

Karolina WojciechowskaUniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-4215-2822**BŁĄD W KLAUZULI OSTATECZNOŚCI****Wprowadzenie**

W idealnym świecie organy administracji publicznej, strony postępowania administracyjnego i ich pełnomocnicy sporządzają idealne pisma – decyzje administracyjne, postanowienia, odwołania, zażalenia itp. W postępowaniu administracyjnym regulowanym przez Kodeks postępowania administracyjnego¹ unormowania dotyczące błędu w pismach są nieliczne i dotyczą wyłącznie błędu popełnionego przez organ. Są one przy tym ograniczone do wąskiej grupy ściśle określonych przypadków, takich jak: błędne pouczenie organu w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego (art. 112 k.p.a.), błędu organu w decyzji (art. 113 k.p.a.), błędu organu w wezwaniu osoby (art. 56, art. 266 k.p.a.). Ustawodawca nie przewiduje ogólnej regulacji dotyczącej błędu, jaki może pojawić się w postępowaniu administracyjnym. Ludzie zaś mogą popełnić błąd w miejscach, w których ich się nie spodziewamy. Liczba błędów wydaje się nieograniczona, a zatem należy zastanowić się, w jaki sposób się z nimi zmierzyć. Z błędem strony lub jej pełnomocnika w postępowaniu, który został dostrzeżony przez organ, można sobie poradzić, stosując wezwanie do uzupełnienia braków formalnych podania z art. 64 k.p.a. Jak poradzić sobie jednak z błędem organu administracji publicznej niemieszczącym się w uregulowanych ramach?

Organ nie jest doskonałą machiną, to w dużej mierze twór ludzki, w działanie którego wpisany jest błąd. Jednym z rodzajów błędów, z jakim można się spotkać w praktyce, jest błąd organu popełniony w klauzuli ostateczności decyzji administracyjnej. Taki błąd wydaje się doniosły, ponieważ może on wpływać na prawa i obowiązki strony danego postępowania administracyjnego, ale także in-

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.), dalej: k.p.a.

nych postępowań administracyjnych wszczynanych w oparciu o decyzję wydaną jako pierwsza. Kwestia ostateczności decyzji jest kluczowa w wielu postępowaniach, w szczególności o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia², ustaleniu warunków zabudowy czy lokalizacji celu publicznego³, pozwoleniu na budowę⁴, w aktach własności ziemi⁵ czy wycince drzew⁶. Poza tą sferą materialnoprawną ostateczność decyzji wpływa również na sferę proceduralną, bowiem niektóre tryby wzruszania decyzji są zastrzeżone tylko dla decyzji ostatecznych, np. wznowienie postępowania z art. 145 k.p.a. czy zmiana lub uchylenie decyzji z art. 154 i 155 k.p.a.

Pojęcie i klasyfikacja klauzuli ostateczności

Mimo że w piśmiennictwie i judykaturze⁷ wskazuje się, iż w świetle przepisów k.p.a. nie ma podstaw do oczekiwania, aby decyzja została opatrzona klauzulą ostateczności, to stosuje się ją powszechnie w obrocie prawnym. Jej pojęcie nie jest unormowane prawnie. Choć w postępowaniu administracyjnym stosuje się wiele klauzul, np. klauzulę odwoławczą, klauzulę odwołalności, klauzulę pra-

² W przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia przedmiotowa klauzula ma znaczenie przy określaniu ważności tego aktu. Decyzja ta bowiem zachowuje swą ważność w terminie 6 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, albo 10 lat w razie przedłużenia jej ważności (art. 72 ust. 3, 4, 4b ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2020, poz. 283 ze zm.).

³ Decyzja o warunkach zabudowy albo decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego dotycząca terenu objętego uchwalonym planem miejscowym, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji, nie podlega stwierdzeniu jej wygaśnięcia, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę (art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2020, poz. 293 ze zm.).

⁴ Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata (art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.).

⁵ Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości stanowi podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów (art. 15 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. nr 27, poz. 250 ze zm.).

⁶ Wydanie ostatecznej decyzji o sprzeciwie wobec usunięcia drzewa stanowi podstawę wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ust. 1, czyli zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu (art. 83f ust. 16 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2020, poz. 55 ze zm.).

⁷ P. Przybysz, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] P. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2019; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1333/17, Lex nr 2446330; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Sz 1375/17, Lex nr 2442649.

womocności, klauzulę o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, klauzule dodatkowe⁸, ustawodawca żadnej z nich w k.p.a. nie reguluje, a wymienia w nim tylko jedną – klauzulę tajności w art. 74 § 1 k.p.a.

Termin „klauzula ostateczności” jest przy tym stosowany przez organy administracji publicznej, sądy administracyjne⁹ i przedstawiciele doktryny¹⁰. W judykaturze klauzula ostateczności nazywana jest także klauzulą o stwierdzeniu ostateczności decyzji¹¹, adnotacją organu na decyzji, że decyzja jest ostateczna od określonej daty, tzn. że nie wniesiono od niej skutecznego odwołania¹², czy klauzulą prawomocności¹³.

