

Marta Kopacz

System weryfikacji decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniu wznowionym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 231-242

2009

Artykuł został 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.

Marta Kopacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

System weryfikacji decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniu wznowionym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w której ją wydano, było dotknięte kwalifikowaną wadą przewidzianą w przepisach prawa procesowego¹ (art. 145 § 1 i art. 145a k.p.a.²). Wydana w tym trybie decyzja administracyjna jest rozstrzygnięciem pierwszoinstancyjnym i może zostać zweryfikowana najpierw poprzez złożenie stosownego środka odwoławczego, a następnie poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Wskazać przy tym należy, że system weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych stwarza prawną możliwość usunięcia zarówno wad istotnych, jak i wad nieistotnych. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania, skuteczne wniesienie przez stronę odpowiedniego środka odwoławczego umożliwia ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy wznowionej. Usunięcie wad nieistotnych możliwe jest ponadto w trybie rektyfikacji, który obejmuje sprostowanie i uzupełnienie treści rozstrzygnięcia.

Jedną z podstawowych konsekwencji uznania postępowania wznowionego za nową sprawę administracyjną jest dopuszczalność weryfikacji orzeczeń w nim wydanych w trybie zwykłym³. Pod pojęciem środków odwoławczych

¹ Tak. m.in. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 242, E. Mzyk, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Warszawa – Zielona Góra 1994, s. 8; B. Adamiak, J. Borkowski, Glosa do wyroku NSA z 9 sierpnia 1990 r., IV SA 543/90, OSP 1992, z. 5, poz. 120. Zob. także wyrok NSA z 9 czerwca 1992 r., SA/Wr 534/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 92.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

³ Zob. wyrok SN z 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNC 1995, nr 10, poz. 143.

należy w tym przypadku rozumieć przewidziane prawem możliwości kwestionowania przez legitymowane podmioty nieostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej na drodze administracyjnej⁴. Środkiem służącym weryfikacji decyzji administracyjnych jest odwołanie oraz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, służący – stosownie do art. 127 § 3 k.p.a. – od decyzji wydanych w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze.

Skorzystanie przez stronę z uprawnień odwoławczych nakłada na właściwe organy administracji publicznej obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej przez organ I instancji i wydania w tym zakresie nowego rozstrzygnięcia⁵. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego niezadowolony z orzeczenia organu I instancji jest zasadniczym elementem przesądzającym o możliwości skorzystania przez stronę ze środków odwoławczych⁶. Zwraca na to uwagę NSA w wyroku z 3 lipca 1997 r. stwierdzając, że „w świetle rozwiązań prawnych przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 15 w zw. z art. 127 § 1 i art. 128) nie ma podstaw do wykładni, iż stronie przysługuje odwołanie tylko od decyzji negatywnych, a więc nie uwzględniających w całości lub w części żądania zawartego w podaniu. Strona w postępowaniu administracyjnym broni swojego interesu prawnego i oceny, czy interes jej został w pełni zrealizowany, może dokonać tylko samodzielnie”⁷. Strona może więc spodziewać się, że w drugiej decyzji jej interesy prawne zostaną lepiej zabezpieczone niż w rozstrzygnięciu organu I instancji.

Postępowanie przeprowadzone przez organ odwoławczy zapewnić powinno lepszą konkretyzację zasady prawdy obiektywnej, ponadto – poprzez naprawienie ewentualnych błędów i pomyłek w podejmowanych czynnościach prawnych i faktycznych organu I instancji – zapewnić pełną ochronę interesów strony w nowo wydanej decyzji⁸. Jednak, jak podnosi NSA w wyroku z 29 kwietnia 1999 r., „dla uznania, że zasada dwuinstancyjności została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, iż w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. [...] Organ odwoławczy nie może zatem ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji, ale jest zobowiązany ponownie merytorycznie rozstrzygnąć sprawę, a więc rozpa-

⁴ Z.R. Kmiecik, Glosa do uchwały SN z dnia 13 lutego 1996 r., III AZP 23/95, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 9, poz. 97. Por. M. Stahl, *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 9, s. 32.

⁵ Wyrok NSA z 28 września 1994 r., III SA 1496/93, „Glosa” 1995, nr 3, s. 32.

