

Wojciech Federczyk

Uwagi na temat obowiązywania zakazu "reformationis in peius" w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/3, 149-162

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Federczyk *

UWAGI NA TEMAT OBOWIĄZYWANIA ZAKAZU *REFORMATIONIS IN PEIUS* W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Instytucja zakazu *reformationis in peius*, czyli zakazu zmiany rozstrzygnięcia na niekorzyść skarżącego, jest związana z postępowaniem sądowym i dotyczy stadium odwoławczego, a więc instancyjnej kontroli orzeczeń sądowych. Zakaz *reformationis in peius* uznawany jest za jedną z istotnych gwarancji procesowych w postępowaniu sądowym, służącą ochronie praw jednostki. Istotą tego zakazu jest umożliwienie stronie niezadowolonej z uzyskanego rozstrzygnięcia w swojej sprawie, wniesienia odwołania bez obaw, iż kolejna decyzja sądu spowoduje bardziej negatywne skutki niż pierwotna. W przypadku obowiązywania tego zakazu ryzyko skarżącego ogranicza się do pozostawienia w mocy rozstrzygnięcia pierwszej instancji. Oczywiście zakaz ten nie obowiązuje w sposób bezwzględny. Jego stosowanie nie byłoby możliwe między innymi w przypadku odwołania wniesionego przez obie strony postępowania, ze względu na kontradiktoryjność sporu – a więc co do zasady sprzeczność interesów przeciwników procesowych. W takiej sytuacji możliwe jest, iż ponowny wyrok pogorszy sytuację jednej z odwołujących się stron. Dlatego np. w postępowaniu cywilnym apelacja powoda i pozwanego znosi zakaz orzekania na niekorzyść skarżącego (art. 384 Kodeksu postępowania cywilnego). W konkretnych procedurach ustanawiane są pewne wyjątki od tego zakazu, związane ze specyfiką danego postępowania. Tytułem przykładu można wskazać kwestię dopuszczalności orzekania na niekorzyść strony w cywilnym

* Mgr Wojciech Federczyk – pracownik samorządowy, doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet Warszawski

nieprocesowym postępowaniu odwoławczym odnośnie do stwierdzenia nabycia spadku¹.

Równocześnie jednak trzeba zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo wynikające ze stosowania zakazu *reformationis in peius*, a mianowicie możliwość pozostawienia w obrocie prawnym rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem.

Ustawodawca jednak definitywnie przesądził o obowiązywaniu tego zakazu *de lege lata* zarówno w postępowaniu karnym², jak i cywilnym³.

Zasadnicze wątpliwości pojawiają się jednak na gruncie sądownictwa administracyjnego. Należy bowiem pamiętać o specyficznym charakterze tej instytucji. W odróżnieniu od sądów powszechnych, które rozstrzygają wniesione sprawy co do meritum, zasadniczą funkcją sądownictwa administracyjnego, na co wskazuje już norma konstytucyjna, jest „sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej”⁴. Tak więc sąd administracyjny nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, co jest domeną organów administracji, a bada legalność ich rozstrzygnięć. Mamy tu do czynienia ze sprawą odrębną w stosunku do postępowania administracyjnego tzw. sądownoadministracyjną. Co do zasady w sprawie administracyjnej przed wniesieniem skargi do sądu orzekają merytorycznie dwa organy administracji publicznej. Nie jest to więc kontrola instancyjna jaką sprawuje sąd odwoławczy w postępowaniu cywilnym czy karnym. Ponadto, postępowanie przed sądem administracyjnym ma specyficzny charakter, ze względu na to, iż skargę do sądu może wnieść jedynie strona, a nie organ administracji orzekający w danej sprawie. Dlatego też odwzorowanie w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zakazu *reformationis in peius* z innych procedur sądowych (w szczególności cywilnej) wymaga szczególnej ostrożności.

Pośród przedstawicieli doktryny trudno znaleźć zdecydowanych zwolenników stosowania zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Zakaz ten bywa określany jako *quaestio diabolica* albo zło konieczne⁵. J. Zimmermann wskazuje, iż z teoretycznego punktu widzenia zakaz *reformatio in peius* kłóci się

¹ Por. Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 26.10.1973 r. w sprawie III CZP 13/73, OSNC 1974, nr 9, poz. 144.

