniej utrudnione. Brak natychmiastowej, pisemnej informacji o fakcie decyzji uniemożliwia także określenie momentu, od którego zaczął biec termin na wniesienie odwołania, a więc w dalszej konsekwencji – wskazanie, kiedy decyzja jako ostateczna, weszła do obrotu prawnego⁵⁰.

W kwestii wymogów protokołu wypowiedział się m.in. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 marca 2005 r.⁵¹. Musi on spełniać wszelkie wymogi określone w art. 68 §1 k.p.a., co oznacza, że nawet w sytuacji przyzwolenia przez ustawodawcę na ustne ogłoszenie decyzji, dla ustalenia, czy decyzja ta weszła do obrotu prawnego, konieczne jest udowodnienie przez organ w sposób przewidziany w art. 67 i 68 k.p.a., że strona w określonym miejscu i czasie zapoznała się ze wszystkimi elementami decyzji administracyjnej⁵². Bardziej liberalne stanowisko

⁴³ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 r., I OSK 767/05, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2010 r., II SA/Łd 131/10, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lutego 2013 r., II SA/Bd 1226/12, LEX nr 1769878; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 października 2010 r., II SA/Go 588/10, LEX nr 768820.

⁴⁴ I OSK 767/05, CBOSA.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 r., I OSK 767/05, CBOSA.

⁴⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2014 r., II SA/Wa 326/14, CBOSA.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2020 r., I OSK 2026/19, CBOSA.

⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2019 r., IV SA/Wa 3145/18, LEX nr 3056530.

⁴⁹ Zob. przypis 43. Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona wyrokiem NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1485/13, CBOSA.

⁵⁰ Por. uchwała NSA w Warszawie z 13 października 1997 r. sygn. akt FPK 13/97, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 255/07.

⁵¹ II SA/Wa 1360/04, CBOSA.

⁵² LEX nr 189184. Tak też WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, CBOSA.

zajął NSA w wyroku z dnia 3 grudnia 2014 r., wskazując że protokół powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji⁵³. Dokument nie jest protokołem z ustnego ogłoszenia decyzji, jeśli z jego treści wynika, że organ I instancji zobowiązał się jedynie do wydania decyzji pisemnej, tj. udzielił swego rodzaju promesy wydania decyzji o określonej treści⁵⁴, pismo informacyjne organu też nie może być dokumentem, o którym mowa w art. 14 §2 k.p.a.⁵⁵.

Utrwalenie faktu wydania decyzji ustnej nie może nastąpić w innej formie. Nie jest w związku z tym możliwe posłużenie się formą adnotacji niepodpisanej przez stronę⁵⁶ ani notatki urzędowej potwierdzającej powiadomienie strony o wydanej decyzji⁵⁷. Nie spełnia wymogów art. 14 §2 k.p.a. protokół z ustnego ogłoszenia decyzji podpisany wyłącznie przez pracownika organu, niezawierający istotnych motywów wydanego rozstrzygnięcia⁵⁸.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym można dostrzec konkurencyjny pogląd, zgodnie z którym obowiązek sporządzenia protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji spoczywa na organie, a nie na stronie. Nie może więc być ona obciążana negatywnymi skutkami niewykonania tego obowiązku organu, o ile doszło do ustnego ogłoszenia decyzji. Tym samym brak protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji nie przesądza o tym, że takiego ogłoszenia nie było⁵⁹. Utrwalenie treści decyzji ustnej ma walor czysto dokumentacyjny⁶⁰. WSA w Warszawie uchylając postanowienie wojewody stwierdzające niedopuszczalność odwołania (ze względu na brak decyzji) i nakazując ustalić, czy podanie skarżącemu ustnie informacji o treści decyzji i jej motywach nie było w istocie swjej jej ustnym ogłoszeniem, nie wskazał jednak żadnych kryteriów, jakimi organ odwoławczy mógłby się posłużyć dla odróżnienia poinformowania o treści decyzji od ustnego ogłoszenia decyzji. W ocenie wojewody poinformowanie o decyzji nie mogło być uznane za jej ogłoszenie lub doręczenie.

