

Odwołania w postępowaniu administracyjnym

Zbigniew Kmiecik



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Modele zaskarżania decyzji w administracyjnym trybie odwoławczym	13
1. Prawo do odwołania w ujęciu konstytucyjnym, konwencyjnym oraz prawnoporównawczym	13
2. Odwołanie jako środek uzasadniający powtórne rozpatrzenie sprawy co do meritum w ramach administracyjnego toku instancji (model austriacki)	25
3. Odwołanie do organu administracji sprzężone z kontrolą sądową decyzji (model niemiecki)	28
4. Odwołanie w trybie administracyjnym jako środek ochrony opcjonalnej (model francuski)	32
5. Odwołanie wewnętrzne i do niezależnego organu orzekającego (modele <i>common law</i>)	38
6. Ustrój administracji a prawo jednostki do odwołania	44
7. Polski system weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym na tle rozwiązań obcych	49
Rozdział II	
Odwołanie od decyzji w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym	54
1. Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania administracyjnego	54
2. Środki zaskarżania decyzji i postanowień w administracyjnym toku instancji a wezwanie do usunięcia naruszenia prawa	61

3. Wniesienie odwołania i jego skutki	65
3.1. Przedmiot odwołania	65
3.2. Tryb i termin wniesienia odwołania przez legitymowany podmiot	65
3.3. Organ właściwy do rozpatrzenia odwołania	67
3.4. Wymagania co do treści odwołania	71
3.5. Prawne konsekwencje wniesienia odwołania	74
4. Autokontrola zaskarżonej decyzji przez organ pierwszej instancji	78
5. Rozpoznanie odwołania przez organ drugiej instancji (odwoławczy)	81
5.1. Przekazanie odwołania i akt sprawy organowi drugiej instancji	81
5.2. Postępowanie wstępne i wyjaśniające przed organem drugiej instancji	83
6. Warianty rozstrzygnięcia organu odwoławczego	92
7. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	101
8. Granice rozporządzania przez stronę prawem do odwołania	105
9. Wykonanie zaskarżonej decyzji a realizacja prawa do odwołania	107
10. Problem alternatywy dla zaskarżenia decyzji nieostatecznej odwołaniem	109
11. Postępowanie zażaleniowe	112

Rozdział III

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i odwołanie

niedewolutywne	118
1. Charakter prawny decyzji podlegającej zaskarżeniu wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy lub odwołaniem niedewolutywnym	118
2. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako forma realizacji prawa do odwołania w administracyjnym toku instancji	124
3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy a konstrukcja remonstracji	134
4. Odwołanie od decyzji w rozumieniu art. 221 o.p.	139
5. Koncepcja odwołania niedewolutywnego w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym	142
6. Postępowanie zażaleniowe	144

Rozdział IV

Gwarancje proceduralne w postępowaniu odwoławczym 146

1. Pojęcie gwarancji proceduralnych w świetle ustaleń teoretycznych i orzecznictwa sądowego 146
2. Formy gwarancji proceduralnych w postępowaniu odwoławczym i sądowa kontrola ich przestrzegania 156
3. Dylematy oceny efektywności instytucji odwołań administracyjnych 163

Rozdział V

Odwołanie administracyjne a prawo do sądu 166

1. Wyczerpanie trybu odwoławczego jako warunek wniesienia skargi do sądu administracyjnego 166
2. Przeniesienie rozpoznania sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym w następstwie wniesienia odwołania 168
3. Standardy ochrony praw jednostki w administracyjnym postępowaniu odwoławczym i postępowaniu sądowoadministracyjnym 175

Zakończenie 186

Bibliografia 191

Wstęp

Wydana w 1980 r. książka Barbary Adamiak *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego* wyznaczyła niezwykle wysokie standardy dyskursu naukowego w tym przedmiocie. Dorównanie im nie jest – o czym nie trzeba nikogo przekonywać – łatwym zadaniem. Od tego czasu nie ukazała się jednak u nas monografia poświęcona problematyce postępowania odwoławczego przed organami administracji publicznej. Zmiany, które zaszły w ustawodawstwie, a zwłaszcza pojawienie się niedewolutywnych odmian odwołania w postępowaniu administracyjnym (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i odwołania w rozumieniu art. 221 o.p.) oraz opowiedzenie się za odmienną w stosunku do przyjmowanej przez większość przedstawicieli doktryny formułą decyzji ostatecznej w wyniku dokonanej w 2010 r. nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, uzasadniają zatem przeprowadzenie ponownej analizy tej kwestii. Stwarza ona okazję do poddania rewizji niektórych, ukształtowanych przed laty poglądów na temat instytucji administracyjnego postępowania odwoławczego oraz skonfrontowania ich z bardzo bogatym dorobkiem orzecznictwa sądowego w tej materii.

