

Bogusława Dobkowska¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID ID: 0000-0001-5840-2908

ZASADA DWUINSTANCYJNOŚCI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – AKTUALNE PROBLEMY PRAWNE

ABSTRACT

The principle of two-stage administrative proceedings – current legal issues

One of the basic constitutional principles is the principle of two-stage proceedings. Raising it to a constitutional rank demonstrates its importance. The adopted model of two-stage administrative proceedings intends to guarantee that the decision issued by the administrative authority will be consistent with the law. The means of such verification constitutes an appeal. The article aims to present the most important institutions related to the principle of two instances and analyze them. It is undoubtedly an appeal, but also a waiver of the right to appeal, an objection and a cassation decision (Article 138 § 2 of the Polish Code of Administrative Procedure), which is the most controversial. For this purpose, the author uses dogmatic and legal methods.

Keywords: code of administrative procedure, principle of two-stage administrative proceedings, appeal, cassation decision, objection

Słowa kluczowe: Kodeks postępowania administracyjnego, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, odwołanie, decyzja kasacyjna, sprzeciw

¹ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

1. Wprowadzenie

Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych jest zasada dwuinstancyjności postępowania. O jej doniosłości świadczy to, że została podniesiona do rangi konstytucyjnej. Przyjęty model dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego stanowić ma gwarancję tego, że rozstrzygnięcie wydane przez organ administracyjny będzie zgodne z prawem. Środkiem umożliwiającym taką weryfikację jest odwołanie. Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych instytucji związanych z zasadą dwuinstancyjności i ich analiza. Niewątpliwie są to odwołanie, ale też zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, sprzeciw i decyzja kasacyjna (art. 138 § 2 k.p.a.), która budzi najwięcej kontrowersji. W artykule została zastosowana metoda dogmatyczno-prawna.

2. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Stosownie do treści art. 78 Konstytucji RP² każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Konstytucja, stanowiąc o prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a nie o prawie zaskarżenia orzeczeń i decyzji, przesądza o przyjęciu toku instancji administracyjnej, przy czym mowa tu o toku co najmniej dwuinstancyjnym³. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż „konstytucyjne prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistnienia tzw. sprawiedliwości proceduralnej”, wskazując przy tym, że „niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej instancji. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa gwarantowanego w art. 78 zd. 1 Konstytucji”⁴. W doktrynie podkreśla się również, że standard konstytucyjny w zakresie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego musi być rozważany na płaszczyźnie treści przepisu art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Jakkolwiek bowiem treść przepisu art. 78 Konstytucji RP wykazuje związki zarówno z przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do sądu), jak i 176 ust. 1 Konstytucji RP (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego), to jednak oba przepisy (art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1) odnoszą się do postępowań przed sądami i nie tworzą standardu w zakresie instancyjności postępowania

² Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

³ B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 25. Zob. również: Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 13.

⁴ Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, nr 7, poz. 158; wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A” 2004, nr 1, poz. 2.

administracyjnego. Z kolei przepis art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego), mimo że wyraża treść normatywną, ma charakter bardzo ogólny. W konsekwencji trudno byłoby z treści tego przepisu wywodzić stanowcze i szczegółowe wnioski co do standardu w zakresie instancyjności postępowania administracyjnego⁵.

Potwierdza to orzecznictwo, z którego wynika, iż celem zasady dwuinstancyjności jest zagwarantowanie jednostce, której statusu dana sprawa dotyczy (tj. stronie), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia. Wyraźne odwołanie się w przytoczonym przepisie do sformułowania „orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji” sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne uruchamiające kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym⁶. Przy czym zauważa się, że tą drugą instancją w odniesieniu do rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji nie mogą być niezawisłe sądy⁷.