WSA w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r.⁶¹ uznał, że doszło do ogłoszenia decyzji pomimo braku protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji,

⁵³ Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1205/13, CBOSA.

⁵⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, CBOSA.

⁵⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 maja 2015 r., IV SA/Wr 291/15, CBOSA.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 861/12, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1538/11, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Wa 1908/11, LEX nr 1153557.

⁵⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 286/21, LEX nr 3304341.

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2009 r., VIII SA/Wa 4/09, LEX nr 653079; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 517/12, CBOSA. W doktrynie za tym poglądem opowiedziała się m.in. J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 459.

⁶⁰ Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2022 r., III OSK 2438/22, CBOSA. W doktrynie m.in. J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 459; P. Przybysz, op. cit.

⁶¹ II SA/Op 517/12, CBOSA.

ze względu na następujące okoliczności sprawy: zapoznanie strony z decyzją przez pracownika organu I instancji w jego siedzibie, brak negacji przez organ odwoławczy znajomości decyzji przez stronę, nieskomplikowana treść decyzji, wniesienie przez skarżącego w tym samym dniu – w obecności pracownika organu – ustnie odwołania. Stanowiska sądu I instancji nie podzielił NSA, który uznał, że do wydania decyzji ustnej nie doszło, czego następstwem było uchylene wyroku WSA⁶².

W tym nurcie pozostaje szereg wyroków WSA w Rzeszowie wydanych ze skarg prokuratora okręgowego na kilkaset decyzji samorządowego kolegium odwoławczego utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje tego organu o umorzeniu postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o zarejestrowaniu samochodów osobowych jako ciężarowych⁶³. W ocenie prokuratora prezydent miasta dopuścił się rażącego naruszenia prawa wydając drugą decyzję o rejestracji samochodu (jako ciężarowego) bez uchylenia poprzedniej. Spowodowało to sytuację, w której dla pojazdu oznaczonego identycznymi numerami podwozia i silnika, tej samej marki i z takim samym numerem rejestracyjnym, wydane zostały dwa różne dowody rejestracyjne (jeden na samochód jako osobowy, drugi na ten sam samochód jako ciężarowy), przy założeniu, że wydanie dowodu rejestracyjnego jest równoznaczne z wydaniem decyzji. Samorządowe kolegium odwoławcze umorzyło postępowania administracyjne uznając, że w sprawach nie zostały wydane żadne decyzje administracyjne, a jedyną czynnością, do której ograniczył się organ rejestrujący, było wydanie dowodów rejestracyjnych. We wszystkich sprawach WSA w Rzeszowie uchylił zaskarżone decyzje przyjmując, że została wydana w danej sprawie decyzja ustna, albo nie przesądzając tego nakazał organowi prowadzić postępowanie dowodowe co do tego, czy taka decyzja ustna została wydana. Sąd odrzucił zarówno stanowisko prokuratora okręgowego, zrównujące wydanie dowodu rejestracyjnego z wydaniem decyzji, jak i samorządowego kolegium odwoławczego, zgodnie z którym decyzje nie zostały wydane.

W sprawach SA/Rz 1198/02 i SA/Rz 1232/02 WSA w Rzeszowie przesądził, że decyzje ustne o przerejestrowaniu pojazdów zostały wydane. W pierwszej z nich do powyższej konkluzji doprowadziły sąd następujące okoliczności: interes wnioskodawców, brak kwestionowania ustnego rozstrzygnięcia przez organ wydający i strony, szybkość postępowania (wnioski zostały rozpoznane w dniu ich złożenia albo w ciągu 2-3 dni), brak przepisu szczególnego sprzeciwiającego

⁶² Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1205/13, CBOSA.