⁶ W świetle art. 63 § 1 k.p.a. środki prawne umożliwiające weryfikację rozstrzygnięć organu I instancji są podaniami, stąd też muszą zawierać co najmniej treść żądania, wskazanie osoby, od której pochodzą, jej adres oraz podpis.

⁷ Wyrok NSA z 3 lipca 1997 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62.

⁸ Por. O. Bujkowska, *Ochrona obywatela w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 66.

trzyć wszystkie żądania strony i ustosunkować się do nich w uzasadnieniu decyzji⁹. Istota administracyjnego toku instancji polega bowiem na dwukrotnym rozstrzygnięciu tej samej sprawy, nie zaś na kontroli zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu I instancji¹⁰.

Jak słusznie wskazuje J. Borkowski „[...] z zasady prawdy obiektywnej wynika, że sprawę należy rozpatrzyć ponownie w takim stanie faktycznym i prawnym, w jakim znajduje się ona w dacie orzekania przez organ, czy to pierwszej instancji (samokontrola), czy w postępowaniu odwoławczym. Celem postępowania odwoławczego nie jest bowiem sama kontrola poprawności rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji, lecz uzupełnienie stanu faktycznego i materiału dowodowego sprawy oraz uwzględnienie tych zmian w stanie prawnym sprawy, które nastąpiły w okresie dzielącym orzekanie po raz pierwszy od ponownego jej rozpoznania wskutek odwołania¹¹. Wydanie decyzji z naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe strony i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa, skutkujące w świetle art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdzeniem nieważności rozstrzygnięcia organu odwoławczego¹².

Organ odwoławczy, rozpatrując ponownie sprawę administracyjną, opiera się jednak w znacznej mierze na dowodach przeprowadzonych w postępowaniu przed organem I instancji. Nowe postępowanie wyjaśniające może być przeprowadzone tylko w zakresie uzupełniającym zgromadzony w sprawie materiał dowodowy (art. 136 k.p.a.)¹³. Organ odwoławczy nie może zatem, zastępując organ I instancji, przeprowadzić postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Takie działanie naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania, gdyż pozbawiałoby stronę możliwości zakwestionowania podstawowych ustaleń postępowania dowodowego w odwołaniu od decyzji¹⁴.

W zakresie orzekania organ odwoławczy został wyposażony – obok możliwości utrzymania w mocy rozstrzygnięcia organu I instancji oraz umorzenia postępowania odwoławczego – zarówno w uprawnienia merytoryczne, jak i kasacyjne względem zaskarżonego aktu (art. 138 § 1, 2 k.p.a.).

⁹ Wyrok NSA z 29 kwietnia 1999 r., SA/Ld 112/98, LEX nr 37240.

¹⁰ Wyrok NSA z 22 marca 1996 r., SA/Wr 1996/95, ONSA 1997, nr 1, poz. 35.

¹¹ J. Borkowski, Głosa do wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997 r., III RN 12/97, OSP 1998, z. 5, poz. 99. Zob. także wyrok NSA z 21 czerwca 1988 r., SA/Lu 151/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 138; wyrok NSA z 7 lipca 1988 r., IV SA 451/88, „Gospodarka-Administracja Państwowa” 1988, nr 22, s. 43; wyrok NSA z 3 marca 1993 r., IV SA 1241/93, ONSA 1993, z. 3, poz. 79.

¹² Zob. wyrok NSA z 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36.

¹³ Zob. wyrok NSA z 4 października 1997 r., I SA/Po 1237/96, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1998, nr 3, poz. 92.

¹⁴ Por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 177.

Decyzją merytoryczną organ odwoławczy, uchylając decyzję organu I instancji, rozstrzyga jednocześnie sprawę co do jej istoty. O takim związaniu kompetencyjnym organu odwoławczego przesądza użyty w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. zwrot „i w tym zakresie orzeka”. Stąd też zmiana chociażby podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej prowadzi do zmiany przedmiotowej tożsamości sprawy, skutkującej naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania i wyczerpującej przesłankę rażącego naruszenia prawa, stanowiącą podstawę stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia organu odwoławczego¹⁵.