Przywołana zasada została uszczegółowiona w Kodeksie postępowania administracyjnego⁸ i Ordynacji podatkowej⁹, przy czym dalsze rozważania prowadzone będą na gruncie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Formalny aspekt zasady dwuinstancyjności wyraża się w konstrukcji toku instancji, który polega na łącznym działaniu dwóch, kolejno uruchamianych instancji administracyjnych i zakłada przesunięcie uprawnień do ponownego rozstrzygania sprawy na organ drugiej instancji¹⁰. W doktrynie wskazuje się na zróżnicowany katalog elementów zasady dwuinstancyjności. Zalicza się do nich: ograniczenie możliwości wniesienia odwołania tylko do jednej instancji, pionowe ukształtowanie toku instancji, powierzenie funkcji organu odwoławczego organowi bezpośrednio wyższego stopnia, skargowość, pośredni tryb wnoszenia środków prawnych, ograniczony formalizm, wpływ na wykonanie decyzji, przeniesienie sprawy do wyższego organu, ponowne rozpatrzenie sprawy w całości, zakaz pogarszania sytuacji odwołującego się przy orzekaniu odwoławczym¹¹.

W orzecznictwie podkreśla się, iż dla uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania została zrealizowana, nie wystarcza, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone¹². Zatem zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego organ odwoławczy

5 M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2, s. 661–668.

6 Wyrok TK z dnia 15 maja 2000 r., SK 29/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2000, nr 4, poz. 110.

7 W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójszczelbłowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 21.

8 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm., dalej: k.p.a.

9 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.

10 J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 12.

11 J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 111.

12 Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2000 r., V SA 359/00, LEX nr 51287.

nie może ograniczyć się jedynie do kontroli decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, lecz zobowiązany jest ponownie rozpatrzyć sprawę w jej całości. Ponadto organ odwoławczy jako organ o charakterze reformatoryjnym ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego i prawnego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji. Jednocześnie jednak pamiętać należy, iż zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy nie może zmieniać rodzaju sprawy, a zatem w postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta wyłącznie tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawa. Organ odwoławczy nie może też orzekać w zakresie innym, niż to uczynił przed nim organ pierwszoinstancyjny. Zmiana podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej prowadzi bowiem do zmiany przedmiotowej tożsamości sprawy. Oznacza to naruszenie zasady dwuinstancyjności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, co stanowi rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)¹³.

Naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania uznawane jest w orzecznictwie za kwalifikowaną wadę decyzji, wymagającą stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wskazuje się w tym zakresie, iż wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym, godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywateli i musi być oceniane jako rażące naruszenie prawa¹⁴.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, gdyż ustawodawca dopuszcza od niej wyjątki, jednakże muszą one wynikać z przepisów rangi ustawowej. Ustanowienie wyjątków musi mieć charakter wyraźny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości, precyzyjnie ograniczony co do zakresu i niedopuszczający możliwości rozszerzającej interpretacji. Jeżeli zaś u organów orzekających, zarówno administracyjnych, jak i sądowych powstają w tym zakresie wątpliwości, to powinny być one rozstrzygane na korzyść dopuszczalności odwołania w toku instancji, nie zaś na korzyść jego ograniczenia lub wyłączenia¹⁵. W doktrynie podkreśla się, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji RP w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka zaskarżenia. Oznacza to, że wprowadzanie wyjątków nie powinno stać się regułą. To na ustawodawcy spoczywa obowiązek zachowania należytej proporcji¹⁶. Wyjątki od zasady dwuinstancyjności ustanawia sam Kodeks postępowania administracyjnego, gdyż w myśl art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu

13 Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2006 r., I OSK 451/06, LEX nr 290649.

14 Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1989, nr 1, poz. 36; wyrok NSA z dnia 10 marca 1995 r., SA/Wr 1699/94.

