Robert Sawuła*

DOI: 10.34616/150958

Działanie organu w postępowaniu administracyjnym ogólnym „w uzasadnionym przypadku". (Kilka uwag w przedmiocie wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji w postępowaniu odwoławczym)

1. *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań* – to tytuł zbioru opracowań niezwykle trafnie odnoszący się do aury Szanownego Jubilata, dzięki któremu każde z Nim spotkanie przynosiło i niech dalej jak najczęściej przynosi ciekawe i inspirujące przemyślenia, zawsze będąc przy tym intelektualnym i humanistycznym przeżyciem. To także tytuł zobowiązujący do tego, by czynione refleksje nad prawem administracyjnym nie musiały zbyt usilnie koncentrować się na zagadnieniach „modnych", ale dotyczyły tych konstrukcji, które wyznaczają pożądany model solidnych i ponadczasowych rozwiązań instytucji owego „miejsca spotkań", choćby odnosić się to miało do kwestii nieaspirującej do miana *fundamentum lex*.

Jubilat uwypuklał swoje przemyślenia dotyczące prawa administracyjnego m.in. w obszarze normatywnego i instrumentalnego sposobu podejścia do analizowania reguł i zasad prawnych w obszarze prawa administracyjnego. Trafnie zauważył, że pierwszy z tych sposobów swój cel ogniskuje na tym, aby odkryć różne wartości leżące u ich podstaw, oraz po to, aby odkryć, jak te wartości są ze sobą powiązane, jako że wartości te mogą się wspierać i uzupełniać, ale także pozostawać ze sobą w kolizji. Jeśli zaś chodzi o sposób instrumentalny, to traktuje on prawo administracyjne i jego instytucje jako instrumenty oddziaływania na zachowanie ludzi i osiąganie zamierzonych skutków społecznych[1]. J. Supernat słusznie zauważa, że kwestią zasadniczą jest odpowiedź na pytanie, o jakie wartości chodzi w prawie administracyjnym. W tym zakresie odwoływał się do ana-

* Dr hab., prof. WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, ORCID: 0000-0002-4908-9902.

[1] J. Supernat, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2014, s. 34 i n.

lizy J. Zimmermanna, ukazującego różne grupy wartości prawa administracyjnego[2], oraz słusznie przekonywał, że analizowanie reguł i zasad prawnych pozwala zrozumieć, jakie są cele istniejących instytucji prawnych i może być użyteczną podstawą do formułowania sugestii odnośnie do tego, jakie one powinny być[3]. Te przemyślenia J. Supernata niech stanowią matrycę dla poniższych rozważań.

2. Jestem przekonany, że w ramach spotkań administratywistów jest także miejsce dla tych, którzy swe zainteresowania naukowe zwykle lokują w zakresie formalnego prawa administracyjnego. Zasadniczą funkcją przepisów procesowych w prawie administracyjnym jest ustanowienie oznaczonych reguł prawnych, które obowiązują w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej a adresatami ich działań, podejmowanych w ramach kompetencji tych organów. Podstawowe znaczenie w tym obszarze, z racji unifikacyjnego charakteru, ma ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)[4]. Obierając jedną z konstrukcji tegoż Kodeksu za przedmiot eksploracji, należy mieć na uwadze, że normy tej ustawy mają zróżnicowany charakter i nie posiadają jedynie waloru norm proceduralnych[5]. Doktryna trafnie zwraca uwagę, że materialnoprawny wymiar procedury zapewnia jej zgodność z zasadami demokratycznego państwa prawnego, a formalnoprawny wyraz decyzji administracyjnej poprzedza jej wyraz materialny[6].

Uwagę skierujmy na rozwiązanie zawarte w art. 135 k.p.a., wedle którego „Organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji". Zdaniem Z. Kmieciaka wyposażenie organu odwoławczego przez art. 135 k.p.a. w instrument pozwalający zapobiec skutkom, jakie niesie zagrożenie płynące z faktu wykonania decyzji, od której wniesiono odwołanie, w postaci zniweczenia albo poważnego utrudnienia osiągnięcia celu tego środka zaskarżenia, jest pewną reakcją ustawodawcy, a jego kompetencja odnosi się zarówno do sytuacji, w której decyzji nadano rygor natych-

---

[2] Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

[3] J. Supernat, *Niepewność…*, s. 35.