Potrzebę powtórnego zajęcia się tematem odwołań w postępowaniu administracyjnym uzmysławia też wynik porównania przyjętych w Polsce konstrukcji prawa procesowego z rozwiązaniami obcymi. W książce starałem się je przybliżyć w stopniu umożliwiającym sformułowanie wniosków dotyczących zarówno założeń (modelu) postępowania odwoławczego w sprawach rozstrzyganych decyzjami organów administracji publicznej, jak i sposobów wypracowania takiej wykładni obowiązujących przepisów prawa, która pozwoli zwiększyć efektywność wskazanej instytucji i sprawność postępowania prowadzonego w następstwie skorzystania z niej przez legitymowany do tego podmiot.

Praca nad książką uświadomiła mi wielką „siłę ciężenia” koncepcji teoretycznych wypracowanych w innych realiach prawno-ustrojowych i często w oderwaniu od mających uniwersalny charakter założeń systemowych. Nadmierne przywiązanie do pewnych stereotypów i obawa przed podaniem krytyce uznanych za niezmiennie czy wręcz traktowanych jako dogmat ustaleń doktrynalnych z pewnością nie sprzyjają rozwojowi nauki prawa. Myśląc o jej przyszłości, trzeba oczywiście zadbać o zachowanie poprawnej metodologii prowadzonych badań i umiejętności określonej w komparatystyce jako zdolność uczenia się od innych. Bogactwo i złożoność konstrukcji właściwych dla współczesnego prawa i postępowania administracyjnego wymagają adekwatnej refleksji teoretycznej, a przede wszystkim – unikania pokusy nadmiernych uproszczeń, tłumaczonych niekiedy całkowicie zrozumiiałym skądinąd dążeniem do jasnego wyłożenia tego, co z natury rzeczy jest trudne i skomplikowane.

Dziękuję wszystkim osobom, których uwagi, spostrzeżenia bądź okazana w inny sposób pomoc przyczyniły się do powstania tej książki. Słowa te kieruję w szczególności do Dziekana School of Law – Rutgers University w Camden (New Jersey) Profesora Raymana L. Solomona. Pobyt w tej uczelni na jego zaproszenie w kwietniu i maju 2008 r. stał się inspiracją do podjęcia prac nad książką poprzez przeprowadzenie stosownych badań prawnoporównawczych oraz zgromadzenie niezbędnej literatury obcojęzycznej. Należyne podziękowania składam również kolegom – sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy zechcieli podzielić się ze mną zebranymi doświadczeniami, w tym spostrzeżeniami odnoszącymi się do funkcjonowania przepisów o odwołaniach administracyjnych.

Łódź, listopad 2010 r.

*Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik
– profesor zw. Uniwersytetu Łódzkiego,
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego*

Rozdział I

Modele zaskarżania decyzji w administracyjnym trybie odwoławczym

1. Prawo do odwołania w ujęciu konstytucyjnym, konwencyjnym oraz prawnoporównawczym

Zgodnie z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Ustrojodawca w drugim zdaniu powołanego przepisu zastrzegł zarazem, że: „Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Użyte we wskazanym uregulowaniu sformułowania stwarzają podstawę do twierdzenia o istnieniu **publicznego prawa podmiotowego** do kwestionowania w sprecyzowanym ustawowo trybie aktów traktowanych jako rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjne, a więc takie, które ze względu na przyjętą formułę wykonywania jurysdykcji w danej dziedzinie spraw nie stają się automatycznie częścią obowiązującego porządku prawnego (wchodzą do niego jedynie w razie spełnienia przesłanek w postaci nieskutecznego zaskarżenia aktu lub zaniechania uruchomienia tego trybu). Oznaczono je ogólnym, zharmonizowanym z terminologią właściwą dla procedur sądowych i administracyjnych mianem orzeczeń i decyzji. Redagując przepis, o którym mowa, nie wymieniono organów umocowanych do wydawania tych aktów. Z kontekstu zamieszczonych w nim zwrotów wynika jednak, że odnoszą się one do mających kwalifikowaną, procesową formę działań wszelkich ogniw władzy publicznej, w tym organów administracyjnych i sądów¹. Posłużenie się określeniem „Każda ze stron” świadczy, że legity-

¹ Tak A. Błaś i J. Boć (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 140.

macją do wniesienia środka zaskarżenia orzeczenia bądź decyzji dysponuje ograniczony krąg podmiotów. Zdolność do występowania w roli skarżącego należy oceniać, uwzględniając właściwe dla określonego typu postępowania konstrukcje prawa procesowego.

Według definicji słownikowych instancja to „każdy z kolejnych stopni w hierarchii władz, w systemie podległych sobie instytucji (państwowych, sądowych, administracyjnych), organizacji, itp.”². W nauce prawa i postępowania administracyjnego przez „instancję” rozumie się zwykle „każdy ze stopni rozczłonkowanego aparatu państwa lub ściślej: organy różnych stopni”. W najbardziej podstawowym ujęciu słowem tym określa się „każdy organ, który jest wkomponowany w strukturę administracji: podlega w jakiś sposób organowi wyższemu lub jest organem nadrzędnym nad innym organem”³.