15 Uchwała SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1995, nr 7, poz. 82.

16 J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 57–78.

z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że zawsze tam, gdzie dochodzi do ponownego rozpatrzenia wniosku przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.), trzeba bezwzględnie oceniać, czy jest możliwe zastosowanie przesłanki wyłączenia pracownika przewidzianej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.¹⁷

3. Charakter prawny odwołania

Wynikająca zarówno z Konstytucji RP, jak i z k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego realizowana jest przede wszystkim poprzez tryb odwoławczy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, na czym polega istota zasady dwuinstancyjności. Przypomnieć zatem wypada, iż wyrażona w art. 15 k.p.a. istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zatem zadaniem organu drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym jest rozważenie, jak należy daną – indywidualnie rozpatrywaną – sprawę rozstrzygnąć zgodnie z zasadą praworządności i zasadą prawdy obiektywnej, a nie tylko rozważenie, czy utrzymać lub zmienić rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Obowiązkiem organu odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁸. Z powyższego wynika, iż bezdyskusyjne jest to, że przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest weryfikacja decyzji, lecz ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej. Organ jest więc obowiązany ocenić prawidłowość zaskarżonej decyzji nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją. Istotne jest też to, że zgodnie z zasadą niekonkurencyjności trybów postępowania tryb odwoławczy ma pierwszeństwo przed innymi trybami postępowania, tj. trybami nadzwyczajnymi.

Konstrukcja prawna odwołania oparta jest na zasadzie skargowości, co oznacza, że postępowanie odwoławcze uruchamiane jest przez czynność procesową legitymowanego podmiotu, tj. strony czy uczestnika na prawach strony. Tok instancji nie może być zatem uruchomiony z urzędu, lecz wyłącznie z inicjatywy podmiotu stojącego poza ramami organizacyjnymi administracji¹⁹.

Z treści art. 128 k.p.a. wynika, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona jest niezadowolona z wydanej decyzji. Natomiast przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania²⁰.

17 Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r., II OSK 442/06, LEX nr 325269; uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2007, nr 3, poz. 61.; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r., II OSK 213/06, LEX nr 235133.

18 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1024/13, LEX nr 1406972.

19 A. Gołęba, *Rozdział X Odwołania*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 886.

20 Tak jest w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.). Zgodnie z art. 53 ust. 6 u.p.z.p. odwołanie od decyzji o ustaleniu

Jak wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, podstawą konstrukcji odwołania jest zasada, że odwołanie nie wymaga uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli wynika z niego, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Aby stwierdzić fakt niezadowolenia strony z wydanej decyzji, wystarczy, że wnosi ona odwołanie – nawet bez uzasadnienia²¹. Niewątpliwie na gruncie k.p.a. mamy do czynienia z zasadą ograniczonego sformalizowania odwołania, co należy odczytywać jako wolę ustawodawcy zapewnienia jak największej ochrony stronie jej praw i interesów. Jest to oczywista konsekwencja zasady dwuinstancyjności postępowania, która w swoim założeniu ma zapewniać stronie maksymalne gwarancje procesowe w toku postępowania administracyjnego. Niemniej, jak słusznie zauważa się w orzecznictwie, odwołanie ze swej istoty nie wymaga zbyt szczegółowego uzasadnienia żądań podnoszonych w nim przez odwołującego się, ale nie oznacza to tym samym, że z treści złożonego środka zaskarżenia nie powinno wynikać, co jest przez niego kwestionowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Brak jakiegokolwiek zarzutu co do któregoś z punktów władczego rozstrzygnięcia organu powoduje, że organ odwoławczy nie ma podstaw działać za stronę i zmieniać go na korzyść odwołującego, bo nie ma przekonania, z jakiej części aktu strona jest niezadowolona. Podmiot żądający weryfikacji aktu prawnego powinien w złożonym odwołaniu chociaż w minimalny sposób wykazać swoje niezadowolenie z podjętego określonej treści rozstrzygnięcia, wskazując jego zakres²².