Do zrozumienia pojęcia klauzuli ostateczności niezbędne wydaje się sięgnięcie do definicji decyzji ostatecznej, która jest zawarta w art. 16 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem decyzjami ostatecznymi są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ich wzruszenie może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. W literaturze¹⁴ przyjmuje się, że w administracyjnym toku instancji odwołanie nie służy od:

- decyzji wydanych w drugiej instancji – zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie jest dwuinstancyjne, a zatem od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy odwołanie tylko do jednej instancji (art. 127 § 1 k.p.a.),
- decyzji wydanych w jednoinstancyjnym postępowaniu,
- decyzji, jeżeli strona uchybiła terminu do wniesienia odwołania i nie przywrócono jej tego terminu (art. 134 k.p.a.),

⁸ Pod tym pojęciem w literaturze określa się dodatkowe elementy decyzji z art. 107 § 2 k.p.a. T. Dziuk, *Klauzule dodatkowe decyzji administracyjnej*, „Causus” 2010, nr 55, s. 16–23.

⁹ Np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r., sygn. II SA/Kr 606/08, Legalis; wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 października 2008 r., sygn. II SA/Łd 544/08, Legalis; wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 1892/09, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1409/12, Legalis; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 772/13, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. VII SA/Wa 1917/13; Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. VII SA/Wa 1128/13, Legalis.

¹⁰ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 6, s. 53–65.

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r., sygn. II SA/Kr 606/08, Legalis.

¹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1409/12, Legalis.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 333/07, Legalis; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1524/09, Legalis. To ostatnie określenie po wprowadzeniu do art. 16 § 3 k.p.a. definicji decyzji prawomocnej, czyli decyzji ostatecznej, której nie można zaskarżyć do sądu, wydaje się być już w tym kontekście nieaktualne.

¹⁴ K. Glibowski, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis/el. 2020; B. Adamiak, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019; P. Przybysz, komentarz do art. 16 k.p.a.

– decyzji wydanych w pierwszej instancji, w stosunku do których nastąpiło skuteczne zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127a k.p.a.).

Klasyfikując nieco inaczej, można wskazać, że decyzjami ostatecznymi są:

- decyzje wydane przez organ pierwszej instancji, od których nie wniesiono odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przewidzianym ustawowo terminie,
- decyzje organu drugiej instancji zapadłe w rezultacie rozpatrzenia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy,
- decyzje, od których z mocy przepisów szczególnych nie przysługuje odwołanie bądź wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁵.

Z ostatecznością decyzji wiąże się jej wykonalność, gdyż co do zasady wykonaniu podlega decyzja ostateczna (art. 130 § 1 i 2 k.p.a.)¹⁶. Posiadanie przez decyzję klauzuli ostateczności świadczy o jej wykonalności. Jest to doniosły prawnie skutek opatrzenia decyzji omawianą klauzulą.

Za pomocą klauzuli ostateczności organ stwierdza zatem ostateczność decyzji pierwszoinstancyjnej na podstawie akt administracyjnych, klauzulę bowiem zamieszcza się wyłącznie na decyzjach organu pierwszej instancji. Zasadnie podnosi się w doktrynie¹⁷, że opatrywanie decyzji wydanych przez organy drugiej instancji klauzulą ostateczności jest zbędne, ponieważ ostateczność jest ich immanentną cechą.

Interesująco przedstawia się kwestia klasyfikacji klauzuli ostateczności. W literaturze i w orzecznictwie wyklucza się uznanie klauzuli ostateczności jako decyzji czy postanowienia¹⁸. Nadanie klauzuli ostateczności w drodze decyzji admi-

¹⁵ Z. Kmiecik, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Lex/el. 2019; A. Wróbel, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2019; H. Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. H. Knysiak-Sudyka, Lex/el. 2019; Z. Kędziora, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *idem, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2017; C. Martysz, A. Matan, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] G. Łaszczycyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–103*, Lex/el. 2010. Por. L. Żukowski, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *idem, Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 1999; Z. Janowicz, komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *idem, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Lex/el. 1996.

¹⁶ Wyjątkiem od tej zasady jest wykonywanie decyzji nieostatecznej, co ma miejsce w razie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.), natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa (art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.), zgodności z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania (art. 130 § 4 k.p.a.).

¹⁷ P. Przybysz, komentarz do art. 16 k.p.a.

¹⁸ A. Wróbel, komentarz do art. 16 k.p.a.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r., sygn. II SA/Kr 606/08, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1409/12, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. VII SA/Wa

nistracyjnej ocenia się jako nieprawidłowe, ponieważ ostateczność decyzji nie prowadzi do zaistnienia nowej sprawy administracyjnej¹⁹. Czynność ta nie kończy postępowania ani nie rozstrzyga sprawy co do istoty, dlatego *a contrario* z art. 104 k.p.a. za niedopuszczalne uznaje się wydanie decyzji o nadaniu klauzuli ostateczności. Postanowienie nadające klauzulę ostateczności także oceniane jest jako forma niewłaściwa. Zgodnie z art. 123 k.p.a. postanowienia wydawane są w toku postępowania, zaś nadanie klauzuli ostateczności jest czynnością, która ma miejsce już po zakończeniu postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie i judykaturze²⁰ wyklucza się również koncepcję traktowania klauzuli ostateczności jako elementu decyzji – obligatoryjnego czy dodatkowego. Klauzula jako niewyszczególniona w art. 107 § 1 k.p.a. nie jest elementem obligatoryjnym decyzji. Z kolei przyporządkowanie klauzuli do dodatkowego elementu decyzji administracyjnej z art. 107 § 2 k.p.a. wymagałoby istnienia przepisu szczególnego, który nadawałby klauzuli taki charakter, a takiego nie ma.