² Art. 434 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

³ Art. 384 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

⁴ Art. 184 Konstytucji RP z 2.4.1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 240 i n.

z podstawowymi celami sądownictwa administracyjnego⁶. Skoro sąd taki ma kontrolować działalność administracji publicznej, to obowiązywanie zakazu *reformatio in peius* może powodować pozostawienie w obrocie prawnym rozstrzygnięć nielegalnych. Nie można bowiem zapominać, iż jedną z podstawowych zasad działania administracji publicznej jest praworządność, rozumiana między innymi jako zakaz łamania prawa oraz nakaz, aby wszelkie działania władcze miały odpowiednią podstawę prawną, a w swojej treści opierały się na obowiązujących przepisach prawa. Równocześnie jednak ustawodawca wprowadza do systemu prawa inne wartości, a mianowicie wynikające z poszanowania praw obywatela. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż zakaz *reformatio in peius* stanowi istotną gwarancję procesową, oraz ważki argument dla stron przemawiający za złożeniem skargi do sądu administracyjnego. Mamy więc do czynienia z konfliktem dwóch istotnych racji i do ustawodawcy należy rozstrzygnięcie tego problemu.

Zagadnienie to pojawiło się już wraz z reaktywowaniem sądownictwa administracyjnego w okresie PRL-u w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W tym pierwszym etapie funkcjonowanie NSA normowała ustawa z 31 stycznia 1980 roku⁷, dotycząca przede wszystkim kwestii organizacyjnych. Postępowanie przed tym Sądem regulowały częściowo normy działu VI Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: K.p.a.) w brzmieniu ustalonym powołaną powyżej ustawą. Art. 211 K.p.a. w sprawach nieuregulowanych odwoływał do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej postępowania rewizyjnego. Odwołanie to miało szeroki zakres, ponieważ nie wskazywało konkretnych instytucji w ramach tego postępowania.

W przepisach K.p.a. dotyczących zaskarżania decyzji do NSA nie znalazła się norma ustanawiająca w tym postępowaniu zakaz *reformationis in peius*. Równocześnie w art. 206 K.p.a. zapisano, iż sąd nie jest związany granicami skargi. Możliwość stosowania instytucji zakazu *reformationis in peius* wynikała jedynie z odpowiedniego stosowania przepisu ówczesnego art. 382 K.p.c. Kwestia ta stała się podstawą do ożywionej dyskusji przedstawicieli doktryny⁸ jak i orzecznictwa sądowego⁹.

⁶ J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym* [w:] *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 353.

⁷ Dz. U. Nr 4, poz. 8, z późn. zm.

⁸ W. Siedlecki, *Stosowanie przepisów k.p.c. w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1981, nr 2, s. 52 i n.; tenże, *Głosa do wyroku NSA*

Sądy wskazywały, iż NSA stosując odpowiednio przepisy K.p.c. powinien uznawać moc wiążącą zakazu orzekania na niekorzyść skarżącego. Dla przykładu w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 25 stycznia 1984 roku w sprawie III ARN 23/83 zapisano m.in.: „...Nie można bowiem pomijać, że według art. 211 k.p.a. zdanie pierwsze w postępowaniu tym [przed NSA – dop. autora], w sprawach nieuregulowanych w dziale VI, stosować należy odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Szczególnego znaczenia nabiera przy tym brzmienie zdania drugiego tego przepisu, że ‘rozpoznanie skargi następuje według przepisów tego kodeksu (k.p.c.) o postępowaniu rewizyjnym’. Nakaz zawarty w tym sformułowaniu obejmuje swym zakresem także zakaz z art. 382 k.p.c., według którego sąd nie może uchylić lub zmienić wyroku na niekorzyść strony wnoszącej rewizję, chyba że strona przeciwna również wniosła rewizję.” Z reguły poprzestawano na powyższym argumencie formalnym, nie próbując analizować funkcji tego zakazu w całości kształcie sądowej kontroli administracji. Przedstawiciele nauki nie bez zastrzeżeń przyjęli tę linię orzecznictwa, starając się odpowiedzieć na pytanie, czy stosowanie tego zakazu można pogodzić z celami i zadaniami sądu administracyjnego. W. Siedlecki kwestionował możliwość stosowania zakazu *reformationis in peius* ze względu na to, iż NSA nie rozstrzyga istoty sprawy administracyjnej, a więc nie może swoim rozstrzygnięciem pogorszyć materialnoprawnej sytuacji skarżącego¹⁰. Dopuszczając zakaz *reformationis in peius* z zastrzeżeniem odmienności sprawy sądowoadministracyjnej T. Woś wskazał, iż odmiennie od sądu rewizyjnego w sprawie cywilnej NSA może orzec o nieważności decyzji w przypadkach określonych w art. 156 § 1 K.p.a. (na podstawie art. 207 § 3 K.p.a.). Dlatego też postulował między innymi wyłączenie zakazu *reformationis in peius* w przypadku zaistnienia przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji jako kwalifikowanych naruszeń prawa¹¹.

Powyzsze wnioski zostały wzięte pod uwagę przy okazji prac nad projektem nowej ustawy o NSA. Dlatego w ustawie z 11.5.1995 r.¹²

z 15.9.1982 r., II SA 909/82, PiP 1983, nr 9, s. 149 i n.; S. Dalka, *Możliwości stosowania zakazu reformationis in peius przed Naczelny Sąd Administracyjny*, PiP 1985, nr 11–12, s. 98 i n.