W analizie kolejnych artykułów k.p.a. zwraca uwagę instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Stosownie bowiem do treści art. 127a k.p.a. w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Przy czym z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Nie jest to instytucja całkowicie nowa, gdyż już pierwotna wersja Kodeksu postępowania administracyjnego zawierała przepis, po którego myśli wszystkie strony mogły się zrzec na piśmie wniesienia odwołania (art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a.). Zdaniem Wacława Dawidowicza przepis ten należało traktować jak każde inne złożone przez stronę w toku postępowania oświadczenie, które strona może w każdej chwili zmienić lub uzupełnić. Przy czym oświadczenie takie wyraża jedynie istniejący w określonym momencie zamiar strony, natomiast nie może ograniczyć, a tym bardziej znieść przysługującego każdej stronie z mocy kodeksu prawa do wniesienia odwołania. Dlatego też wniesienie odwołania wbrew poprzedniemu zrzeczeniu się należy uważać za całkowicie dopuszczalne²³. Takie stanowisko wydaje się racjonalne i uzasadnione.

W tym zakresie również istnieją wątpliwości co do istoty zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Z jednej strony wskazuje się na to, że nie jest dopuszczalna

lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie.

21 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2011 r., II SA/Wa 274/11, LEX nr 993958.

22 Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2008 r., I OSK 888/07, LEX nr 493520.

23 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 216.

rezygnacja z publicznego prawa podmiotowego, dlatego strona pomimo zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nadal zachowuje to prawo do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania²⁴. Z drugiej zaś strony można wskazać poglądy, że w świetle art. 78 Konstytucji RP, gwarantującego stronie prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, możliwe jest wprowadzenie w drodze ustawy wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania. W związku z tym przyjmuje się, że zgodna z Konstytucją RP jest zarówno taka regulacja ustawowa, która wyłącza zasadę dwuinstancyjności postępowania w sprawach określonego rodzaju, jak i taka regulacja ustawowa, która umożliwi stronie dobrowolną rezygnację z prawa do zaskarżenia decyzji wydanej z prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w konkretnej sprawie w pierwszej instancji. W tym drugim przypadku strona nie jest bowiem pozbawiona prawa do odwołania (stanowiącego publiczne prawo podmiotowe), ale posiada swobodę wyboru pomiędzy dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym (gwarantującym dwukrotne rozpatrzenie sprawy) a możliwością uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie²⁵. Podzielić należy pogląd, zgodnie z którym uprawniony podmiot może zadecydować, co zrobić z przysługującym mu odwołaniem, a nie o tym, czy przysługuje mu prawo do wniesienia odwołania. O kwestii wyłączenia prawa do odwołania może decydować wyłącznie ustawodawca zgodnie z art. 78 Konstytucji RP. W sytuacji, w której ustawodawca nie wyłączył prawa do odwołania wynikającego z art. 127 § 1 k.p.a., prawo do sądu może być zrealizowane tylko po skorzystaniu z prawa do odwołania. Decyzja kogokolwiek innego niż ustawodawca o wyłączeniu prawa do odwołania, a tym samym brak możliwości skorzystania z tego prawa przez uprawniony podmiot, zamyka w sposób sprzeczny z Konstytucją RP drogę do skorzystania z prawa do sądu²⁶. Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych zaznacza się, że wskazany przepis nie określa przesłanek wykonania prawa do zrzeczenia się wniesienia odwołania, a zatem podjęcie decyzji o skorzystaniu z tego prawa jest uzależnione od niczym nieskrępowanej autonomicznej woli strony postępowania. Organ administracji publicznej, wobec którego złożono oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, nie ma przy tym kompetencji do kontroli zasadności zrzeczenia się tego prawa, w szczególności czy jest ono zgodne z interesem strony zrzekającej się; niedopuszczalne jest również nakłanianie strony do zrzeczenia się prawa do odwołania. Organ powinien jednak pouczyć stronę o skutkach zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, zwłaszcza o tym, że zrzeczenie się tego prawa ostatecznie pozbawia stronę prawa do sądu²⁷. Niewątpliwie też odwołanie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie powoduje ponownego rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania. Jeżeli inna strona wniosła odwołanie, to strona zrzekająca się odwołania może wówczas

²⁴ Tak J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8, s. 15–16.