⁶³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 kwietnia 2004 r., SA/Rz 1203/02, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 lutego 2004 r., SA/Rz 1232/02, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2004 r., SA/Rz 1636/02, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2004 r., SA/Rz 1661/02, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2004 r., SA/Rz 1615/02, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 stycznia 2004 r., SA/Rz 1198/02, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2004 r., SA/Rz 1628/02, CBOSA.

się wydaniu decyzji ustnej, konstrukcja załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 1998 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (w zakresie danych zamieszczonych na stronie 2 wzoru wniosku), którą można było postrzegać jako otwarcie drogi do załatwiania sprawy o rejestrację w formie ustnej z uwagi na możliwość utrwalenia w aktach sprawy treści oraz istotnych motywów załatwienia sprawy w formie protokołu lub adnotacji, podpisanej przez stronę, wreszcie odrębna adnotacja „dokonano zmiany” na zawiadomieniach z nieczytelnym podpisem i datą (bez imiennej pieczęci). W drugiej ze spraw argumentacja sądu była podobna pomimo różnicy w stanie faktycznym, tzn. adnotacja o wprowadzeniu zmian z nieczytelnym podpisem (bez imiennej pieczęci) i datą znajdowała się jedynie na części zawiadomień. W ww. wyrokach sąd nawiązał do poglądu NSA OZ w Rzeszowie (wyrok z dnia 4 lutego 2003 r., SA/Rz 1211/02), zgodnie z którym dowód rejestracyjny nie pełni roli protokołu czy adnotacji, o jakiej mowa w art. 14 §2 k.p.a. Odmiennie założenie prowadziłoby do konkluzji, że dowód rejestracyjny jest równoznaczny z istnieniem decyzji, podczas gdy w praktyce nie można wykluczyć wydania dowodu rejestracyjnego bez uprzedniej decyzji o rejestracji pojazdu.

Sąd ww. wyrokach wyraził pogląd, że ciężar udowodnienia faktu wydania decyzji ustnej spoczywa na wnioskodawcy⁶⁴. Jeżeli natomiast postępowanie nadzwyczajne w sprawie nieważności decyzji ustnej zostało wszczęte z urzędu, to wówczas tego rodzaju okoliczność zgodnie z przepisami art. 7 i 77 §1 k.p.a. powinna być wszechstronnie zbadana przez organ, który wszczął postępowanie.

Rozpatrując skargi prokuratora okręgowego w innych sprawach WSA w Rzeszowie odniósł się do kwestii wydania decyzji ustnych z rezerwą nakazując jedynie prowadzić postępowanie dowodowe w tym zakresie. W sprawie SA/Rz 1615/02 sąd dostrzegł, że „na zawiadomieniach znajdują się odrębne adnotacje o treści: dokonano zmiany na ciężarowy, dokonano zmiany, przy czym zaopatrzone są one nieczytelnym podpisem i w kilku przypadkach odciskiem okrągłej pieczęci: Urząd Miejski w [...]”. W jego ocenie „pewne wadliwości w zakresie potwierdzenia (udokumentowania) wydania decyzji nie oznaczają, że decyzja taka nie była wydana, gdyż można to wykazywać innymi dowodami, chociażby pośrednimi, które wespół prowadzą do logicznego wniosku” (tak też SA/Rz 1661/02). Podobne elementy wskazujące na to, że mogły być wydane decyzje ustne, dostrzegł WSA w Rzeszowie w sprawie SA/Rz 1628/02, choć odrębne adnotacje o treści: dokonano zmiany na ciężarowy, dokonano zmiany, nie widniały na niektórych zawiadomieniach. Nawiązał przy tym do utrwalonego orzecznictwa NSA, w którym uznano, że sprawa o zarejestrowanie pojazdu rozstrzygana jest w drodze decyzji administracyjnej (pisemnej lub ustnej), która może jednakże nie zawierać wszystkich elementów decyzji określonych w art. 107 §1

⁶⁴ Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 października 2010 r., II SA/Go 588/10, LEX nr 768820.

k.p.a.⁶⁵. W orzeczeniach nakazujących badać kwestię, czy doszło do wydania decyzji ustnych, akceptowano dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji ustnej, niedopuszczalność domniemywania wydania takiej decyzji oraz wskazane powyżej zasady rozkładu ciężaru dowodu.