⁹ Por. tezę wyroku NSA z 15.9.1982 r., II SA 902/82, PiP 1983, nr 9, s. 149 i n.; wyrok Sądu Najwyższego z 25.1.1984 r., III ARN 23/83 wraz z glosami T. Wosia i K. Matyni, OSPiKA 1985, nr 10, poz. 196.

¹⁰ W. Siedlecki, *Stosowanie przepisów kpc...*, s. 60.

¹¹ T. Woś, Glosa do wyroku SN z 25.1.1984 r., III ARN 23/83, OSPiKA 1985, nr 10, poz. 196, s. 495–496.

¹² Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

(dalej: Ustawa o NSA) znalazł się wyraźny przepis dotyczący zakazu *reformationis in peius* – art. 51. Ustawodawca zdecydował się na niezwiązanie sądu granicami skargi, jednak równocześnie ustanowił zakaz orzekania na niekorzyść skarżącego. Wyjątek stanowiły sytuacje, gdy NSA stwierdził naruszenie prawa skutkujące nieważnością decyzji. Oznacza to, iż co do zasady NSA był związany zakazem *reformationis in peius*, a tylko w ściśle określonych sytuacjach może wydać orzeczenie, które pogorszy sytuację osoby wnoszącej skargę. Uregulowanie to rozstrzygnęło zasadnicze wątpliwości, pozostaje jednak kilka kwestii szczegółowych wymagających omówienia.

Wyjątek od zakazu *reformatio in peius* został określony w sposób ogólny. Pojęcie „naruszenia prawa skutkującego stwierdzenie nieważności decyzji” nie zostało w Ustawie o NSA wyjaśnione. Dlatego konieczne jest odwołanie się w tym zakresie do K.p.a., który posługuje się instytucją nieważności decyzji. Za uzasadniony należy uznać pogląd K. Gruszeckiego, iż sformułowanie to obejmuje instytucję unormowaną w art. 156 § 1 K.p.a. Natomiast nie ma podstaw aby posługując się interpretacją celowościową rozszerzać jego zakres o treść przesłanek skutkujących wznowienie postępowania (art. 145 K.p.a.)¹³. Wniosek ten wypływa z wykładni językowej oraz systemowej, która wymaga, aby jednakowym pojęciom były, w braku odmiennej woli ustawodawcy, na gruncie danej gałęzi prawa nadawane identyczne znaczenia. Wznowienie postępowania jest w K.p.a. odrębną instytucją i obejmuje swoim zakresem inne przesłanki, niż stwierdzenie nieważności decyzji. Samo zaistnienie którejs z przyczyn wznowienia postępowania nie powoduje automatycznie uchylecia danego rozstrzygnięcia. Dopiero po przeprowadzeniu postępowania w sprawie wznowienia decyzja podlega uchyleciu lub pozostaje w mocy. Natomiast wystąpienie jednej z przesłanek nieważności jest wystarczającym powodem do uchylecia decyzji bez dodatkowych warunków.

Jednak samo ustalenie, iż *reformatio in peius* dopuszczalne jest przy zaistnieniu którejs z siedmiu enumeratywnie wyliczonych przesłanek nieważności decyzji nie usuwa wszystkich wątpliwości. Przesłanki takie, jak naruszenie przepisów o właściwości, bądź wydanie decyzji bez podstawy prawnej albo powaga rzeczy osądzonej zostały już w doktrynie dokładnie omówione i ich rozumienie nie wywołuje poważniejszych wątpliwości. Komentarza wymaga wymieniona w pkt. 2 § 1 art. 156 K.p.a. jako przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji

¹³ Por. K. Gruszecki, *Obowiązywanie zakazu „reformationis in peius” w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1998, nr 3, s. 29.