Pojęcie „pierwszej instancji” w znaczeniu art. 78 Konstytucji RP trzeba utożsamiać z ogniwnem, którego rozstrzygnięcia podlegają zaskarżeniu w obrębie jednego systemu władz bądź układu składającego się z odrębnych – w sensie ustrojowym – struktur władzy publicznej. W pierwszym przypadku zaskarżenie aktu odbywa się na drodze administracyjnej albo sądowej i jest przejawem realizacji zasady instancyjności odpowiedniego postępowania (w stosunku do sądów wyraża ją przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP). W drugim z wyróżnionych przypadków skorzystanie ze środka zaskarżenia łączy się ze zmianą trybu rozpoznania sprawy z administracyjnego na sądowy. Rozstrzygający sprawę organ administracji publicznej jest wówczas jedyną instancją administracyjną, zaś rozpoznający środek zaskarżenia sąd – pierwszą instancją sądową, której orzeczenie może jeszcze zostać zakwestionowane w postępowaniu przed sądem drugiej instancji⁴. Węższą formułę zaskarżalności – dotyczącą wyłącznie konstrukcji administracyjnego toku instancji – wprowadził przepis art. 71 konstytucji marcowej. Przewidział on, iż odwołanie się od orzeczeń organów rządowych i samorządowych „dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej in-

² Zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1978, s. 794 oraz S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 2003, s. 1221.

³ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 11.

⁴ Inaczej P. Sarnecki, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* (w:) K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009, s. 76. Według niego „instancyjność nie obejmuje (...) postępowań hybrydowych, w których organem wydającym pierwsze rozstrzygnięcie jest organ należący do określonego rodzaju organów publicznej, a organem dokonującym na skutek zaskarżenia kontroli i oceny tego rozstrzygnięcia – organ należący do innego rodzaju władzy”.

stancji", z poszanowaniem wyjątków określonych ustawą. Unormowanie to, operując bardziej przystającym do współczesnych koncepcji ochrony praw jednostki pojęciem „odwołania się”, wyznaczyło granice instancyjności w postępowaniu administracyjnym, utrzymane przez obowiązujące obecnie ustawodawstwo.

Korelatem wynikającego z art. 78 Konstytucji RP prawa strony do zaskarżenia aktu (orzeczenia lub decyzji) wydanego w pierwszej instancji jest obowiązek właściwego organu rozpatrzenia wniesionego środka. Wykazuje on tym samym znamiona środka prawnego doskonałego. Z uwagi na pełnioną funkcję procesową, którą da się zrekonstruować w rezultacie interpretacji słów „w pierwszej instancji”, należy go jednocześnie uznać za środek odwoławczy według ustaleń teorii postępowania administracyjnego⁵. Synonimami analizowanego określenia, mającego konstytucyjne źródło, byłyby wobec tego pojęcia: „prawo strony do wniesienia środka odwoławczego” lub po prostu „odwołanie się od wydanego orzeczenia bądź decyzji”. Ponieważ omawiane uregulowanie nie wskazuje kryteriów zaskarżenia wydanego w pierwszej instancji aktu, można założyć, że wystarczającą w tym względzie przesłanką jest **niezadowolienie z niego strony** (art. 78 zdanie drugie Konstytucji RP powierzył ustawodawcy tylko określenie trybu zaskarżenia oraz wyjątków od kształtującej prawo każdej ze stron zasady; w odniesieniu do zakresu sprawowanej przez NSA i inne sądy administracyjne, respektującej w pełni założenia skargowości kontroli działalności administracji publicznej, do zwykłego ustawodawstwa odsyła przepis art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Interes w zaskarżeniu zapadłego aktu występuje więc zawsze w razie uznania niezgodności rozstrzygnięcia ze stanowiskiem (żądaniem) strony. Ustalenie, że orzeczenie lub decyzja są dla niej niekorzystne, wyłamuje się spod rygorów zobiektywizowanych ocen. Jest ono raczej wynikiem indywidualnego, subiektywnego przekonania o tym, co (jake rozstrzygnięcie) zaspokaja potrzeby strony. Podejście to odpowiada założeniom charakterystycznej dla procedur sądowych wielu europejskich systemów prawa idei *gravamen*⁶.

⁵ Z opracowań w tym przedmiocie zob. zwłaszcza J. Starościk, *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1962, z. 3, s. 427 i n. oraz M. Stahl, *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, z. 9, s. 32–33.

⁶ Zob. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008, s. 262–263. Co do założeń ochrony realizowanej przez wniesienie odwołania w postępowaniu administracyjnym zob. E. Iserzon (w:) E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 226.