W sprawie SA/Rz 1636/02 WSA w Rzeszowie zajął bardzo ostrożne stanowisko, nakazując wyjaśnić organom, czy w jakiegokolwiek dokumentacji odnotowano sposób załatwienia zawiadomień o przerejestrowaniu samochodów (przy stwierdzeniu braku adnotacji na nich).

Do poglądu dopuszczającego wydanie decyzji ustnej *per facta concludentia* należy odnieść się krytycznie. Zwrócić bowiem należy uwagę na fakt, że wymóg pisemnego potwierdzenia wydania decyzji ustnej został ujęty w przepisie dopuszczającym wyjątek od zasady ogólnej pisemności postępowania, co nakazuje zastosować regułę *exceptiones non sunt extendendae*. Jeżeli więc decyzja ustna nie została utrwalona na piśmie w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji, to nie istnieje w znaczeniu prawnym. Inna forma utrwalenia faktu wydania decyzji nie może być zamiennie dopuszczona, gdyż okoliczności tej nie można domniemywać. Próba przypisania różnym dokumentom charakteru, który wprost z ich treści nie wynika, może być uznana za przejaw tworzenia faktów, a nie ich oceny⁶⁶. Z zajęтым tu stanowiskiem nie kłóci się możliwość powstania sporów co do tego, czy decyzja została wydana.

4. Decyzja ustna wydana z naruszeniem przesłanek przewidzianych w k.p.a.

Powstaje pytanie, czy mamy do czynienia z decyzją ustną, jeśli fakt jej wydania został potwierdzony zgodnie z art. 14 §2 k.p.a., ale nie został spełniony warunek w postaci uzasadnionego interesu strony. Z takim zagadnieniem zmierzył się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu rozpatrując skargę na decyzję pisemną wojewódzkiego lekarza weterynarii utrzymującą w mocy decyzję (również pisemną) powiatowego lekarza weterynarii uchylającą własne decyzje: o wyznaczeniu skarżącej – lekarza weterynarii do wykonywania czynności pomocniczych mających na celu poskramianie świń w ramach programu zwalczania choroby Aujeszkyego u świń, o powierzeniu skarżącej wykonywania w imieniu organu określonych czynności, o upoważnieniu skarżącej do wydawania

⁶⁵ Np. uchwały NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 25/99, ONSA z 2000 r., nr 2, poz. 54 i 55.

⁶⁶ Zarzut Samorządowego Kolegium Odwoławczego sformułowany w skardze kasacyjnej od wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 1 kwietnia 2004 r., SA/Rz 1203/02, odrzuconej postanowieniem NSA z dnia 10 marca 2005 r., OSK 1002/2004, LEX nr 2217048. Zarówno w tej sprawie, jak i w sprawie o sygnaturze SA/Rz 1198/02, wątpliwe było przyjęcie przez WSA, że decyzje zostały wydane, gdyż adnotacja na zawiadomieniach została podpisana przez jedną osobę, podczas gdy k.p.a. wymaga dodatkowo, by adnotacja była podpisana przez stronę.