wydanie jej z „rażącym naruszeniem prawa”. Jest to pojęcie nieo określone, co do treści którego istnieją rozbieżności w doktrynie. Tłumaczenie określenia „rażące” doczekało się trzech zasadniczych stanowisk. Pierwsze z nich akcentuje jako rażąco ewidentną sprzeczność z klarowną normą prawną. Drugie stanowisko wskazuje na społeczno-gospodarcze skutki danego naruszenia prawa. Ocena tych skutków daje dopiero odpowiedź na pytanie, czy nastąpiło rażące naruszenie prawa. Wreszcie trzecia koncepcja odwołuje się do słownikowego znaczenia przymiotnika „rażący” – jako bardzo duży, znaczący¹⁴. Również w orzecznictwie sądowym trudno jest wskazać jednolitą wykładnię tej przesłanki. Poza wyrokami, które definiują pojęcie rażącego naruszenia prawa ad casum, najczęściej NSA wskazuje, iż rażące naruszenie prawa ma miejsce w przypadku oczywistej sprzeczności decyzji z przepisami prawa¹⁵. Ponieważ jest to klauzula generalna z natury rzeczy nie można w sposób ostateczny zdefiniować jej znaczenia, a każda z powyższych koncepcji może być przydatna w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. Aby jednak uściślić zakres treściowy tego sformułowania trzeba pamiętać, iż zwrot ten użyty został w K.p.a. po raz drugi – w art. 139 – jako jedna z przesłanek odstąpienia od zakazu *reformatio in peius* w postępowaniu administracyjnym. Z porównania tych dwóch norm wynika, iż interesująca nas przesłanka z art. 156 K.p.a. ma charakter uzupełniający katalog ciężkich wad decyzji wyszczególnionych w tym przepisie. Wszystkie zawarte w art. 156 przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji mają charakter rażącego naruszenia prawa, rozumianego jako zarówno niezgodność z normatywnym wzorcem rozstrzygnięcia, jak i kolizja z wartościami chronionymi przez prawo. Jednak pozostałe naruszenia zostały przez ustawodawcę sprecyzowane, natomiast przesłanka „rażącego naruszenia prawa” umożliwia stwierdzenie nieważności decyzji w przypadku, gdy wadliwe rozstrzygnięcie narusza inne od uwzględnionych w pozostałych punktach wartości¹⁶.

Stwierdzenie nieważności decyzji w trybie art. 156 § 2 K.p.a. jest jednak ograniczone w pewnych przypadkach dwoma okolicznościami: wpływem od doręczenia decyzji okresu 10 lat albo wywołaniem przez

¹⁴ Szerzej: *ibidem*, s. 30

¹⁵ Jedynie tytułem przykładu można wskazać orzeczenia: wyrok NSA z 6.2.1995 r., II SA 1642/94, „Prokultura i Prawo” 1995, nr 7–8, s. 70; wyrok NSA z 17.9.1997 r., III SA 1425/96, niepublikowany; wyrok NSA z 27.4.1998 r., II SA 1379/97, niepublikowany; wyrok NSA z 10.9.1999 r., III SA 7586/98, niepublikowany; wyrok NSA z 26.9.2000 r., V SA 2998/99, niepublikowany.

¹⁶ Por.: Z. Cieślak, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, „Głosa” 1995, nr 2, s. 4 i n.

decyzję nieodwracalnych skutków prawnych. Dotyczy to czterech spośród siedmiu przesłanek, a mianowicie wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, powagi rzeczy osądzonej, skierowania decyzji do osoby nie będącej stroną postępowania i wady powodującej nieważność *ex lege*. Jeżeli okoliczności te wystąpią w trakcie postępowania sądowego, również NSA będzie związany zakazem *reformationis in peius* – co oznacza, iż zaskarżona decyzja pozostanie nieuchylona z tego powodu. W praktyce w grę może tu wchodzić przesłanka druga – dotycząca nieodwracalnych skutków prawnych decyzji. Upływ 10 lat od wydania decyzji jest okolicznością, która może mieć miejsce w postępowaniu sądownoadministracyjnym jedynie wyjątkowo, biorąc pod uwagę fakt, iż termin zaskarżenia decyzji wynosi dla strony 30 dni, a dla prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich – 6 miesięcy od jej doręczenia stronie.

Biorąc pod uwagę specyfikę postępowania sądownoadministracyjnego trzeba odpowiedzieć na pytanie, jak ma być w tej dziedzinie prawa rozumiana „niekorzyść” dla strony wynikająca z wyroku sądu. Powinna mieć ona charakter obiektywny i rzeczywisty, a więc nie można brać pod uwagę subiektywnych ocen skarżącego. Niekorzyść musi wiązać się bezpośrednio ze sprawą, której dotyczy decyzja, a nie dalszymi konsekwencjami w całokształcie sytuacji prawnej strony skarżącej. Ponadto niekorzyść nie dotyczy sytuacji materialnoprawnej, ze względu na kompetencje sądu administracyjnego, który nie orzeka w sprawie. Co do zasady bowiem, skarga do NSA jest skierowana przeciwko aktowi administracji i ma na celu jego wzruszenie¹⁷.

T. Woś uważa, iż zakaz *reformationis in peius* stanowi ograniczenie zasady niezwiązania sądu granicami skargi w kilku ważnych aspektach. NSA był więc w takiej sytuacji ograniczony zakresem zaskarżenia, zarzutami podniesionymi przez skarżącego oraz wnioskami, co do rozstrzygnięcia w przypadku uwzględnienia skargi. Ponadto zakaz ten ograniczał również możliwości orzecznicze sądu określone w ustawie o NSA¹⁸.