Można zastanowić się, czy klauzula ostateczności nie jest nadawana w formie adnotacji z art. 72 k.p.a. Ta zastrzeżona jest dla czynności mającej znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, z których nie sporządza się protokołu. Adnotacji dokonuje pracownik, który dokonał czynności, jednak czyni to w trakcie toczącego się postępowania. Klauzulę zaś nadaje się po zakończeniu postępowania, a więc nie jest ona powyższą adnotacją.

Najszerzej przyjętą koncepcją w judykaturze, którą podzielałam, jest traktowanie klauzuli ostateczności jako czynności materialno-technicznej²¹, jednej z prawnych form działania administracji²². Czynności materialno-techniczne stanowią władczą formę działania organów administracji, będąc czynnościami faktycznymi opartymi na wyraźnej podstawie prawnej, wywołującymi konkretne skutki prawne. Ich cechą jest wywołanie określonych skutków prawnych drogą działań

1917/13, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. VII SA/Wa 1128/13, Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. IV SA/Po 685/13, Lex nr 1437713; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. IV SA/Po 95/14, Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2016 r., sygn. IV SA/Po 950/15, Legalis.

¹⁹ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 55; R. Michalska-Badziak [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, J. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 386.

²⁰ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 54; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Sz 1375/17, Lex nr 2442649; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Sz 302/18, Lex nr 2514215.

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Sz 1375/17, Lex nr 2442649; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Sz 302/18, Lex nr 2514215.

²² Zob. szeroko na temat klasyfikacji i pojęcia czynności materialno-technicznych: K. Ziemiński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 16–44, 70–73. Na temat rozróżnienia czynności materialno-technicznych od aktu administracyjnego zob. *idem*, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 498 i n.

faktycznych, przy czym kształtują one nową sytuację prawną przez fakty, a nie przez tworzenie norm porządku prawnego²³.

Za typową czynność materialno-techniczną uznaje się działanie administracji publicznej polegające na wydawaniu zaświadczeń²⁴. Podążając tym kierunkiem, w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest podgląd, że klauzula ostateczności jest w istocie szczególnym rodzajem zaświadczenia w rozumieniu art. 217–219 k.p.a.²⁵ W tym nurcie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2009 r.²⁶, uznając, że nadanie decyzji klauzuli ostateczności jest czynnością materialno-techniczną. Za czynność materialno-techniczną należy bowiem uznać działania organów, które będąc czynnościami faktycznymi, są oparte na podstawie prawnej i wywołują skutki prawne. W piśmiennictwie podkreśla się przy tym odrębność klauzuli ostateczności od innych zaświadczeń, określając ją jako zaświadczenie o szczególnej postaci²⁷.

W literaturze wskazuje się, że alternatywą wobec klauzuli ostateczności jest zaświadczenie o ostateczności decyzji. Klauzula nie musi być zamieszczona bezpośrednio na dokumencie decyzji, a zatem nie ma przeszkód, aby przybrała ona postać odrębnego dokumentu²⁸. W tym artykule chciałabym jednak skupić się na formie klauzuli zamieszczonej na decyzji, a nie formie odrębnego zaświadczenia.

Z klasyfikacją klauzuli ostateczności jako czynności materialno-technicznej wiąże się to, że stwierdzenie ostateczności ma charakter deklaratoryjny. W piśmiennictwie i orzecznictwie²⁹ podkreśla się, że umieszczenie na odpisie decyzji wydanej w pierwszej instancji odcisku pieczęci o treści „decyzja ostateczna” lub umieszczenie adnotacji o tej treści ma znaczenie czysto informacyjne – strona może przystąpić do wykonania decyzji, nie dysponując decyzją opatrzoną taką pieczęcią lub adnotacją.

Jednocześnie klauzula ostateczności jest określana jako dokument urzędowy, do którego zastosowanie znajdzie art. 76 § 1 k.p.a., a zatem stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone, i jako taka korzysta ze zwiększo-

²³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda, M. Grzywacz, *Czynności faktyczne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 331–334.

²⁴ K. Ziemiński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 72.

²⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 763/13, Legalis; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 765/13, Legalis; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 772/13, Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. IV SA/Po 685/13, Lex nr 1437713.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. IV SAB/Wa 170/08, Legalis.

²⁷ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 65–66.

²⁸ *Ibidem*, s. 53–54, 60.

²⁹ P. Przybysz, komentarz do art. 16 k.p.a.; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1333/17, Lex nr 2446330; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Sz 1375/17, Lex nr 2442649.

nej mocy dowodowej³⁰. Umieszczenie klauzuli ostateczności rodzi domniemanie faktyczne, że zaistniały okoliczności pozwalające uznać decyzję za ostateczną³¹.