W ramach uprawnień kasacyjnych organ odwoławczy, uchylając zaskarżoną decyzję, może umorzyć postępowanie pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), jak również przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, w sytuacji gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części (art. 138 § 2 k.p.a.). W razie zwrotu sprawy do organu I instancji, organ odwoławczy powinien wskazać przyczyny niezastosowania art. 136 k.p.a. i określić, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy¹⁶. W tym miejscu podzielić należy pogląd NSA, wyrażony w wyroku z 11 lutego 1998 r., że wskazane okoliczności faktyczne muszą mieć znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy nie może natomiast przesądzić treści orzeczenia przez nakaz załatwienia jej pozytywnie lub negatywnie dla odwołującego¹⁷. Byłoby to bowiem niezgodne z ogólnie przyjętą zasadą, wedle której organ odwoławczy nie może ingerować w czynności postępowania organu I instancji. Narzucenie organowi I instancji przez organ odwoławczy sposobu rozstrzygnięcia sprawy sprowadzałoby postępowanie administracyjne faktycznie do jednej instancji i pozbawiałoby organ stopnia podstawowego samodzielności nieodzwonnej w orzecznictwie administracyjnym¹⁸.

Stosownie do art. 139 k.p.a., organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołujące się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Powyższa regulacja pozwala przyjąć, że decydując się na rozstrzygnięcie reformatoryjne, organ odwoławczy nie może pogorszyć sytuacji prawnej strony odwołującej się, chyba że zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa, interesu publicznego lub prawa i interesu publicznego¹⁹. W takiej

¹⁵ Por. D. Szubielska, *Rozstrzygnięcie sprawy w podatkowym postępowaniu odwoławczym*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 2, s. 53.

¹⁶ Por. wyrok SN z 9 czerwca 1999 r., III RN 7/99, OSNAPiUS 2000, nr 9, poz. 338.

¹⁷ Wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., III SA 1679/96, LEX nr 35460; wyrok NSA z 26 marca 1999 r., I SA/Gd 546/97, LEX nr 36829 oraz wyrok NSA z 20 lutego 1986 r., SA/Ka 775/85 (niepublikowany).

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 14 września 1998 r., IV SA 1679/96, LEX nr 43790.

¹⁹ Por. Ł. Mazur, E. Sokołowska, *Zakaz reformationis in peius – art. 234 Ordynacji Podatkowej*, „Monitor Podatkowy” 2002, nr 9, s. 23.

jednak sytuacji organ odwoławczy, rozstrzygając sprawę na niekorzyść strony, obowiązany jest wskazać w uzasadnieniu decyzji, że w sprawie wystąpił stan, o którym mowa w art. 139 k.p.a. Zaniechanie tego obowiązku stanowi rażące naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności wydanego w sprawie rozstrzygnięcia²⁰.

Hipoteza normy wynikającej z art. 139 k.p.a. obejmuje, obok orzeczeń reformatoryjnych organu administracji publicznej, także rozstrzygnięcia kasacyjne w zakresie, w jakim ma miejsce uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania w I instancji²¹. Nie dotyczy ona jednak decyzji kasacyjnych przekazujących sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. Omawiana instytucja procesowa w założeniu jest gwarancją pewności dla strony na płaszczyźnie materialnoprawnej. Zastosowanie jej do decyzji *stricte* kasacyjnych oznaczałoby z jednej strony błędne przyjmowanie, że taka decyzja w ogóle może być dla strony niekorzystna, a z drugiej strony niweczyłoby cel, jakiemu ma służyć kompetencja kasacyjna organów odwoławczych²². Jak słusznie wskazuje NSA w uchwale z 4 maja 1998 r., „[...] skoro decyzja kasacyjna może być wydana tylko wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, to nie powinno budzić wątpliwości, że organ odwoławczy przy jej wydawaniu ogranicza się tylko do oceny potrzeby przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz jego zakresu. Wymieniony organ nie rozstrzyga wówczas o meritum sprawy, nie przeprowadza też merytorycznej kontroli decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Dokonanie takiej kontroli nie powinno w ogóle mieć miejsca, albowiem decyzji organu pierwszej instancji, wydana bez przeprowadzenia niezbędnego postępowania wyjaśniającego, pozbawiona jest pełnych ustaleń, które mogłyby stanowić przedmiot owej kontroli. Z tych samych powodów organ odwoławczy nie powinien również wypowiadać się o ewentualnym naruszeniu prawa lub interesu społecznego przez decyzję organu pierwszej instancji oraz dokonywać innych ustaleń i ocen niezbędnych przy wydawaniu decyzji podlegających ograniczeniom wynikającym z art. 139 k.p.a.”²³.