Z poglądem tym polemizuje J. Zimmermann, wskazując, iż tak kategorię stwierdzenia nie znajduje oparcia w materiale normatywnym¹⁹. Nie ulega wątpliwości, iż zakaz *reformatio in peius* oznacza, iż NSA nie był władny orzekać odnośnie niezaskarżonej części aktu. Skarga w tym zakresie określa granice, poza które nie może wyjść sąd

¹⁷ Por. J. Zimmermann, *Zakaz...*, s. 363 i n.

¹⁸ T. Woś, *Postępowanie...*, s. 240.

¹⁹ J. Zimmermann, *Zakaz...*, s. 364–365.

administracyjny. Natomiast trudno jest naleźć uzasadnienie do tezy o związaniu sądu również zarzutami i wnioskami odnośnie zaskarżonej decyzji. Podstawową funkcją NSA jest kontrola legalności działania administracji i nie ma podstaw do uznawania, iż zakaz *reformationis in peius* ogranicza sąd we wszechstronnym rozpoznaniu sprawy. Nie można treści zarzutów ze skargi uznawać za jedyne i nieprzekraczalne podstawy orzekania. W przeciwnym wypadku w sytuacji, gdy wskazane w skardze zarzuty okazałyby się niewystarczające, NSA – związane tak rozumianymi granicami skargi – nie mógłby orzec zgodnie z wnioskiem skarżącego nawet gdyby podczas rozpatrywania skargi sam sąd znalazł inne od wskazanych podstawy uwzględnienia skargi.

Generalne określenie zakresu obowiązywania i wyjątków nie wystarczy do przedstawienia instytucji zakazu *reformatio in peius* w postępowaniu przed NSA. Jakkolwiek bowiem przepis art. 51 Ustawy o NSA nie zawierał żadnych ograniczeń ani wyłączeń przedmiotowych, to mogły one jednak wynikać ze specyfiki różnych kategorii spraw podanych kontroli sądownoadministracyjnej.

Podstawową kategorię zaskarżanych do NSA aktów administracyjnych stanowiły decyzje i postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym ogólnym, podatkowym, egzekucyjnym i zabezpieczającym. Jak stanowił art. 22 ust. 1 Ustawy o NSA sąd uwzględniając skargę mógł uchylić decyzję w całości lub w części, stwierdzić jej nieważność albo niezgodność z prawem. Zakaz *reformatio in peius* nie obowiązywał w przypadku zaistnienia przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji bądź postanowienia, co zostało omówione powyżej. We wszystkich innych przypadkach NSA pozostawał związany zakazem orzekania na niekorzyść skarżącego .

Szczególny charakter i skutki prawne miały wyroki kasatoryjne. NSA był bowiem władny uchylić zarówno decyzję I jak i II instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Należy, jak wskazuje K. Gruszecki²⁰, rozróżnić dwie sytuacje. W przypadku uchylenia obu decyzji sprawa wraca do ponownego rozpoznania przez organ I instancji. Nie jest on związany zakazem *reformationis in peius* i jego ponowne rozstrzygnięcie może być dla strony skarżącej niekorzystne. Natomiast jeśli NSA uchyli jedynie decyzję organu II instancji będzie on – na mocy art. 139 K.p.a. – związany zakazem *reformatio in peius* względem wydanej wcześniej decyzji organu I instancji, z wyjątkiem przypadków rażącego naruszenia prawa bądź interesu społecznego.

²⁰ K. Gruszecki, op. cit., s. 34 i n.

W przypadku uchylenia decyzji organ administracji ponownie rozpatrujący sprawę był ponadto związany oceną prawną zawartą w sentencji wyroku – co wynikało z art. 30 Ustawy o NSA. Ocena ta mogła dotyczyć zarówno kwestii materialnoprawnych, jak i procesowych²¹. Sąd powinien brać pod uwagę, czy konsekwencją oceny zawartej w wyroku nie będzie pogorszenie sytuacji strony skarżącej. Jeżeli negatywny skutek wynika bezpośrednio z zastosowania się organu administracji do oceny zawartej w wyroku, orzeczenie o takiej treści nie powinno być wydane ze względu na zakaz *reformatio in peius*. Trudności pojawiają się przy ocenie, która nie determinuje jednoznacznego rozstrzygnięcia danej sprawy. Sąd nie był bowiem, co wskazano powyżej, upoważniony do merytorycznego rozstrzygania spraw administracyjnych. Trudno więc wymagać, aby wszechstronnie oceniał wszelkie możliwe skutki przyszłej decyzji wydanej w oparciu o sądową wykładnię prawa.