Tryb i forma nadawania klauzuli ostateczności

Przepisy procedury administracyjnej nie określają ani trybu, ani formy nadania klauzuli ostateczności. Kwestia ta jest dostrzegana w piśmiennictwie i judykaturze, w których podnosi się, że przepisy regulujące postępowanie administracyjne, w tym k.p.a., nie przewidują procedury nadawania klauzuli ostateczności, zaopatrywania decyzji administracyjnych w klauzulę ostateczności czy stwierdzania w inny sposób, że decyzja jest ostateczna³².

Przyjęcie, że klauzula odwoławcza jest zaświadczeniem, umożliwia stosowanie do niej przepisów działu VII k.p.a. W ten sposób właściwość organu administracji publicznej należy wywieść z art. 217 § 1 k.p.a. Stosując go, wydaje się, że organem właściwym do nadania klauzuli ostateczności jest organ, który wydał decyzję administracyjną. Ciekawe wydaje się zagadnienie, do jakiego organu wystąpić o klauzulę w razie zmiany stanu prawnego w zakresie właściwości rzeczowej – do dotychczasowego organu czy do nowego organu. Z sytuacją tego typu mamy np. do czynienia w przypadku decyzji o pozwoleniu o użytkowanie wydawanych pod rządami ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane³³ przez właściwy terenowy organ administracji państwowej (art. 42 ust. 1 tej ustawy). Obecnie zaś organem właściwym w tych sprawach jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego³⁴. W tego typu sytuacji w pierwszej kolejności należy zastosować przepisy przejściowe, a jeżeli takich nie ma, skłaniam się ku stanowisku, że właściwy jest nowy organ.

Klauzulę ostateczności nadaje się na wniosek (art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.). Wydaje się, że dopuszczalne jest również nadanie klauzuli przez organ z urzędu (art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a.). Należy postawić pytanie, czy o klauzulę ostateczności mogą się

³⁰ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 61–62.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1409/12, Legalis. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 333/07, Legalis.

³² A. Wróbel, komentarz do art. 16 k.p.a.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r., sygn. II SA/Kr 606/08, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1409/12, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. VII SA/Wa 1917/13; Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. VII SA/Wa 1128/13, Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. IV SA/Po 685/13, Lex nr 1437713; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. IV SA/Po 95/14, Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2016 r., sygn. IV SA/Po 950/15, Legalis; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1333/17, Lex nr 2446330; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Sz 1375/17, Lex nr 2442649.

³³ Dz.U. nr 38, poz. 229 ze zm.

³⁴ Art. 83 ust. 1 w zw. z art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.).

ubiegać wyłącznie strony postępowania zakończonego wydaniem danej decyzji, czy też krąg ten powinien być szerszy, taki jak przewidują to regulacje o zaświadczeniu – umożliwiające uzyskanie klauzuli przez osoby ubiegające się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Sądzę, że legitymację tę należy jednak zawęzić do stron postępowania – wnioskodawcy i pozostałych podmiotów spełniających wymogi z art. 28 k.p.a., ponieważ klauzula jest nierozzerwalnie związana z decyzją administracyjną wydawaną w postępowaniu ogólnym. Ponadto byłoby to trudne z powodów technicznych, gdyż decyzję doręcza się stronom (art. 109 k.p.a.), a to na egzemplarzu decyzji nabija się klauzulę.

Zasadnie wywodzi się w judykaturze, iż „nie można nie dostrzegać, że niektóre przepisy, nierozbudowanej wszak procedury z zakresu wydawania zaświadczeń, sygnalizują jedynie działania organu lub osoby żądającej zaświadczenia, nie dookreślając ani zasad, ani formy tych działań”³⁵. Z tego względu przyjmuje się, że braki w procedurze o wydanie zaświadczenia mogą i powinny być uzupełniane w ograniczonym, niezbędnym dla zaświadczenia zakresie poprzez odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących postępowania jurysdykcyjnego³⁶. Z tego odpowiedniego stosowania wywodzi się możliwość zastosowania art. 107 § 1 k.p.a. w zakresie wymogów formalnych klauzuli ostateczności, wśród których wskazywane są: oznaczenie organu, data wydania („nadania”), rozstrzygnięcie (stwierdzenie, że decyzja stała się ostateczna), podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego³⁷.

Klauzula najczęściej jest sformułowana następująco: decyzja stała się ostateczna w danym dniu i jest podpisana przez pracownika organu ze wskazaniem stanowiska służbowego oraz wskazaniem daty jej nabicia. Przybija się ją na końcu decyzji albo na jej pierwszej stronie. Wśród elementów klauzuli ostateczności można więc wyróżnić: 1) sformułowanie, że decyzja stała się ostateczna; 2) wskazanie dnia, w którym to nastąpiło; 3) podpis pracownika organu ze wskazaniem stanowiska służbowego oraz 4) wskazanie daty nabicia klauzuli. Pierwsze trzy elementy wydają się być obligatoryjne, bowiem celem uzyskania klauzuli jest wiedza o tym, od kiedy decyzja stała się ostateczna.

Data uzyskania cechy ostateczności przez decyzję jest zależna od daty doręczenia decyzji stronie, dlatego decyzja może stać się ostateczna w różnych datach dla poszczególnych stron postępowania. Decyzja może być zatem równocześnie ostateczna wobec niektórych stron i nieostateczna wobec pozostałych

³⁵ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2015 r., sygn. II GSK 112/14, Legalis.