[4] Dz. U. z 2024 r. poz. 572. W myśl art. 5 § 1 k.p.a. „Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego". Powoływane w tekście przepisy bez bliższego oznaczenia to przepisy tegoż Kodeksu.

[5] L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 19.

[6] Por. obszerną analizę I. Niżnik-Dobosz, *Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 563.

miastowej wykonalności, jak i gdy podlega ona natychmiastowemu wykonaniu z mocy przepisów ustawy[7]. Przyznanie organowi odwoławczemu uprawnienia do takiego wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji nieostatecznej zdaniem B. Adamiak ma kapitalne znaczenie dla ochrony interesu strony, wykonanie decyzji może bowiem prowadzić do nieodwracalnych skutków prawnych, przez co ochrona w postępowaniu odwoławczym byłaby iluzoryczna[8].

Problematyka ta ściśle wiąże się z kwestią wykonalności decyzji administracyjnej oraz suspensywnością odwołania. Wykonanie decyzji administracyjnej ma doniosłe znaczenie, integralnie kojarzone musi być z samym sensem podejmowania tego rodzaju aktu administracyjnego, wszak wydanie decyzji obarczonej wadą kwalifikowaną niewykonalności implikuje nakazem stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.). W doktrynie szczególną uwagę zwraca się na etap przymusowego wykonania decyzji, jako gwarantującego ziszczenie się celu wydania takiego aktu. Wskazuje się, że jeżeli ten, kogo nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki do przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe; trafna jest tu konstatacja J. Jendrośki, wedle którego administracja po to wydaje akty administracyjne, aby zostały one wykonane, wykonanie zaś jest jednym z motywów posługiwania się aktem administracyjnym[9]. Cechy aktu administracyjnego, takie jak skuteczność i wykonalność, stanowią wyraz zewnętrzny obowiązywalności tego aktu[10]. Waga, jaką przydaje ustawodawca kwestii dobrowolnego wykonania decyzji administracyjnej, wynika z treści art. 11 k.p.a., wedle którego organy mają nakaz przekonywania stron i wyjaśniania im zasadności przesłanek, którymi kierowały się przy załatwieniu sprawy, aby uzyskać pragmatyczny efekt – wykonania decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Nic przeto dziwnego, że kwestii wykonania decyzji i wstrzymania jej wykonania doktryna poświęciła w ostatnich latach sporo uwagi[11].

---

[7] Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 109.

[8] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 712. Zdaniem Autorki uzasadnione jest to również tym, że nie można wyłączyć przypadków niezgodnego z prawem nadania decyzji klauzuli natychmiastowej wykonalności bądź wydania niezgodnie z prawem decyzji, która w myśl przepisów ustawy podlega natychmiastowej wykonalności.

[9] J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 21.

[10] Tak L. Klat-Wertelecka, *Wykonanie aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 555.

[11] Por. np. monografie: R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008; A. Krawczyk, *Wykonanie aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

3. Konstrukcja zawarta w art. 135 k.p.a. wiąże się z oznaczonym kształtem normatywnym cechy odwołania jako środka prawnego, środka zaskarżenia nieostatecznej decyzji administracyjnej, którą jest suspensywność. Środek prawny suspensywny (łac. *suspensivus* – zawieszający) to inaczej taki, który skutkuje albo może skutkować zawieszeniem mocy aktu, od którego jest wnoszony. W tym znaczeniu z mocy art. 130 § 1 i 2 k.p.a. odwołanie jest środkiem suspensywnym, skoro „Przed upływem terminu do wniesienia odwołania, decyzja nie podlega wykonaniu”[12], a „Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji”. Zażalenie nie jest zaś środkiem suspensywnym, gdyż – w myśl art. 143 k.p.a. – „Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione”. Już z tego ostatniego przepisu wynika, że owa niesuspensywność zażalenia ma charakter względny, skoro prawo dopuszcza od niego wyjątek, a cechę suspensywności *ad casum* danemu zażaleniu może nadać ten organ, który wydał zaskarżane postanowienie, o ile „uzna to za uzasadnione”.