²⁰ Wyrok NSA z 6 lutego 1989 r., IV SA 1101/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 71. Szerzej na temat znaczenia procesowego zakazu *reformationis in peius* zob. A. Skóra, *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6, s. 67 i nast.

²¹ T. Kielkowski, *Głosa do wyroku NSA z dnia 28 marca 2001 r.*, II SA/Kr 2674/00, „Państwo i Prawo” 2002, z. 10, s. 113. Odmienny pogląd wyraża A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu podatkowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7, s. 432, przychyłając się do tezy, iż pojęcie „niekorzyść” oznacza uszczerbek jedynie w materialnoprawnej sytuacji odwołującej się strony, stąd też nie może mieć zastosowania przy decyzjach kasacyjnych oraz o charakterze procesowym, w tym o uchyleniu decyzji organu I instancji i umorzeniu postępowania pierwszoinstancyjnego oraz o umorzeniu postępowania odwoławczego.

²² J. Zimmermann, *Głosa do wyroku NSA z dnia 26 czerwca 1997 r.*, II SA/Wr 854/96, OSP 1998, nr 6, poz. 108. Zob. także wyrok SN z 6 kwietnia 2000 r., III RN 161/99, OSNP 2001, nr 3, poz. 60.

²³ Uchwała NSA z 4 maja 1998 r., FPS 2/98, ONSA 1998, nr 3, poz. 79.

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. Omawiana instytucja ułatwia zatem z jednej strony wdrożenie postępowania weryfikacyjnego wobec decyzji, z drugiej zaś zabezpiecza obok interesu indywidualnego strony również legalność działań administracji. Otóż uznając, że celem postępowania administracyjnego jest tak ochrona interesów prawnych, jak i wydanie obiektywnie prawidłowej i zgodnej z prawem decyzji, czyli ochrona zasady prawdy materialnej oraz praworządności, nie można zgodzić się na utrzymanie w mocy decyzji naruszającej prawo, nawet gdyby była ona zgodna z faktycznym interesem jednostki²⁴.

Warto także zwrócić uwagę, że wprowadzie zakaz *reformationis in peius* ogranicza merytoryczne kompetencje organu odwoławczego i tym samym zdaje się naruszać założenia administracyjnego toku instancji, jednakże instytucja ta znajduje zastosowanie i może być brana pod uwagę wyłącznie na ostatnim etapie procesu stosowania prawa, czyli na etapie dokonywania subsumcji stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej i formułowania rozstrzygnięcia. Zakaz ten nie wpływa zatem na granice rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym ani nie uchyla ciężącego również na organie odwoławczym obowiązku wyjaśnienia z urzędu wszystkich doniosłych prawnie okoliczności faktycznych²⁵.

Decyzja organu odwoławczego jest ostateczna, co faktycznie ogranicza możliwość jej wzruszenia na gruncie k.p.a. jedynie do zastosowania jednego z trybów nadzwyczajnych. Wyczerpanie zwyczajnych środków odwoławczych otwiera natomiast w każdym przypadku prawną możliwość weryfikacji orzeczeń organów administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Stosownie do art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP²⁶, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wskazana regulacja determinuje sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, który – poprzez kontrolę – wyłącza możliwość zastępowania administracji publicznej w załatwianiu spraw należących do jej właściwości²⁷. Przejęcie przez sąd

²⁴ A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym (refleksje na marginesie powstania kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 83.

²⁵ T. Kielkowski, *Głosa do wyroku NSA z dnia 28 marca 2001 r., II SA/Kr 2674/00*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 10, s. 113.

²⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁷ Por. R. Hauser, *Podstawowe idee i rozwiązania reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 roku*, Warszawa 2003, s. 33. Pogląd taki prezentuje także J. Jendroška, *Nowyy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 8–9, s. 24.

administracyjny kompetencji organu do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby zatem wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej²⁸, skutkujące zatarciem dystynkcji między administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości²⁹.

Charakterystyczną cechą postępowania sadowoadministracyjnego jest także jego kontradyktoryjny charakter. Struktura tego postępowania ukształtowana jest bowiem jako spór prowadzony przed sądem przez dwa podmioty: podmiot żądający udzielenia ochrony prawnej (skarżącego) i podmiot, którego działanie lub zaniechanie stało się przyczyną zgłoszenia żądania udzielenia ochrony prawnej (organ administracji publicznej)³⁰.

Wskazana konstrukcja postępowania sadowoadministracyjnego determinuje krąg podmiotów, którym przepisy procesowe przyznają prawo do jego uruchomienia. Postępowanie to, podobnie jak każde sporne postępowanie sądowe, nie może być wszczęte z urzędu przez sąd administracyjny. Nie może zostać również uruchomione przez podmiot – organ administracji publicznej – którego działalność ma być przedmiotem oceny sądu administracyjnego³¹.

W świetle art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)³² legitymacja do wniesienia skargi ma charakter zobiektywizowany, gdyż podstawą jej uzyskania jest naruszenie prawa bez względu na to, czy jego wystąpienie spowodowało naruszenie praw jednostki. Sąd administracyjny musi jednak ustalić, czy istnieje związek między chronionym przez prawo interesem strony a zaskarżonym aktem lub czynnością organu administracji publicznej³³.

Odejście od pojęcia strony, które związane jest z załatwianiem spraw w postępowaniu administracyjnym, było niezbędne ze względu na zakres kognicji sądu administracyjnego i konieczność uczynienia skargi uniwersalnym środkiem uruchamiającym sądową kontrolę administracji³⁴. O zobiekty-

²⁸ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 23.

²⁹ Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 24. Por. Z. Kmiecik, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 3.

³⁰ Por. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sadowoadministracyjnego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze nr 134* 1989, s. 47. Por. J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 494.

³¹ T. Woś, op. cit., s. 48.

³² Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.

³³ Por. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997, s. 614 oraz T. Woś, *Postępowanie sadowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 105.

³⁴ Por. J. Zimmermann, *Polskie sądownictwo administracyjne (Uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, nr 26–27, s. 37. Zob. także W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 313.

wizowaniu podstaw legitymacji strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym świadczy także przyznanie uprawnienia do wniesienia skargi organizacji społecznej w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, o ile organizacja ta brała udział w postępowaniu administracyjnym³⁵ oraz prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a także na podstawie przepisów szczególnych innym podmiotom³⁶.

Wniesienie skargi będzie jednak dopuszczalne tylko w przypadku wycofania przez stronę zwykłych środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym, a zatem odpowiednio odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Warunek ten nie ma zastosowania przy wnoszeniu skargi przez prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich, jednak tylko w sytuacji, gdy organy te nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym³⁷.

Stosownie do art. 53 § 1 p.p.s.a., skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym zarówno dla każdego pisma w postępowaniu sądowym (art. 46,47 p.p.s.a.), jak również zawierać elementy szczególne określone w art. 57 p.p.s.a. Ponadto od skargi, jako pisma wszczynającego postępowanie, należy uiszczyć wpis stosunkowy (w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne) lub stały (w pozostałych sprawach)³⁸.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż skarga jest środkiem względnie suspensywnym, co oznacza, że jej wniesienie nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu. W świetle art. 61 p.p.s.a. rozstrzygnięcie w kwestii wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu przynależy w pierwszej kolejności organowi administracji publicznej, a następnie po przekazaniu skargi – sądowi.

³⁵ Na temat zakresu podmiotowego pojęcia „organizacja społeczna” zob. uchwałę NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05 z glosami J.P. Tarno i J. Repela, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 103 i nast.

³⁶ Por. J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 81.

³⁷ Por. uchwałę NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 68. Szerzej na temat pozycji prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zob. E. Bojanowski, *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 76–78 oraz M. Jaśkowska, D. Sylwestrak, E. Kustra, *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 227 i nast.