³⁶ B. Adamiak, komentarz do art. 218 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019.

³⁷ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 57. Autor ten podnosi też, że zakwalifikowanie klauzuli jako szczególnego rodzaju zaświadczenia przeczy istnieniu potrzeby odrębnej regulacji prawnej dotyczącej klauzuli. *Ibidem*, s. 65.

stron³⁸. Jaką w takiej sytuacji datę powinien wskazać organ w klauzuli? Uważam, że najpóźniejszą, liczoną od ostatniego doręczenia decyzji stronie.

Podpis pod klauzulą ostateczności powinien złożyć piastun funkcji organu, co ma wynikać ze ścisłego związku klauzuli z decyzją oraz sformułowania art. 217 § 1 k.p.a., że zaświadczenie wydanie organ³⁹. Nie ma przeszkód, aby na podstawie art. 268a k.p.a. klauzulę podpisał upoważniony pracownik organu.

W klauzuli ostateczności organ nie wskazuje przyczyn uostatecznienia się decyzji, k.p.a. bowiem nie wymaga, aby zostały w treści tej klauzuli wskazane powody uzyskania przez decyzję cechy ostateczności, np. upływ terminu do wniesienia odwołania czy cofnięcie odwołania przez stronę⁴⁰.

W zakresie formy klauzuli ostateczności w przeważającej mierze stanowi ona pieczęć. Choć technika nadania klauzuli wydaje się być dowolna, to forma pieczęci jest preferowana w praktyce organów administracji publicznej, co potwierdzają liczne przykłady z orzecznictwa⁴¹.

W praktyce organy nieraz wymagają uiszczenia opłaty skarbowej od klauzuli ostateczności, kwalifikują ją bowiem jako zaświadczenie wydawane na wniosek, które podlega opłacie w kwocie 17 zł na podstawie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁴² i części II pkt 21 załącznika do tej ustawy, czyli jako „pozostałe zaświadczenie”⁴³. Nie jest to przy tym praktyka jednolita w skali kraju⁴⁴.

W kontekście omawianej problematyki interesującym zagadnieniem wydaje się forma, w jakiej ma nastąpić odmowa nadania klauzuli ostateczności, tym bardziej że budzi ona wątpliwości w orzecznictwie. Z jednej strony do kwestii tej

³⁸ P. Przybysz, komentarz do art. 16 k.p.a.; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1333/17, Lex nr 2446330.

³⁹ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 57–58.

⁴⁰ P. Przybysz, komentarz do art. 16 k.p.a.; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Sz 1333/17, Lex nr 2446330; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Sz 1375/17, Lex nr 2442649.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 1524/09, Legalis; wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 1892/09, Legalis; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. II SA/Bd 238/11, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. VII SA/Wa 1128/13, Legalis.

⁴² Dz.U. 2019, poz. 1000 ze zm.

⁴³ Taką praktykę stosuje np. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, wskazując na swojej stronie internetowej, że w celu nadania klauzuli ostateczności decyzji należy przedłożyć w Centrali KOWR oryginał decyzji bądź przesłać go pocztą z prośbą o dokonanie takiej czynności i zwrotne przesłanie, <http://www.kowr.gov.pl/ukur/zgody-na-zbycie-nieruchomosci-rolnych/uprawomocnienie-decyzji> (9.04.2020).

⁴⁴ Przykładowo Biuro Geodezji i Katastru m.st. Warszawy za nadanie klauzuli ostateczności na decyzji podziałowej oraz wydanie map z projektowanym podziałem nie pobiera opłaty skarbowej, <https://warszawa19115.pl/-/nadanie-klauzuli-ostateczności-na-decyzji-podziałowej-oraz-wydanie-map-z-projektowanym-podziałem-> (9.04.2020).

odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r.⁴⁵, przyjmując, że przedmiotem postępowania administracyjnego nie może być kwestia nadania bądź odmowy nadania klauzuli ostateczności decyzji, gdyż do wydania takiego aktu nie ma podstaw w obowiązujących przepisach. W takim przypadku należy rozpatrywać odmowę wydania zaświadczenia stwierdzającego, że decyzja jest ostateczna. Na odmowę wydania zaświadczenia służy zaś zgodnie z art. 219 k.p.a. zażalenie. Podobnie o omawianej sytuacji wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r.⁴⁶ To stanowisko wydaje się przekonujące.

Z drugiej zaś strony wyrażany jest w judykaturze⁴⁷ pogląd, iż konsekwencją klasyfikacji klauzuli jako czynności materialno-technicznej jest uznanie, że organ administracji publicznej, odmawiając nadania takiej klauzuli, a więc dokonania czynności materialno-technicznej, był zobowiązany zastosować jako prawną formę tego działania w tym zakresie formę decyzji administracyjnej. Odmowa dokonania czynności materialno-technicznej powinna być dokonana w formie decyzji. Jest to negatywne rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, o której załatwienie zwracała się strona mająca w tym interes prawny. Taka forma załatwienia sprawy umożliwia instancyjną kontrolę zgodności rozstrzygnięcia z prawem, a następnie kontrolę sądową. W najlepszy sposób chroni zarówno interes społeczny, jak i interes strony.