W odniesieniu do odwołania reżim k.p.a. jako regułę przyjmuje jego suspensywność, ale i tu przewidziano wyjątki, skoro przepisów art. 130 § 1 i 2 nie stosuje się w przypadkach, gdy: 1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108); 2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3), a ponadto „Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania” (art. 130 § 4). Innymi słowy, odwołanie jest środkiem prawnym suspensywnym względnie. Konstrukcja zawarta w art. 135 k.p.a. pozwalająca organowi odwoławczemu na wstrzymanie „natychmiastowego wykonania decyzji” może być postrzegana jako „wyjątek od wyjątku”, wyłączający odstępstwo od suspensywności odwołania. Wykładnia językowa cyt. przepisu prowadzi do wniosku, że organ odwoławczy może wstrzymać wykonanie jedy-

[12] Poza uwagą w tym opracowaniu pozostawiam budzącą wątpliwość kwestię, a mianowicie moment, w którym autorytatywnie ustalone zostanie, że odwołanie wniesiono w terminie. Należeć to będzie do organu właściwego do rozpoznania odwołania, właściwego wszak do stwierdzania – w trybie art. 134 k.p.a. – iż odwołanie wniesiono z uchybieniem terminu, a nie do organu I instancji. Gdyby strona wniosła odwołanie z uchybieniem terminu, ale jednocześnie korzystała z dobrodziejstwa prośby o przywrócenie terminu, to skutek suspensywności jest możliwy do uzyskania w konsekwencji treści art. 60 k.p.a. – „Przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia organ administracji publicznej na żądanie strony może wstrzymać wykonanie decyzji lub postanowienia”. Zauważmy, że ustawodawca nie posłużył się w tym przypadku przesłanką, aby to działanie miało być „uzasadnione”.

nie „natychmiastowe", zatem *prima facie* nie odnosi się to działanie do zagadnienia dobrowolnego wykonywania decyzji nieostatecznej przez stronę, która nie zaprzestała tej czynności, mimo wniesienia odwołania, np. przez inną stronę postępowania.

4. Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy kompetencja organu odwoławczego z art. 135 k.p.a. odnosi się tylko do decyzji, które zostały zaopatrzone w rygor natychmiastowej wykonalności, czy też obejmuje także i te decyzje nieostateczne, których natychmiastowa wykonalność wynika z przepisów ustawy szczególnej? W ocenie W. Dawidowicza wątpliwe miało być obejmowanie tą konstrukcją przypadków, gdy natychmiastowa wykonalność miała wynikać wprost z przepisów ustawy. W jego ocenie bardziej logiczne jest stanowisko, wedle którego uprawnienia organu odwoławczego rozciągają się tylko na natychmiastową wykonalność ustaloną w drodze nadania decyzji pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności[13]. Stanowisko to nie znalazło wsparcia, przeciwnie – zdaniem Z. Janowicza przepis art. 135 k.p.a. mówi ogólnie o „wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji", nie zaś o wstrzymaniu wykonania decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, co przemawia za objęciem jego działania również decyzji podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy[14]. W późniejszym czasie przywołany uprzednio pogląd W. Dawidowicza uległ ewolucji, choć odpowiadając na krytykę, wyraził dość oryginalne stwierdzenie, iż poglądy jego cenzorów mogą się ostać tylko przy założeniu, że przepis art. 135 k.p.a. ma samoistne znaczenie i „że wyraża on nadrzędność przepisów proceduralnych nad prawem materialnym"[15]. W ocenie B. Adamiak art. 135 k.p.a. stanowi o wstrzymaniu natychmiastowej wykonalności decyzji, a zatem organ odwoławczy może wstrzymać wykonanie zarówno decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, jak i gdy podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy przepisów ustawy[16]. Ostrożniej w tej kwestii

[13] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 217.

[14] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 1999, s. 359.