³⁸ Wysokość oraz zasady pobierania wpisu od skargi reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 221, poz. 2193 ze zm.). Stosownie do § 2 ust. 5 cytowanego rozporządzenia, wpis stały w sprawach skarg dotyczących postanowienia lub decyzji wydanych w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności, uchylecia lub zmiany albo wygaśnięcia aktu, bez względu na przedmiot sprawy, pobiera się w wysokości 200 zł.

Stosownie do art. 13 w zw. z art. 15 p.p.s.a. właściwym do rozpatrzenia skargi jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze orzekania ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność lub bezczynność została zaskarżona. Przy wnoszeniu skargi, zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a., wymagane jest ponadto pośrednictwo tego organu.

Kontrola legalności działań administracji publicznej sprawowana przez sąd administracyjny z reguły przebiega w trzech płaszczyznach:

- 1) oceny zgodności rozstrzygnięcia lub działania z prawem materialnym,
- 2) dochowania wymaganej prawem procedury oraz
- 3) respektowania reguł kompetencji³⁹.

Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd administracyjny rozpoznaje sprawę na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym, wynikającego z akt, którymi dysponował organ przy wydawaniu zaskarżonego aktu. Wyjątkowo dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia wątpliwości w sprawie i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania sądowego. W przeciwnym razie sąd uchyla zaskarżony akt, wskazując w uzasadnieniu orzeczenia zakres postępowania dowodowego, które organ winien uzupełnić⁴⁰. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym winno zatem ograniczać się do podstaw i wniosków skargi, czyli do kwestii naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym lub w samym rozstrzygnięciu, nie zaś do ustalania stanu faktycznego sprawy⁴¹.

Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi, co oznacza, że ocena zgodności z prawem zaskarżonego aktu, czynności lub bezczynności dokonywana jest także, gdy dany zarzut nie został w skardze podniesiony. Niemniej jednak sąd zawsze jest związany granicami sprawy, w której skarga została wniesiona i nie może ocenami prawnymi wkraczać w sprawę nową względem tej, która była albo powinna być przedmiotem postępowania przed organem administracji publicznej. Zakres rozpoznania skargi przez sąd administracyjny wyznacza kryterium legalności aktu administracyjnego, którym jest stosunek administracyjnoprawny stanowiący treść zaskarżonego rozstrzygnięcia⁴².

³⁹ A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 16. Zob. także postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 18.

⁴⁰ R. Hauser, *Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Forum Iuridicum” 2002, nr 1, s. 95.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z 11 sierpnia 1983 r., II SA 476/83, ONSA 1983, z. 2, poz. 67 oraz wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 212/82, OSPiKA 1983, z. 3, poz. 52.

⁴² Szerzej na ten temat zob. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 434–437. Por. także A.N. Wróblewski, *Granice skargi a granice jej rozpoznania przez NSA. Problemy stosowania art. 206 kpa*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 1, s. 71 i nast. oraz B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 443.

Z niezwiązaniem sądu administracyjnego granicami skargi łączy się kwestia zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W świetle art. 134 § 2 p.p.s.a. sąd administracyjny co do zasady nie może orzec na niekorzyść skarżącego, co oznacza, że wykraczając poza granice skargi, sąd nie może uchylić lub stwierdzić nieważności zaskarżonego aktu administracyjnego bez uwzględnienia skargi. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy zaskarżony akt dotknięty jest naruszeniem prawa skutkującym jego nieważnością. W takim przypadku bowiem sąd zobowiązany jest skargę uwzględnić, nawet wówczas, gdy nie leży to w interesie prawnym skarżącego⁴³.

Sądy administracyjne pozostają właściwie sądami o charakterze kasacyjnym, orzekającymi o zgodności albo niezgodności aktu administracyjnego z prawem. Zgodnie z art. 151 p.p.s.a., nieuwzględnienie skargi skutkuje jej oddaleniem. Stosownie zaś do art. 145 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny w razie stwierdzenia kwalifikowanego naruszenia prawa odpowiednio uchyla, stwierdza nieważność lub niezgodność z prawem kontrolowanego rozstrzygnięcia. Prawidłowe zastosowanie przepisów prawa przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez organ administracji publicznej ma zapewnić ocena prawna oraz wytyczne, stanowiące – w sytuacji derogacji zaskarżonego aktu – element obligatoryjny uzasadnienia wyroku.