²⁵ W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5, s. 33.

²⁶ W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9, s. 34.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 168/19, LEX nr 2656129.

wyrazić zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 2 k.p.a.). Zrzeczenie się odwołania nie obejmuje odwołania od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji w ramach uprawnień autokontrolnych. Warto zauważyć, że k.p.a. nie rozstrzyga kwestii dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania ani jego wzruszalności. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano jednak, że w związku ze skutkami, jakie wywołuje zrzeczenie się odwołania (decyzja staje się wówczas ostateczna i prawomocna), należy przyjąć, iż nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia w tym przedmiocie, zaś oświadczenie to, o ile zostało prawidłowo złożone w chwili jego doręczenia organowi przez stronę (a w przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron – przez wszystkie strony), jest niewzruszalne²⁸. Zaznaczyć też trzeba, że skutkiem zrzeczenia się przez wszystkie strony prawa do wniesienia odwołania jest uzyskanie przez decyzję cechy nie tylko ostateczności, lecz także prawomocności. Decyzją prawomocną jest decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu (art. 16 § 3 k.p.a.). Jednym z warunków dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Jeśli zatem żadna ze stron nie wniosła odwołania i dlatego decyzja wydana w pierwszej instancji stała się ostateczna, to nie jest dopuszczalne wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Decyzja organu pierwszej instancji w momencie uzyskania cechy ostateczności staje się wówczas równocześnie decyzją prawomocną²⁹. Z dotychczasowych doświadczeń praktyki wynika jednak, że instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nie jest często wykorzystywana. Natomiast widoczne jest to, że w momencie gdy strony decydują się na skorzystanie z niej, to przeważają tu przede wszystkim względy praktyczne, tj. przyśpieszenie postępowania tak, by decyzja szybciej uzyskała walor ostateczności i prawomocności, co widoczne jest zwłaszcza w procesach inwestycyjnych, ale również w sprawach z zakresu gospodarowania nieruchomościami.

4. Decyzja kasacyjna – art. 138 § 2 k.p.a.

Katalog rozstrzygnięć, jakie wydają organy odwoławcze, określony został w art. 138 k.p.a. Jedną z przewidzianych w tym przepisie możliwości jest wydanie decyzji kasacyjnej, której możliwość wydania wzbudza najwięcej kontrowersji, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie.

W myśl art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

²⁸ VII kadencja, druk sejmowy nr 1183, s. 57–58.

²⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.

Niewątpliwie wydawanie decyzji kasacyjnych ma w założeniu ustawodawcy stanowić wyjątek od merytorycznego orzekania. W związku z tym organ odwoławczy, wybierając odstępstwo od zasady wydania decyzji merytorycznej przewidzianej w art. 138 § 1 k.p.a., musi kierować się nie tylko stwierdzeniem istnienia przesłanek wskazanych w art. 138 § 1 k.p.a., ale też wyjaśnić, dlaczego na tle konkretnej sprawy nie było zasadne rozstrzygnięcie merytoryczne (na podstawie art. 138 § 1 k.p.a.) przy uwzględnieniu zebranego w sprawie materiału dowodowego i wynikających chociażby z art. 136 k.p.a. możliwości uzupełnienia tego materiału. W związku z powyższym organ odwoławczy, podejmując decyzję o zastosowaniu art. 138 § 2 k.p.a., powinien brać pod uwagę nie tylko zasadę dwuinstancyjności, ale i inne przepisy, a zwłaszcza podstawowe zasady wynikające z przepisów k.p.a., jak chociażby: wynikającą z art. 8 k.p.a. zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, ustaloną w art. 12 k.p.a. zasadę szybkości postępowania czy wreszcie określoną w art. 139 k.p.a. zasadę *reformationis in peius* zakazującą (poza przypadkiem rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego) wydawania przez organ odwoławczy decyzji na niekorzyść odwołującego się. Brak jest przesłanek ku temu, by zasadę dwuinstancyjności postępowania czynić pierwszorzędną wśród tych innych zasad³⁰.