[15] W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 155. W tym sporo lat temu toczącym się sporze doktrynalnym można doszukiwać się przepowiedzi także i współczesnych tego typu dyskusji, za przedmiot obierających kwestię stosunku prawa materialnego do postępowania administracyjnego, por. np. wywody J. Niczyporuka, *Proceduralizacja prawa administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 551 i n. oraz ich krytyczne omówienie przez J. Zimmermanna, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 23 i n.

[16] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 713.

wypowiada się A. Wróbel, wedle którego odnośnie do wstrzymania przez organ odwoławczy wykonania decyzji natychmiast wykonalnej z mocy przepisu ustawy należy przyjąć, że organ może wstrzymać jej wykonanie, jeżeli stwierdzi, iż nie ma prawnych podstaw do przyjęcia, że podlega ona natychmiastowemu wykonaniu. Trafne wydawać się ma w tym kontekście stwierdzenie, że „organowi odwoławczemu przysługuje kompetencja do kontroli prawidłowości zastosowania przez organ administracji państwowej obu tych podstaw natychmiastowej wykonalności decyzji". Nie wydają się – zdaniem A. Wróbla – natomiast zasadne obawy, że zawieszenie (wstrzymanie) natychmiastowej wykonalności przewidzianej w ustawie prowadziłoby do uchylenia aktem administracyjnym przepisu ustawy[17].

W piśmiennictwie wskazuje się także, że zawartym w art. 130 § 3 k.p.a. zwrotom „natychmiastowa" wykonalność i „natychmiastowe" wykonanie decyzji administracyjnej trzeba nadać znaczenie odbiegające od tego, które mogłoby wynikać z ich dosłownego brzmienia. Pojęcie „natychmiastowości" zostało użyte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego w pewnej konwencji znaczeniowej, której odkodowanie możliwe jest tylko z uwzględnieniem dyrektyw wykładni systemowej. „Natychmiast" wykonalna jest zatem tylko taka decyzja nieostateczna, która została skutecznie doręczona lub ogłoszona stronie postępowania[18]. Zwrotu o „natychmiastowej wykonalności" użyto także w art. 135 k.p.a. Uwzględnić również trzeba, że ustawodawca w przepisach prawa materialnego częstokroć posługuje się sformułowaniem o nadawaniu oznaczonym decyzjom przymiotu natychmiastowej wykonalności, poprzez użycie pojęcia „rygor natychmiastowej wykonalności". Na przykład w ustawie z 10 kwietnia o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[19], w myśl jej art. 17 ust. 1, „Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym". Wprawdzie cecha natychmiastowej wykonalności tego typu decyzji uwarunkowana ma być oznaczonymi przesłankami i wynikać z działania właściwego organu, nie jest to jednak przypadek rygoru natychmiastowej wykonalności w rozumieniu art. 108 k.p.a., ale chodzi tu o natychmiastową

[17] A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, *Komentarz*, Warszawa 2020, s. 702.

[18] R. Kędziora, *Natychmiastowa wykonalność nieostatecznej decyzji administracyjnej*, „Metryka" 2016, nr 2, s. 182.

[19] Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

wykonalność z mocy ustawy. Jeszcze dobitniejszy przykład dość swobodnego podejścia ustawodawcy do posługiwania się w prawie materialnym zwrotem „rygor natychmiastowej wykonalności" daje treść art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[20], z którego wynika, że oznaczonym decyzjom „nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności". Z kolei z przepisu art. 66 ust. 1a i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[21] wynika, że dla decyzji nakazujących usunięcie skutków ingerencji lub naruszeń lub przywrócenie stanu poprzedniego, lub decyzji zakazujących użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości przewidziano zwięźle, że decyzja tego typu „podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie". Ta pewna dezynwoltura terminologiczna ustawodawcy dla sposobu określenia cechy natychmiastowej wykonalności przekonuje, aby opowiedzieć się za tym, że zastosowanie konstrukcji z art. 135 k.p.a. odnosi się zarówno do przypadku wydania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności nadanym jej w trybie art. 108 k.p.a., jak i w sytuacji, gdy natychmiastowa wykonalność wynika z mocy szczególnej ustawy.