w imieniu organu decyzji administracyjnych w określonych sprawach⁶⁷. Decyzja pisemna organu I instancji poprzedzona była decyzją ustną o takiej samej treści, utrwaloną w formie protokołu podpisanego przez stronę, jednakże organ odwoławczy pominął ją jako nieistniejącą. WSA w Opolu uchylił decyzje pisemne organów nadzoru weterynaryjnego i stwierdził nieważność decyzji ustnej. Powodem uchylecia decyzji pisemnych było m.in. istnienie już w obrocie prawnym decyzji administracyjnej ogłoszonej ustnie. Jedynie ze względu na to, że decyzja pisemna powiatowego lekarza weterynarii wydana została w czasie uprawniającym stronę do wniesienia odwołania od decyzji ustnej, a więc nieostatecznej, sąd nie mógł stwierdzić nieważności decyzji pisemnych na podstawie art. 156 §1 pkt 3 k.p.a. Na stwierdzenie nieważności decyzji ustnej, co było możliwe ze względu na kompetencję sądu administracyjnego przewidzianą w art. 135 p.p.s.a., wpłynęło naruszenie przez powiatowego lekarza weterynarii art. 104 §2 i 107 §1 k.p.a. (brak rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, ograniczenie się jedynie do uchylecia decyzji własnych), art. 14 §2 k.p.a. ze względu na rozbieżne stanowiska stron co do stanu faktycznego oraz skutek decyzji polegający na pozbawieniu skarżącej uprawnień urzędowego lekarza weterynarii, czyli sprzeczność rozstrzygnięcia z interesem prawnym skarżącej, brak jej zgody na wydanie decyzji ustnej, a także art. 7 i 77 §1 k.p.a. przez rozstrzygnięcie sprawy bez formalnego wszczęcia postępowania i przeprowadzenia postępowania dowodowego. W ocenie WSA

organ, mimo istniejących przesłanek do załatwienia sprawy w formie pisemnej wydał bez wszczęcia i przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego decyzję ustną, w związku z czym rażąco naruszył prawo, czym wypełniona została przesłanka stwierdzenia jej nieważności z art. 156 §1 pkt 2 k.p.a.

Utrwalony w orzecznictwie NSA pogląd (np. wyrok NSA z dnia 29 września 1981 r., II SA 345/ONSA 1981, nr 2, poz. 96), do którego odwołał się WSA w Opolu, głosi, że zastosowanie art. 14 §2 k.p.a. jest wykluczone, gdy przepisy prawa określają pisemną formę decyzji lub gdy strona nie wyraża zgody na ustne załatwienie sprawy, albo gdy stanowiska strony i organu są rozbieżne. Rozstrzygnięcie WSA w Opolu zastępuje na pełną aprobatę.

Podsumowanie

Rozważania zawarte w niniejszym artykule prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, należy odróżnić wydanie decyzji ustnej od wydania decyzji pisemnej, którą wyjątkowo ogłasza się stronom ustnie, po czym doręcza się ją na piśmie. Po drugie, wymóg udokumentowania faktu wydania decyzji ustnej protokołem lub podpisaną przez stronę adnotacją powinien być traktowany ry-

⁶⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 704/10, CBOSA.

gorystycznie ze względu na zasadę pewności prawa. Po trzecie, w przypadkach unormowanych przepisami szczególnymi opcja ogłoszenia decyzji wiąże się niekiedy z obowiązkiem potwierdzenia jej na piśmie. W takim przypadku organ powinien zachować tożsamość treści aktu doręczanego z ogłaszanym. Po czwarte, decyzja ustna korzysta z domniemania legalności, choćby nie przemawiał za taką formą decyzji interes strony.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 17, Warszawa 2021.
- Bosek L. (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, Warszawa 2021.
- Chibner Daria, *Czym jest i do czego służy nam pismo?*, <https://teologiapolityczna.pl/daria-chibner-czym-jest-i-do-czego-sluzy-nam-pismo> [dostęp: 12.02.2024].
- Chróścielewski W., Kmiecik Z. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Jaśkowska M., Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020.
- Kaszubowski K., *Zasada ogólna załatwiania spraw w formie pisemnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 14 k.p.a.)*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2019, t. 20, z. 3, s. 5–16.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2019.
- Łaszczycza G., *Zasada ogólna pisemności postępowania administracyjnego (art. 14 k.p.a.)*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2001, R. II, s. 72–81.
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, wyd. 3, LEX 2010.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Sokalska E., *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera*, „Studia Prawnoustrojowe” 2003, nr 3, s. 115–124.