Rodzaje i skutki błędu w klauzuli ostateczności

Ustawodawca nie przewiduje trybu nadania klauzuli ostateczności, a tym bardziej milczy na temat błędu w niej. Przez błąd w niniejszym artykule rozumiem wskazanie danej okoliczności niezgodnie z zaistniałym stanem faktycznym.

Wydaje się, że w przypadku klauzuli ostateczności należy wziąć pod uwagę następujące rodzaje błędów: błąd w dacie uostatecznienia się decyzji, błąd w sformułowaniu o ostateczności decyzji, błąd w podpisie, błąd we wskazaniu daty opatrzenia decyzji klauzulą.

Błąd w dacie opatrzenia decyzji klauzulą polega na wskazaniu niewłaściwej daty tego opatrzenia, niezgodnej ze stanem faktycznym, w którym ta czynność była dokonywana. Czasami zdarza się, że klauzula jest nadawana po wielu latach, a nawet dziesięcioleciach⁴⁸ od uostatecznienia się decyzji. Błąd w podpisie

⁴⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 763/13, Legalis. Podobnie: wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 765/13, Legalis; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ke 772/13, Legalis.

⁴⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. III SA/Kr 981/09, Legalis.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. IV SAB/Wa 170/08, Legalis.

⁴⁸ Np. przy aktach własności ziemi.

może sprowadzać się do omyłki pisarskiej w imieniu, nazwisku, stanowisku służbowym pracownika organu. Natomiast błąd w sformułowaniu o ostateczności decyzji może polegać na wskazaniu zamiast tego, że decyzja jest ostateczna, tego, że jest ona np. prawomocna lub wykonalna. Jednak pierwszy z powyżej wskazanych błędów wydaje się najistotniejszy. Polega on na podaniu niewłaściwej daty, w której decyzja stała się ostateczna – za wczesnej albo za późnej. Z tym błędem mamy też najczęściej do czynienia w praktyce, szczególnie w przypadku postępowań, w których występuje wiele stron. Jak już wskazałam powyżej, w takiej sytuacji data ostateczności decyzji powinna być datą liczoną od ostatniego doręczenia stronie. Innym przykładem zdarzającego się błędu tego typu jest sytuacja, w której decyzja organu pierwszej instancji podlega uchyleniu przez organ odwoławczy i w sprawie wydawana jest decyzja w ponownie prowadzonym postępowaniu. Na tym rodzaju błędów – błędów w dacie uostatecznienia się decyzji – chciałabym skupić uwagę w dalszych rozważaniach. Skoro decyzja administracyjna staje się ostateczna z mocy prawa, to nie jest możliwe przesunięcie terminu uzyskania tego atrybutu czynnością materialno-techniczną polegającą na opatrzeniu decyzji pieczętą poświadczającą, że decyzja jest ostateczna. Jeżeli poświadczenie to zawiera błędną datę, to i tak należałoby przyjąć jako datę uzyskania przymiotu ostateczności datę, kiedy to faktycznie nastąpiło, a nie wynikającą z pieczętki⁴⁹.

Należy przy tym pamiętać, że w związku z kwalifikacją klauzuli ostateczności jako dokumentu urzędowego z art. 76 § 1 k.p.a.⁵⁰ umieszczenie klauzuli rodzi domniemanie, że zaistniały okoliczności pozwalające uznać decyzję za ostateczną⁵¹.

Za ugruntowany należy uznać pogląd prezentowany w orzecznictwie, zgodnie z którym nadanie klauzuli nie może prowadzić samoistnie do uostatecznienia się decyzji w sytuacji, gdy brak do tego podstaw prawnych. Wadliwe nadanie klauzuli stwierdzającej ostateczność decyzji nie jest objęte zasadą trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 k.p.a.), a czynność taka rodzi jedynie obalalne domniemanie, że decyzja administracyjna jest ostateczna⁵².

W wyroku z dnia 28 października 2008 r.⁵³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi przyjął, że z klauzuli ostateczności wynika domniemanie, że decyzja

⁴⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. II SA/Sz 1375/17, Lex nr 2442649.

⁵⁰ T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 61–62.

⁵¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1409/12, Legalis. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 333/07, Legalis; T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 62.

⁵² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r., sygn. II SA/Kr 606/08, Legalis. Podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 333/07, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2013 r., sygn. III SA/Kr 1409/12, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. VII SA/Wa 1128/13, Legalis.

⁵³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 października 2008 r., sygn. II SA/Łd 544/08, Legalis.

stała się ostateczna w danej dacie, niemniej domniemanie to może zostać wzruszone poprzez przedstawienie okoliczności pozwalających na jego obalenie. O obalności tego domniemania wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 29 września 2008 r.⁵⁴ Obalenie domniemania jest możliwe przez przedstawienie okoliczności pozwalających na jego obalenie, a rolą organu jest zweryfikowanie tychże okoliczności celem jednoznacznego ustalenia kwestii ostateczności orzeczenia⁵⁵.