Przekazując sprawę, organ odwoławczy może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Może więc udzielić wskazówek co do zakresu postępowania wyjaśniającego czy zalecanych środków dowodowych. Nie wolno mu natomiast narzucać organowi pierwszej instancji sposobu rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ stanowiłoby to rażące naruszenie zasady dwuinstancyjności³¹. Jak podkreśla NSA w wyroku z dnia 11 lutego 1998 r., chodzi tu o wskazanie okoliczności faktycznych, które mają znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy nie może natomiast przesądzić treści rozstrzygnięcia sprawy przez nakaz załatwienia jej negatywnie lub pozytywnie dla odwołującego się³². Byłoby to bowiem niezgodne z ogólnie przyjętą w doktrynie i orzecznictwie zasadą, wedle której organ odwoławczy nie może ingerować w czynności postępowania organu pierwszej instancji. Narzucenie organowi administracji stopnia podstawowego przez organ drugiej instancji sposobu rozstrzygnięcia sprawy sprowadzałoby postępowanie administracyjne faktycznie do jednej instancji i pozbawiałoby organ stopnia podstawowego samodzielności nieodzownej w orzecznictwie administracyjnym³³.

W sprzeczności z art. 138 § 2 k.p.a. pozostaje zatem wydanie decyzji kasacyjnej, zarówno w przypadku, gdy zaskarżona decyzja była dotknięta jedynie błędami natury prawnej, jak i w przypadku, gdy postępowanie wyjaśniające pierwszej instancji jest dotknięte niewielkimi brakami, które można uzupełnić w postępowaniu odwoławczym³⁴.

Ograniczenie kasacyjnego rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym może wynikać z przepisów prawa, określających obowiązek przeprowadzenia rozprawy

30 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r., VIII SA/Wa 1136/13, LEX nr 1448237.

31 Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1985 r., II SA 1811/84, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1985, z. 1, poz. 7.

32 Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., III SA 1679/96, LEX nr 35460.

33 Wyrok NSA z dnia 14 września 1998 r., IV SA 1679/96, LEX nr 43790.

34 Wyrok NSA z dnia 22 września 1981 r., II SA 400/81, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1981, nr 2, poz. 88.

administracyjnej w tym postępowaniu. W wyroku z dnia 28 czerwca 1982 r. NSA wskazał, iż jeżeli przepis prawa stawia warunek przeprowadzenia rozprawy w postępowaniu odwoławczym, to powinna ona uzupełnić postępowanie dowodowe w takim stopniu, aby organ odwoławczy mógł rozstrzygnąć sprawę co do istoty. Należy zatem uznać, że organ taki, w myśl celów stawianych rozprawie, traci w zasadzie prawo do skorzystania z art. 138 § 2 i powinien orzekać wyłącznie w granicach wyznaczonych treścią art. 138 § 1 k.p.a. Organ odwoławczy, który mimo przeprowadzenia rozprawy administracyjnej uchyla się od rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a. i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2), dopuszcza się również obrazy art. 12 § 1 k.p.a., nakazującego organom działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prawa służącymi do jej załatwienia³⁵.