Kolejną kategorią spraw objętych kognicją NSA stanowiły inne niż decyzje akty i czynności dotyczące wynikających z przepisów prawa uprawnień bądź obowiązków. Sąd mógł przyznać, stwierdzić albo uznać prawo lub obowiązek wynikający z przepisu prawa – co wynika z art. 25 Ustawy o NSA. Ponadto uwzględniając skargę sąd ten mógł uchylić zaskarżony akt albo stwierdzić bezskuteczność czynności równocześnie orzekając o istnieniu bądź nie prawa albo obowiązku (art. 23 Ustawy o NSA). Jak wynika z powyższych możliwości w tej kategorii spraw zakaz *reformatio in peius* będzie miał zastosowanie bez wyjątków, NSA nie mógł bowiem stwierdzić nieważności zaskarżonej czynności albo aktu.

Analogiczna konkluzja dotyczy skarg na akty nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jeżeli NSA uzna zasadność takiej skargi uchyla akt nadzoru. Nie ma więc możliwości pogorszenia sytuacji skarżącego.

W zakresie skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym stanowiących akty prawa miejscowego, jak i aktów organów administracji rządowej NSA mógł jedynie – zgodnie z art. 24 Ustawy o NSA – stwierdzić nieważność aktu w całości lub części. Zakaz *reformatio in peius* w tym zakresie spraw nie mógł obowiązywać z przyczyn logicznych. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na unormowania szczególne zawarte w ustawach samorządowych tzn. z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym²², z 5.6.1998 r. o samorządzie po-

²¹ Szerzej: J. Świątkiewicz, *NSA. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999, s. 136.

²² T.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

wiatowym²³, oraz z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa²⁴. Ustalono w nich procedurę orzekania przez organ nadzoru o nieważności danej uchwały, określając zawity termin 30 dni od doręczenia uchwały przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jeżeli organ nadzoru uchybi temu terminowi, traci uprawnienie do samodzielnego orzeczenia, a jedynie mógł złożyć w tym zakresie skargę do sądu administracyjnego. Również sąd był ograniczony terminem stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, ponieważ co do zasady po upływie roku od jej podjęcia można jedynie orzec o niezgodności uchwały z prawem (art. 94 ustawy o samorządzie gminnym; art. 82 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 83 ustawy o samorządzie województwa). W tej sytuacji na mocy przepisu szczególnego skutki działania sądu będą odpowiadały zastosowaniu zakazu *reformationis in peius*.

W przypadku skarg na bezczynność organów administracji również nie ma miejsca na zakaz *reformatio in peius*, skoro strona żąda przymuszenia organu administracji do działania. Uwzględnienie skargi nie może więc pogorszyć sytuacji strony skarżącej.

W Ustawie o NSA, na co wskazuje K. Gruszecki²⁵, nie uwzględniono sytuacji, gdy skargę do sądu wniosły dwie strony. Co prawda z reguły brak jest sporu pomiędzy stronami, ale możliwe są przypadki sprzeczności interesów. W takim wypadku autor ten upatruje rozwiązanie w odpowiednim zastosowaniu na mocy art. 59 Ustawy o NSA normy z art. 384 K.p.c., znoszącej zakaz *reformatio in peius* przy wniesieniu apelacji przez powoda i pozwanego.

Sformułowanie art. 51 Ustawy o NSA wydaje się być próbą kompromisu wobec dwóch przeciwstawnych stanowisk odnośnie do stosowania zakazu *reformatio in peius* przed sądem administracyjnym jak również wartości chronionych przez prawo w tym zakresie. Obowiązki tej instytucji zabezpiecza prawa strony. Jednak ze względu na funkcje sądu administracyjnego w przypadku błędów organów administracji, które ewidentnie nie dadzą się pogodzić z porządkiem prawnym, NSA otrzymał kompetencję do usunięcia tej niezgodności niezależnie od wpływu na sytuację skarżącego.

W związku z koniecznością wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania sądoadministracyjnego uchwalone zostały w 2002 r. nowe ustawy regulujące ustrój i postępowanie przed sądami administracyjnymi²⁶. Weszły one w życie 1.1.2004 r. Zasadniczo zmienione zostało

²³ Tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

²⁴ Tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

²⁵ Por.: K. Gruszecki, op.cit., s. 34.