5. Węzłowe zagadnienie tkwi w dość ogólnie sformułowanej przesłance dopuszczalności wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej w trybie art. 135 k.p.a. – ma nią być stwierdzenia zaistnienia „uzasadnionego przypadku", co wskazuje na posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym[22]. Dodatkowo, charakter tej kompetencji organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym dookreśla sformułowanie zawarte w treści roztrząsanego przepisu, wskazujące na jej walor uznaniowy – wszak organ odwoławczy „może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać […]". Językowe znaczenie wyrazu „uzasadniony" kojarzy się na ogół z przypadkiem, gdy jest on „oparty na obiektywnych racjach, podstawach, jest poparty dowodami, argumentami"[23]. Rzecz w tym, że Kodeks nie określił formy orzeczenia organu odwoławczego działającego w trybie art. 135. W doktrynie[24], jak i judykaturze[25] nie ulega więc wątpliwości, że formą tą będzie nieza-

[20] Dz. U. z 2023 r. poz. 1448.

[21] Dz. U. z 2024 r. poz. 725.

[22] Problematykę tę omówili A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013.

[23] W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, el.

[24] G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 690.

[25] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2010 r., V SA/Wa 78/10, Lex nr 675699 – na postanowienie wydane na podstawie przepisu art. 135 k.p.a. nie przysługuje zażalenie, ponieważ

skarżalne postanowienie, uwzględniając, iż rozstrzygnięcie tego zagadnienia następuje w toku postępowania (art. 121 § 1), nadto dotyczy poszczególnej kwestii wynikającej w toku tegoż postępowania (art. 121 § 2 k.p.a.). Z tej racji, że tylko te postanowienia, które są zaskarżalne zażaleniem lub skargą do sądu administracyjnego, wymagają uzasadnienia i doręczenia na piśmie (art. 124 § 2 i art. 125 § 1), postanowienie wydane w trybie art. 135 k.p.a. nie będzie podlegało obowiązkowi uzasadnienia ani także doręczenia stronie[26]. Zauważmy, że nawet w odniesieniu do przypadku, w którym ustawodawca, rezygnując z formy postanowienia dla oznaczonego działania, a mam tu na uwadze kwestię przekazania sprawy według właściwości w myśl art. 65 § 1 k.p.a., gdy chciał zobowiązać organ do podania motywów swojego działania, to uczynił to w sposób jednoznaczny, wymagając, aby zawiadomienie o przekazaniu podania według właściwości zawierało uzasadnienie. Takiego obowiązku w odniesieniu do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji ostatecznej nie uczyniono, przeto nie będzie można czynić organowi zarzutów, że nie podał stronie chociażby motywów, które skłoniły go do uznania, że zachodził „uzasadniony przypadek"[27]. Pozostaje oczekiwać, że w ramach „dobrej administracji" organ odwoławczy przynajmniej poinformuje stronę, a także ewentualnie organ egzekucyjny, o skorzystaniu z analizowanego uprawnienia. Ponadto wskazuje się, że postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowej wykonalności decyzji na mocy art. 135 k.p.a. organ może wydać zarówno na wniosek, jak i z urzędu, a jego przesłanką jest stwierdzenie, że w chwili orzekania zaistniały szczególne okoliczności („uzasadnione przypadki") pozwalające na wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji. W trybie art. 135 k.p.a. organ odwoławczy nie podważa więc zasadności czy zgodności z prawem nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, lecz stwierdzając istnienie

takiego uprawnienia nie przewiduje żaden przepis szczególny. Organ II instancji winien stwierdzić niedopuszczalność wniesionego zażalenia na podstawie przepisu art. 134 k.p.a.

[26] Wydaje się, że uwaga A. Wróbla, iż postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji wywołuje skutki prawne z dniem doręczenia (ogłoszenia) go stronie, w świetle przywołanej regulacji Kodeksu jest nieuprawniona – por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *op. cit.,* s. 702.