Kasacyjny charakter orzeczeń sądów administracyjnych znajduje odzwierciedlenie także w zakresie kontroli instancyjnej, w szczególności w sytuacji wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego od nieprawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego⁴⁴.

Realizacja zasady dwuinstancyjność postępowania sądowoadministracyjnego, odmiennie niż w postępowaniu przed organami administracji publicznej, nie polega bowiem na powtórnym rozpatrzeniu sprawy⁴⁵. Po pierwsze, stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny – poza przypadkami nieważności postępowania sądowego – rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co wyłącza możliwość kontrolowania zgodności orzeczenia z innymi przepisami prawa. Po drugie, w świetle art. 185 § 1 p.p.s.a., nawet w razie uwzględnienia skargi, Naczelny Sąd Administracyjny nie może – co do zasady – rozpoznać sprawę po raz drugi, ale zmuszony jest

⁴³ Por. J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny...*, s. 83–84

⁴⁴ Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 462–463. Skarga kasacyjna jako środek zaskarżenia wyroków i postanowień kończących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, obok wymogów formalnych przewidzianych dla pisma w postępowaniu sądowym, musi zawierać elementy szczególne, określone w art. 176 p.p.s.a., a przy jej sporządzaniu wymagane jest zachowanie przymusu adwokacko-radcowskiego, z niewielkim wyjątkami przewidzianymi na rzecz doradców podatkowych (w sprawach obowiązków podatkowych) oraz rzeczników patentowych (w sprawach własności przemysłowej).

uchylić zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu⁴⁶.

Z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego sprawa powraca do organu administracji publicznej, który albo wykonuje akt utrzymany w mocy (na skutek oddalenia skargi), albo też podejmuje czynności zmierzające do ponownego rozstrzygnięcia sprawy⁴⁷. Niezastosowanie się przez organ administracji publicznej do wiążącej oceny prawnej wyrażonej w uzasadnieniu orzeczenia sądowego skutkuje – w przypadku wniesienia skargi – uchyleniem nowego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie administracyjnej⁴⁸.

Stosownie do art. 154 § 1 p.p.s.a., w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny⁴⁹.

Przedstawiona powyżej ogólna charakterystyka sądowej kontroli aktów administracyjnych pozwala na sformułowanie tezy, że przedmiotowe postępowanie zawiera elementy wyczerpujące szeroko rozumiane prawo do sądu, które obejmuje:

- a) prawo dostępu do sądu – prawo do uruchomienia procedury przed sądem spełniającym określone wymagania co do niezależności, bezstronności i niezawisłości;
- b) prawo do właściwej procedury sądowej, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności;
- c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd⁵⁰.

⁴⁵ Odmienne J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 243–244.

⁴⁶ Por. B. Gruszczyński, *Skarga kasacyjna w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 19.

⁴⁷ J.P. Tarno, [w:] Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi...*, s. 380. Por. R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 26. Zob. także A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 293.

⁴⁸ A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 24–25.

⁴⁹ Szerzej na temat charakteru skargi o wymierzenie organowi grzywny, zob. E. Bojanowski, Głosa do wyroku NSA z dnia 29 października 1996 r., II SA 719/96, OSP 1997, z. 9, poz. 163.

⁵⁰ Zob. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50 oraz wyrok TK z 7 września 2004 r., P 4/04, OTK 2004, nr 8, poz. 81. Bliższego omówienia standardów europejskich w zakresie sądowej kontroli aktów administracyjnych dokonuje J. Chlebny, *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 31 i nast.

Summary

One of basic consequences as a result of acknowledgement the restarted proceedings for a new administrative case is the admissibility of judgment verification given in ordinary justice. The notion of appeal measures should be understood in this case as provided by law opportunities for questioning insufficient decisions of public administration bodies through administrative procedure by entitled legal persons. The measure serving verification of the administrative decisions is an appeal as well as the application for rehearing.

Exhausting appeal measures, however, opens in every case the legal opportunity of the judgment verification of public administration bodies through legal proceedings in administration courts.