- Sokalska E., *Max Weber's Perception of bureaucracy and modern rational models of administration*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11, s. 143–149.
- Strzępek Ł., *Telefoniczne załatwienie sprawy administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No. 4050 Przegląd Prawa i Administracji CXXV”, Wrocław 2021, s. 89–105.
- Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne*, Warszawa 1948.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada pisemności*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. 2, cz. 2, Warszawa 2018, s. 449–468.

Orzecznictwo

NSA

- Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2022 r., III OSK 2438/22, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2020 r., I OSK 2026/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., II OSK 1132/19, LEX nr 3085232.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2015 r., II OSK 1485/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., II OSK 1205/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., I OSK 861/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09, CBOSA.
- Wyrok NSA z 9 maja 2007 r., II OSK 712/06, LEX nr 337413.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2006 r., II OSK 714/05, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2006 r., I OSK 767/05, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 10 marca 2005 r., OSK 1002/2004, LEX nr 2217048.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 października 1999 r., II SA 1018/99, LEX nr 46249.
- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1997 r., I SA 286/97, ONSA 1998/3, poz. 95/CBOSA.
- Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 13 października 1997 r., FPK 13/97, LEX nr 31616;
- Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 1994 r., SA/Po 1818/94, CBOSA
- Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1988 r., IV SA 705/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 23.
- Wyrok NSA z 29 września 1981 r., sygn. akt II SA 345/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 9618.

SN

- Wyrok SN z dnia 2 października 2002 r., III RN 149/01, OSNP 2003/16, poz. 371.

WSA

- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2022 r., IV SA/Po 47/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 286/21, LEX nr 3304341.

- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 kwietnia 2021 r., IV SA/Wr 582/20, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., II OSK 1132/19, LEX nr 3085232.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 września 2019 r., III SA/Łd 287/19, LEX nr 2727635.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2019 r., IV SA/Wa 3145/18, LEX nr 3056530.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/GI 368/18, LEX nr 2558855.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/OI 973/17, LEX nr 2417219.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 maja 2017 r., II SA/Lu 35/17, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 maja 2015 r., IV SA/Wr 291/15, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2014 r., II SA/Wa 326/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2013 r., VI SA/Wa 2135/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 517/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2012 r., II SA/Wa 2096/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lutego 2013 r., II SA/Bd 1226/12, LEX nr 1769878.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1538/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Wa 1908/11, LEX nr 1153557.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., VI SA/Wa 485/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 15 marca 2011 r., II SA/Op 704/10, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 października 2010 r., II SA/Go 588/10, LEX nr 768820.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2010 r., II SA/Łd 131/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 listopada 2009 r., II SA/Lu 529/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2009 r., VIII SA/Wa 4/09, LEX nr 653079.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2008 r., VI SA/Wa 215/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2008 r., VI SA/Wa 1348/08, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2005 r., II SA/Wa 1360/04, LEX nr 189184.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 kwietnia 2004 r., SA/Rz 1203/02, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 lutego 2004 r., SA/Rz 1232/02, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2004 r., SA/Rz 1636/02, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2004 r., SA/Rz 1661/02, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2004 r., SA/Rz 1615/02, CBOSA.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 stycznia 2004 r., SA/Rz 1198/02, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 stycznia 2004 r., SA/Rz 1628/02, CBOSA.

Oral administrative decision

Abstract

The goal of the paper is identification through analysis of administrative courts' judiciary of legal issues emerging from issuance of oral decisions by public administration agencies. This topic has not been treated with attention in Polish legal science although it generates some difficulties in practice. At first, differentiation between oral decisions and written decisions orally declared has been noticed. Then issues of possible forms of fixing oral decisions and possibility of oral decision confirmation by written document have been addressed.

Keywords: oral decision, the Administrative Proceedings Act, oral declaration of decision, principle of writing, administrative act.