[27] Niekiedy w judykaturze sądy administracyjne punktowo oceniają trafność stosowania/niestosowania konstrukcji z art. 135 k.p.a. – „Sąd podziela stanowisko organu, że w niniejszej sprawie brak było jakiegokolwiek uzasadnionego powodu, aby wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji. W szczególności, wbrew argumentom skarżącej, skoro w sprawie nie można uznać bezpieczeństwa stosowania spornych kapsułek jako wyrobu medycznego, zatem jak najszybsza likwidacja zagrożenia zdrowia pacjentów leżała w interesie społecznym. Sąd jest zdania, że w przypadku gdy chodzi o ludzkie zdrowie i życie, względy bezpieczeństwa górują nad interesem ekonomicznym firm farmaceutycznych" – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2017 r., VI SA/Wa 1754/17, Lex nr 2452902.

uzasadnionego przypadku wstrzymuje możliwość jej wykonania przed uzyskaniem cechy ostateczności. Okoliczności, które mogą uzasadniać wydanie postanowienia z art. 135 k.p.a., nie musiały przy tym istnieć w chwili wydania decyzji i opatrzenia jej rygorem natychmiastowej wykonalności, lecz mogły powstać później[28].

Działanie na podstawie art. 135 k.p.a. organ odwoławczy może podjąć zarówno z urzędu, jak i z inicjatywy strony, nie wydaje się jednak, aby w razie wniosku o wstrzymanie w tym trybie był zobowiązany sformalizować swą odmowę. Strona w praktyce nie dysponuje środkami mogącymi wymusić reakcję organu na wniosek o wstrzymanie wykonania. Przepisy Kodeksu nie określają także skutków wstrzymania w powyższym trybie. Nie wydaje się również, aby takie postanowienie miało charakter *ius restidendi*, w istocie oznacza ono zakaz wykonywania decyzji na przyszłość, nie przewidziano ponadto możliwości zmiany lub uchylenia takiego postanowienia wydanego w myśl art. 135 k.p.a., z uwagi chociażby na zmianę okoliczności, co przemawia za tym, że rozstrzygnięcie w tym trybie jest jednorazowe i nieodwoływalne[29].

6. Konstrukcja zawarta w art. 135 k.p.a. może budzić skrajne oceny. Uznaniowość działania organu odwoławczego korzystającego z takiego trybu, niezaskarżalność, charakter zwrotu niedookreślonego jako podstawy takiego rozstrzygnięcia skłaniają do wniosku, że organ ten powinien dość rozważnie korzystać z tej kompetencji. Posłużenie się przez ustawodawcę przesłanką odwołującą się do „uzasadnionego przypadku" – oprócz analizowanej konstrukcji z art. 135 k.p.a. – występuje w Kodeksie jeszcze tylko w odniesieniu do żądania organu, aby strona złożyła zaliczkę na pokrycie kosztów postępowania, w myśl bowiem art. 262 § 2 k.p.a. „W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania". W tym przypadku, jak i w odniesieniu do art. 135 k.p.a., posłużenie się zwrotem „w uzasadnionych przypadkach" stanowi przejaw elastyczności stosowania prawa[30] w postępowaniu administracyjnym.

---

[28] Por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2018 r., II OSK 408/18, Lex nr 2609863.

[29] Teoretycznie jest możliwe, iż najpierw organ odwoławczy wstrzyma natychmiastowe wykonanie decyzji nieostatecznej z nadanym jej rygorem natychmiastowej wykonalności, a następnie rozpoznając zażalenie na postanowienie o nadaniu rygoru (art. 108 § 2), dojdzie do przekonania, że nie jest ono uzasadnione. Pojawić się może więc obawa, że doprowadzi to do stanu, w którym ten sam organ odwoławczy popadnie w pewną sprzeczność, gdy idzie o ocenę kwestii wykonalności decyzji nieostatecznej.

[30] Pojęcie to analizował L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 51–52.

Raz jeszcze wyrażę swoje przekonanie, że tak jak roztrząsane zagadnienie wywołuje pewne kontrowersje, to jednak uwzględniając ocenę J. Supernata[31], wedle którego prawo administracyjne jest miejsce pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus* – praktyka stosowania konstrukcji art. 135 k.p.a. powinna zawsze mieć na względzie tę cechę omawianej gałęzi prawa.

[31] Por. J. Supernat, *Język prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski *et al.* (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 47.