Nieprawidłowe wskazanie daty ostateczności powinno więc skutkować wystąpieniem o nadanie tej decyzji klauzuli obejmującej prawidłowo określoną datę zgodnie ze stanem faktycznym wynikającym z akt sprawy. Ta propozycja wpisuje się w nurt orzeczniczy, zgodnie z którym jeżeli strona nie zgadza się z treścią wydanego przez organ zaświadczenia, powinna złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia o określonej treści i w przypadku wydania przez organ postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia takiej treści będzie jej przysługiwał środek zaskarżenia w postaci zażalenia⁵⁶. Przy czym ta sytuacja zakłada, że strona jest świadoma błędu organu w klauzuli ostateczności i zamierza wyeliminować stan błędu. Może być jednak tak, że strona nie wie o błędzie w klauzuli albo o nim wie, lecz jest on dla niej korzystny i nie ma zamiaru go eliminować. W sytuacji braku świadomości strony o błędzie w klauzuli warto postawić pytanie, czy zastosowanie się przez stronę do treści decyzji, której organ nadał klauzulę ostateczności, może skutkować dla niej negatywnym konsekwencjami.

Do sytuacji, w której strona nie zdaje sobie sprawy z błędu w klauzuli, odnosi się orzecznictwo sądów administracyjnych. Na gruncie Prawa budowlanego Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ten, kto podejmuje roboty budowlane na podstawie nieostatecznego jeszcze pozwolenia na budowę, czyniąc to w przeświadczeniu, że je uzyskał, nie może być traktowany tak samo jak inwestor, który buduje bez pozwolenia na budowę w ogóle. Nie może mieć do niego zastosowanie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵⁷. W stanie faktycznym, na którym oparte było to orzeczenie, przeświadczenie inwestora o ostateczności decyzji wynikało z istnienia w aktach sprawy decyzji z pieczęcią stwierdzającą jej ostateczność. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na zasadę zaufania strony do organów postępowania wyrażoną w art. 8 k.p.a.

⁵⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2008 r., sygn. II SA/Kr 606/08, Legalis.

⁵⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 października 2008 r., sygn. II SA/Łd 544/08, Legalis.

⁵⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. IV SA/Po 685/13, Lex nr 1437713.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 1892/09, Legalis. Do 28 czerwca 2015 r. zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.) roboty budowlane można było rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Podobnie w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonej w wyroku z dnia 5 marca 2009 r.⁵⁸ nie ma podstaw do stosowania art. 48 Prawa budowlanego w sytuacji, gdy inwestor rozpoczyna prace budowlane, legitymując się pozwoleniem na budowę opatrzonym klauzulą ostateczności, po otrzymaniu dziennika budowy i zawiadomieniu organów o przystąpieniu do robót budowlanych. Analogicznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 r., podnosząc, że brak jest podstaw do wydania decyzji w trybie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego w odniesieniu do robót budowlanych, które inwestor rozpoczął i prowadził, dysponując pozwoleniem budowlanym, na którym oznaczono, iż jest ono ostateczne⁵⁹. W innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozpoczęcie budowy i kilkudniowe prowadzenie na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być uznane za objęte hipotezą art. 48 wyżej wymienionej ustawy. Nie można bowiem zrównać sytuacji inwestora, który buduje lub wybudował obiekt budowlany, nie posiadając wymaganego pozwolenia na budowę, z sytuacją inwestora, który rozpoczął budowę na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, zwłaszcza gdy miał prawo wierzyć, iż decyzja posiada już przymiot ostateczności⁶⁰.

Oparcie się przez organ administracji publicznej jedynie na samej klauzuli ostateczności i wyciągnięcie z niej niekorzystnych dla strony konsekwencji prawnych bez jednoczesnego odniesienia się do podnoszonych okoliczności mogących przemawiać za brakiem doręczenia stronie decyzji jest oceniane jako działanie niezgodne z prawem⁶¹.

W tym kontekście należy podzielić pogląd, że choć sama klauzula nie rodzi bezpośrednich skutków w płaszczyźnie ostateczności decyzji, to w pewnych sytuacjach oddziałuje ona na uprawnienia i obowiązki adresata decyzji. Dopuszczenie takiego oddziaływania jest uzasadnione zaufaniem inwestorów do działań organów administracji publicznej z art. 8 k.p.a.⁶²

Otwarta pozostaje natomiast odpowiedź na pytanie dotyczące skutków błędu w klauzuli ostateczności, z którego strona zdaje sobie sprawę, w szczególności gdy jest to błąd na korzyść strony. Co powinna zrobić strona, która uświadomiła sobie ten fakt? Czy powinna zgłosić to organowi? Czy powinna ponieść odpowiedzialność za wykorzystanie błędu organu na swoją korzyść? Przedstawiciele judykatury i piśmiennictwa nie wypowiadają się w tym zakresie. Wydaje się, iż strona mająca świadomość błędu w klauzuli powinna ten fakt zgłosić organowi i doprowadzić do zaistnienia stanu zgodnego z prawem. Środkiem do tego jest

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. II OSK 289/08, Legalis.

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. VII SA/Wa 345/09, Legalis.

⁶⁰ Wyr. NSA z 19 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 116/06, Legalis nr 368176.

⁶¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. IV SA/Po 95/14, Legalis.

⁶² T. Dziuk, *Klauzula ostateczności...*, s. 64–65.

wniosek o nadanie nowej, prawidłowej klauzuli ostateczności. Natomiast działanie strony, która świadomie doprowadza do popełnienia przez organ błędu w klauzuli ostateczności, nie powinno korzystać z ochrony prawnej.