W piśmiennictwie podkreśla się, że możliwość czysto kasacyjnego załatwienia sprawy traktowana jest przez kodeks – o czym świadczy treść § 2 oraz cała redakcja art. 138 – jako wyjątkowa. Przed organem odwoławczym powinno bowiem zapaść, zgodnie z właściwie pojętą zasadą dwuinstancyjności oraz zgodnie z zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej w każdym stadium postępowania, powtórne rozstrzygnięcie merytoryczne, chyba że zachodzi wyjątkowa sytuacja określona w § 2. Wobec wyjątków zaś należy stosować zawsze wykładnię ścieśniającą (*exceptio est strictissimae interpretationis*). Również w orzecznictwie podkreśla się, że organ odwoławczy, który uznał, że decyzja organu pierwszej instancji nie budzi zastrzeżeń merytorycznych, lecz mimo to tę decyzję uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia tylko z tego powodu, że jako podstawę prawną podano przepis nieobowiązujący w czasie jej wydania, dopuszcza się naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.³⁶

Wydając rozstrzygnięcie kasacyjne, organ odwoławczy winien mieć na uwadze zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym. Wynika on z treści art. 139 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Zakaz *reformationis in peius* jest gwarancją przyznaną stronie dla ochrony jej interesów indywidualnych, deklaruje bowiem, że sytuacja prawna ustalona w zaskarżonej decyzji nie ulegnie pogorszeniu wskutek rozpatrzenia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Ułatwia zatem wdrożenie postępowania weryfikacyjnego wobec decyzji, zabezpiecza obok interesu indywidualnego strony, również legalność działań administracji³⁷. W orzecznictwie wskazuje się, że organ odwoławczy, wydając decyzję kasacyjną przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, nie narusza zakazu *reformationis in peius* w sytuacji, gdy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Ponadto art. 139 k.p.a. nie ma zastosowania przy

35 Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1982 r., I SA 406/82, „Gazeta Prawnicza” 1982, nr 14, poz. 2.

36 Wyrok NSA z dnia 25 maja 1983 r., II SA 403/83, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1983, nr 1, poz. 38.

37 A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 6, s. 82.

rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji w postępowaniu toczącym się w następstwie decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie tegoż artykułu³⁸.

5. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej

Po nowelizacji zmiana statusu decyzji kasacyjnej wydawanej przez organ drugiej instancji polega na wykluczeniu możliwości złożenia wobec takiej decyzji skargi do sądu administracyjnego i wprowadzeniu w to miejsce prawa do wniesienia sprzeciwu przez stronę niezadowoloną z jej treści. Konsekwencją powyższej nowelizacji było wprowadzenie do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹ rozdziału 3a (art. 64a–64e) poświęconego w całości temu środkowi zaskarżenia. Wynika z niego przede wszystkim, że zakres rozpoznania sprzeciwu od decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny dotyczy jedynie oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Ponadto termin złożenia sprzeciwu od decyzji liczy 14 dni i biegnie od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Tryb składania sprzeciwu jest co do zasady pośredni, ale prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dopuszcza też pośrednie składanie sprzeciwu. Tak więc sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu. Organ ten przekazuje sprzeciw od decyzji sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. Znowelizowane przepisy dopuszczają też możliwość tzw. samokontroli decyzji przez organ administracji pośredniczący w przekazaniu sprzeciwu od decyzji do sądu. Mianowicie organ, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić sprzeciw od decyzji w całości, w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 lub 4 k.p.a. Sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym, w terminie 30 dni od dnia jego wpływu do sądu. Sąd może jednak przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie. Podobnie jak skarga na decyzję, tak i sprzeciw od decyzji może być odrzucony, uwzględniony albo oddalony. Uwzględnienie sprzeciwu od decyzji następuje, jeżeli jest on zasadny. Uwzględniając sprzeciw od decyzji, wojewódzki sąd administracyjny uchyla decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Od wyroku uwzględniającego sprzeciw od decyzji nie przysługuje skarga kasacyjna, jednak zawarte w wyroku postanowienie o nałożeniu grzywny może być zaskarżone zażaleniem⁴⁰.

Przed wprowadzeniem tego środka zaskarżenia zgłaszano różnego rodzaju wątpliwości dotyczące przede wszystkim zakresu przedmiotowego sprzeciwu lub tego, że jego uruchomienie spowoduje bardziej skomplikowaną i dłuższą procedurę zmierzającą do

38 Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2000 r., III RN 161/99, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2001, nr 3, poz. 60.