²⁶ Ustawa z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269; Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyj-

postępowanie sądowoadministracyjne. Powołane zostały wojewódzkie sądy administracyjne, natomiast NSA pozostał sądem II instancji rozpatrującym środki odwoławcze. Ponadto NSA rozstrzyga budzące wątpliwości zagadnienia prawne oraz posiada uprawnienie do podejmowania uchwał wyjaśniających przepisy, których stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie. Są to istotne uprawnienia, dotychczas przysługujące również Sądowi Najwyższemu. Przekazanie ich w całości NSA daje większą gwarancję uwzględnienia specyfiki spraw administracyjnych. Istotnym osiągnięciem jest uchwalenie kompletnej procedury, co wyeliminuje wątpliwości związane z odpowiednim stosowaniem przed sądami administracyjnymi przepisów K.p.a. i K.p.c.. Nie zmienił się jednak zakres działania sądów administracyjnych, których głównym zadaniem pozostaje kontrola działalności administracji publicznej pod względem legalności – art. 1 § 1 i 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

Zakaz *reformationis in peius* obowiązuje już w postępowaniu przed sądem administracyjnym I instancji – odmiennie niż postępowaniu cywilnym i analogicznie jak dotychczas przed NSA. Wynika to z opisanej już specyfiki sprawy administracyjnej i utrzymania dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. W prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanym dalej: Prawem o postępowaniu) zakaz ten zawarty został w art. 134. Podobnie jak w art. 51 Ustawy o NSA powiązano ten zakaz ze związaniem sądu granicami skargi. *Expressis verbis* w ust. 1 tego artykułu ustawodawca zapisał, iż sąd „rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.” Jest to doprecyzowanie poprzedniego sformułowania o niezwiązaniu sądu granicami skargi. Równocześnie w § 2 zawarto przepis o treści identycznej ze zdaniem 2 art. 51 Ustawy o NSA. Jedyna zmiana, to dopisanie *in fine* po słowach „aktów” zwrotu „lub czynności”. Jest to zmiana redakcyjna służąca uściśleniu tej normy. Usuwa ona wszelkie wątpliwości, co do konieczności stosowania zakazu *reformatio in peius* odnośnie skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności organów administracji publicznej.

Jak wynika z analizy przepisów Prawa o postępowaniu zakres kognicji sądów administracyjnych nie zmienił się w stosunku do obecnej Ustawy o NSA. Również możliwości orzecznicze sądów administracyjnych określone w art. 145–150 Prawa o postępowaniu nie odbiegają od uprawnień określonych w Ustawie o NSA. Różnice polegają na do-

nymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270; Ustawa z 30.8.2002 r. – Przepisy wprowadzające powyższe ustawy, Dz. U. Nr 153, poz. 1271.

precyzowaniu pewnych kwestii, które budziły wątpliwości od roku 1995. Dla przykładu w art. 147 § 1 Prawa o postępowaniu regulującym skargi na uchwały jednostek samorządu terytorialnego wskazano *expressis verbis* na przepisy szczególne uniemożliwiające stwierdzenie nieważności uchwał a wynikające z ustaw ustrojowych samorządu. Dlatego też powyższe rozważania dotyczące stosowania zakazu *reformationis in peius* w konkretnych rodzajach spraw, oparte na analizie Ustawy o NSA, nadal pozostaną aktualne.

W Prawie o postępowaniu nie uregulowano kwestii wniesienia skargi przez dwie strony, które mogą mieć przeciwstawne interesy. W tym wypadku niemożliwe będzie uwzględnienie zakazu *reformationis in peius*, jeśli wnioski zawarte w skargach są przeciwstawne. Zabraknie także podstaw normatywnych do sięgania w drodze analogii do art. 384 K.p.c.

Podstawowym środkiem zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych I instancji jest skarga kasacyjna wnoszona do NSA – uregulowana w Rozdziale 1 Działu IV Prawa o postępowaniu (art. 173–193). Kasacja przysługuje od wyroków I instancji oraz postanowień kończących postępowanie w danej sprawie i orzeczenia te są przedmiotem oceny NSA.

W przepisach dotyczących kasacji nie ma normy ustanawiającej w tym postępowaniu zakaz orzekania na niekorzyść skarżącego. Równocześnie na mocy art. 193 Prawa o postępowaniu w sprawach nieuregulowanych należy stosować przepisy dotyczące postępowania w I instancji. Jest to potencjalna podstawa do stosowania zakazu *reformationis in peius* uregulowanego w art. 134 § 2²⁷. Podobne stanowisko prezentuje J. P. Tarno²⁸. Można dopuścić taką możliwość, o ile zakaz *reformatio in peius* nie stoi w sprzeczności z przepisami o postępowaniu kasacyjnym. Prawo o postępowaniu stanowi w art. 183, iż NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z wyjątkiem nieważności postępowania. W tym przypadku NSA uzyskał kompetencję do uchylenia także niezaskarżonej części orzeczenia. Przesłanki nieważności zostały enumeratywnie wyliczone w § 2 tego artykułu. Jest to uzasadnione, ponieważ nieważność ma dotyczyć postępowania sądowno-administracyjnego i wszelkie odwołania do innych, nawet podobnych uregulowań nie mają tu racji bytu.