Podsumowanie

Choć przepisy postępowania administracyjnego nie regulują klauzuli ostateczności, to jest ona powszechnie stosowana w praktyce działania organów administracji publicznej. Klasyfikowana jest ona jako czynność materialno-techniczna, rodzaj zaświadczenia, dokumentu urzędowego z art. 76 k.p.a. stwierdzającego datę uzyskania przez decyzję administracyjną cechy ostateczności, która świadczy o jej wykonalności. Jest ona objęta obalalnym domniemaniem prawnym, że stwierdzona w niej okoliczność jest prawdziwa.

Do trybu i formy klauzuli ostateczności stosuje się odpowiednio przepisy działu VII k.p.a. dotyczące zaświadczeń. Klauzula ostateczności posiada cztery elementy: sformułowanie świadczące o uostatecznieniu się decyzji, datę uzyskania przez decyzję ostateczności, podpis pracownika organu wraz ze wskazaniem jego stanowiska służbowego, datę opatrzenia decyzji klauzulą. Jest ona zamieszczana na decyzjach organu pierwszej instancji, zazwyczaj przy wykorzystaniu pieczęci.

Kluczowym elementem klauzuli ostateczności jest data uostatecznienia się decyzji, w której też najczęściej pojawiają się błędy. Data ta bowiem może nie być równoczesna dla wszystkich stron postępowania. W takiej zaś sytuacji organ powinien obliczyć ją od daty ostatniego doręczenia decyzji stronie w sprawie.

Sądzę, że należy rozróżnić w zakresie skutków tego błędu w klauzuli ostateczności sytuację, w której błąd ten jest niezależny od strony, od takiej, w której strona ma świadomość błędu, a nawet idąc dalej – błąd zaistniał w wyniku działania strony, inaczej mówiąc – to strona doprowadziła do zaistnienia błędu. W pierwszej z tych sytuacji niedopuszczalne jest wyciąganie negatywnych konsekwencji prawnych wobec strony, która zastosowała się do błędnej klauzuli ostateczności, działając w zaufaniu do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.). Natomiast jeżeli strona ma świadomość błędu w klauzuli, powinna wnieść do organu wniosek o nadanie nowej, prawidłowej klauzuli, zgodnie ze stanem faktycznym i prawnym. Strona zaś, która świadomie powoduje u organu błąd w klauzuli ostateczności, nie powinna korzystać z ochrony prawnej.

Bibliografia

- Adamiak B., komentarz do art. 16 k.p.a., komentarz do art. 218 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis/el. 2019.
Dziuk T., *Klauzule dodatkowe decyzji administracyjnej*, „Casus” 2010, nr 55.

- Dziuk T., *Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 6.
- Glibowski K., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis/el. 2020.
- Janowicz Z., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Lex/el. 1996.
- Kędziora Z., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] Z. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el. 2017.
- Kmieciak Z., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Lex/el. 2019.
- Knysiak-Sudyka H., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. H. Knysiak-Sudyka, Lex/el. 2019.
- Martysz C., Matan A., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–103*, Lex/el. 2010.
- Michalska-Badziak R. [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, J. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Przybysz P., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] P. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2019.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., Róg-Dyrda J., Grzywacz M., *Czynności faktyczne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Wróbel A., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2019.
- Ziemski K. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Żukowski L., komentarz do art. 16 k.p.a. [w:] L. Żukowski, *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 1999.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest klauzula ostateczności decyzji administracyjnej, a dokładnie sytuacja, w której w tej klauzuli występuje błąd w dacie uostatecznienia się. Forma klauzuli ostateczności, choć powszechnie stosowana w praktyce organów administracji publicznej, nie posiada regulacji w k.p.a. Klasyfikuje się ją w orzecznictwie i piśmiennictwie jako czynność materialno-techniczną, rodzaj zaświadczenia, i na tej podstawie stosuje się do niej odpowiednio przepisy działu VII k.p.a. dotyczące zaświadczeń. Jako dokument urzędowy korzysta z domniemania, że zaistniały okoliczności pozwalające uznać decyzję za ostateczną. Jeżeli w dacie wskazującej ostateczność występuje błąd, to zasadniczo strona, która zastosowała się do niej, nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji prawnych wynikających z działania organu, ponieważ działa ona w zaufaniu do organów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: klauzula ostateczności, błąd, organ administracji publicznej, postępowanie administracyjne

ERROR IN THE FINALITY CLAUSE

Summary

The subject matter of the article is the finality clause of an administrative decision, precisely the situation where an error occurs in this clause at the date of finalisation. The form of the finality clause, although commonly used in the practice of public administration authorities, is not regulated in the Code of Administrative Procedure. It is classified in case law and literature as a substantive and technical activity, a type of certificate and on this basis the provisions of Chapter VII of the Code of Administrative Procedure concerning certificates apply to it accordingly. As an official document it benefits from the presumption that there are circumstances that allow to consider the decision as final. If there is an error at the date of the finality, then, in principle, the party that has complied with it should not suffer any negative legal consequences as a result of the authority's action, since it acts in confidence in public administration authorities.

Keywords: finality clause, error, public administration authorities, administrative procedure