39 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.).

40 J.G. Firlus, *Rozdział VII, Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 211 i n.

wydania decyzji ostatecznej⁴¹. Wydaje się, że w praktyce sądy administracyjne rzeczywiście mają czasami kłopot z orzekaniem tylko i wyłącznie w granicach oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej. Natomiast nie ulega wątpliwości, że organy administracji częściej same przeprowadzają postępowanie wyjaśniające bądź zlecają jego przeprowadzenie organowi pierwszej instancji w ramach art. 136 k.p.a., tak by w konsekwencji wydać rozstrzygnięcie merytoryczne, unikając orzekania kasacyjnego.

6. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że zasada dwuinstancyjności postępowania jest jedną z najważniejszych zasad w k.p.a. Wydaje się, że najwięcej kontrowersji w ramach funkcjonowania tej zasady budzi wydawanie decyzji kasacyjnych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Przy czym oczywiste jest, że wydawanie rozstrzygnięć kasacyjnych przez organy odwoławcze powinno być wyjątkiem, nie zaś regułą. Należy wszakże mieć na uwadze przy wydawaniu rozstrzygnięć merytorycznych, by nie doszło do przekroczenia granic dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, gdyż wówczas ciężar orzekania spoczywałby na organach odwoławczych. Ustalenie jednoznacznej granicy orzekania kasacyjnego w praktyce może okazać się niemożliwe, bowiem obok wskazanych wyżej przesłanek, którymi organy odwoławcze muszą się kierować, wydając rozstrzygnięcia kasacyjne, ważną rolę odgrywają także inne uwarunkowania. I tak przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy niezbędne jest uzupełnienie w ramach postępowania wyjaśniającego o analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, którą sporządza osoba mająca szczególne uprawnienia. Ponadto często organ odwoławczy nie dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi, które umożliwiłyby np.: zarejestrowanie pojazdu czy dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. W takich sytuacjach z przyczyn obiektywnych przy wykazaniu wad postępowania organ musi uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W praktyce częste są też przypadki, gdy organy pierwszej instancji nie stosują się do wskazań wyrażonych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia kasacyjnego organu odwoławczego, co powoduje, iż decyzje takie „wracają” kilkakrotnie do organu odwoławczego. W konsekwencji należałoby się zastanowić, czy w zakresie przekazywania spraw do ponownego rozpatrzenia ustawodawca nie powinien rozważyć wprowadzenia wiążącego charakteru ocen prawnych i wskazań wyrażonych w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego. W ten sposób zapewne liczba rozstrzygnięć kasacyjnych uległaby zmniejszeniu, gdyż można byłoby wyeliminować przypadki, kiedy to organy pierwszej instancji celowo i świadomie odmawiają stronom przyznania należnym im uprawnień. Nie ulega jednak wątpliwości, że wprowadzenie sprzeciwu od decyzji kasacyjnych jest środkiem dyscyplinującym organy odwoławcze. Pozytywnie wypada natomiast ocenić funkcjonowanie instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, która budziła wiele wątpliwości przed jej wprowadzeniem.

41 A. Gomułowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego: niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 20 lipca 2016 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/961353,kodeks-postepowania-administracyjnego-nowelizacja.html> [dostęp: 6 sierpnia 2024 r.].

Bibliografia

- Adamiak B., *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005.
- Bogusz M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1997.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Trójstopniowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Firlus J.G., *Rozdział VII, Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, [w:] *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 211 i n.
- Gomułowicz A., *Kodeks postępowania administracyjnego: niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 20 lipca 2016 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/961353,kodeks-postepowania-administracyjnego-nowelizacja.html>.
- Golęba A., *Rozdział X Odwołania*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2018, nr 9.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Lemańska J., *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2.
- Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 5.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2019.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 6.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.