²⁷ W procedurze cywilnej, gdzie postępowanie kasacyjne zostało uregulowane w sposób analogiczny, wraz z odesłaniem do przepisów o apelacji, Sąd Najwyższy dopuścił odpowiednie stosowanie zakazu *reformationis in peius* – por. postanowienie z 5.12.1996 r., I PKN 34/96, OSNAP z 1997 r., nr 13, poz. 237.

²⁸ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 269.

Nieważność postępowania zachodzi w sześciu przypadkach. Po pierwsze, gdy w danej sprawie droga sądowa była niedopuszczalna. W sposób oczywisty w zakresie tej przesłanki mieszczą się zagadnienia wyczerpujące znamiona sprawy karnej bądź cywilnej, a więc dotyczące czynu zabronionego pod groźbą kary bądź praw i obowiązków wynikających z norm prawa cywilnego. Natomiast spośród spraw o charakterze administracyjnym sądy te nie są władne na mocy art. 5 Prawa o postępowaniu rozstrzygać spraw dotyczących nadrzędności i podległości pomiędzy organami administracji bądź pracownikami urzędów oraz odmowy mianowania lub powołania do funkcji w organach administracji publicznej.

Kolejną przesłankę nieważności stanowi brak zdolności sądowej lub procesowej albo właściwej reprezentacji strony lub jej pełnomocnika. Prawo o postępowaniu reguluje wszystkie te kwestie w zakresie sądownictwa administracyjnego w dziale II. Wady w tym zakresie zostały uznane za istotne, ponieważ stanowią o podmiotach postępowania sądowego.

Nieważne jest również postępowanie w przypadku wcześniejszego zawisnięcia sporu odnośnie tej samej sprawy, bądź też istnienie w sprawie powagi rzeczy osądzonej.

Skutek nieważności powoduje rozpoznawanie sprawy przez sędziego podlegającego wyłączeniu z mocy prawa (tzw. *iudex inhabilis*). Szczegółowe przesłanki wyłączenia sędziego, uwzględniające specyfikę sądownictwa administracyjnego zostały uregulowane w art. 18 Prawa o postępowaniu. Taka sama sytuacja ma miejsce w przypadku, jeśli skład orzekający był sprzeczny z przepisami prawa. Może tu chodzić zarówno o udział w składzie orzekającym osoby nieuprawnionej – tzn. nie będącej sędzią jak i uchybienia co do liczebności sądu. Co do zasady – na podstawie art. 16 § 1 Prawa o postępowaniu sąd orzeka w składzie trzech sędziów, a na posiedzeniach niejawnych jednoosobowo.

Nieważne będzie postępowanie, w którym strona została pozbawiona możliwości obrony swoich praw. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy strona nie uczestniczyła w całym postępowaniu, ale również w konkretnym przypadku niemożność udziału w części postępowania, jeśli spowodowało to niekorzystne dla tej strony skutki²⁹.

Również skutek nieważności spowoduje nieprzestrzeżenie właściwości rzeczowej, tzn. przeprowadzenie sprawy w I instancji przez sąd wojewódzki w sytuacji, gdy właściwy był NSA. Prawo postępowaniu nie określa samodzielnie kategorii spraw rozpoznawanych przez NSA, ale odsyła w tym zakresie do ustaw szczególnych.

²⁹ Por. J. P. Tarno, op. cit., s. 261.

Wydaje się, iż NSA orzekając jedynie w granicach skargi kasacyjnej nie może orzec na niekorzyść strony, poza wypadkiem stwierdzenia nieważności postępowania.

W przypadku uwzględnienia skargi podstawowym rozstrzygnięciem, jakie wydaje NSA jest bowiem uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji (art. 185 § 1 ustawy o postępowaniu). Sąd I instancji będzie związany zakazem *reformationis in peius*. Równocześnie jednak związany będzie wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez NSA – art. 190 Prawa o postępowaniu. Dlatego NSA stosując odpowiednio art. 134 § 2 powinien artykułując wykładnię w tej sprawie brać pod uwagę zakaz *reformationis in peius*.

Jedynie w przypadku naruszenia prawa materialnego przez wojewódzki sąd administracyjny NSA może po uchyleniu sam rozpoznać sprawę – na mocy art. 188 Prawa o postępowaniu. W tej sytuacji NSA będzie również związany zakazem *reformationis in peius* (argument z art. 134 § 3 w związku z art. 193 Prawa o postępowaniu).

Nowe przepisy dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego wyjaśniły część wątpliwości, jakie wynikały ze stosowania ustawy o NSA. Nie wszystkie kwestie zostały jednak uregulowane w sposób jednoznaczny. Ponieważ minęło kilka miesięcy od wejścia w życie nowych przepisów oraz funkcjonowania nowej struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego nie można odpowiedzieć do końca na pytanie, jak ukształtuje się praktyka orzecznicza w tym zakresie. Zagadnienie to wymaga dalszych badań w oparciu o orzecznictwo sądowe.