

DECYZJA REFORMATORYJNA ORGANU ODWOŁAWCZEGO W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Krzysztof Kaszubowski

DECYZJA REFORMATORYJNA ORGANU ODWOŁAWCZEGO W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Krzysztof Kaszubowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Gdański

Stan prawny na 2 maja 2019 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Michał Dymiński

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-682-0

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej Kochanej Žonie

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział I	
Model postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	23
1. Pojęcie postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym	23
2. Teoretyczny model postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym.....	37
3. Model postępowania odwoławczego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).....	57
4. Model postępowania odwoławczego w Kodeksie postępowania administracyjnego	75
Rozdział II	
Rodzaje decyzji organu odwoławczego	99
1. Uwagi wstępne	99
2. Decyzje rozstrzygające sprawę co do istoty (decyzje merytoryczne)	100
3. Decyzje nierozstrzygające sprawy co do istoty	114
4. Decyzja wydawana na podstawie art. 138 § 4 k.p.a.....	137

Rozdział III

Rekonstrukcja przesłanek wydania decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy.....	145
1. Uwagi wstępne	145
2. Kategorie przesłanek wydania decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy.....	157
2.1. Przesłanki ogólne i szczególne	157
2.2. Przesłanki pozytywne i negatywne	159
2.3. Przesłanki <i>sensu largo</i> i <i>sensu stricto</i>	161

Rozdział IV

Pozytywne przesłanki ogólne wydania decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy	163
1. Przesłanka zdolności organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej (dopuszczalność drogi postępowania administracyjnego)	163
2. Przesłanki zdolności organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej w postępowaniu odwoławczym (dopuszczalność drogi postępowania administracyjnego odwoławczego).....	174
2.1. Przesłanka istnienia nieostatecznej decyzji administracyjnej organu I instancji.....	175
2.2. Przesłanka wniesienia skutecznego procesowo środka prawnego	182
2.3. Przesłanka istnienia właściwości instancyjnej organu odwoławczego	203
2.4. Przesłanka braku wyłączenia organu odwoławczego	211

Rozdział V

Pozytywne przesłanki szczególne wydania decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy	229
1. Uwagi wstępne	229
2. Wadliwość nieostatecznej decyzji organu I instancji.....	232
2.1. Zagadnienia ogólne.....	232
2.2. Rodzajowe postaci naruszeń przepisów prawa procesowego stanowiących przesłankę wydania decyzji reformatoryjnej.....	248

2.2.1. Naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.....	248
2.2.2. Zagadnienie kwalifikacji podstaw wznowienia postępowania administracyjnego jako naruszeń przepisów prawa procesowego stanowiących przesłankę wydania decyzji reformatoryjnej	265
2.3. Rodzajowe postaci naruszeń przepisów prawa materialnego stanowiących przesłankę wydania decyzji reformatoryjnej.....	287
2.3.1. Naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię.....	287
2.3.2. Naruszenie przepisów prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie	293
2.3.3. Zagadnienie kwalifikacji podstaw stwierdzenia nieważności decyzji jako naruszeń przepisów prawa materialnego stanowiących przesłankę wydania decyzji reformatoryjnej.....	295
3. Inne niż wadliwość decyzji organu I instancji przesłanki wydania decyzji reformatoryjnej.....	315
3.1. Zagadnienia ogólne	315
3.2. Nowości faktyczne i prawne	316
3.2.1. Zmiana stanu faktycznego w sprawie administracyjnej	316
3.2.2. Zmiana stanu prawnego w sprawie administracyjnej	317
3.2.3. Zmiana stanu faktycznego i/lub zmiana stanu prawnego a kwestia tożsamości sprawy administracyjnej	321
3.3. Odmienna ocena prawna sprawy administracyjnej.....	324
3.4. Zmiana w zakresie elementów dodatkowych decyzji administracyjnej.....	329

Rozdział VI**Negatywne przesłanki wydania decyzji reformatoryjnej**

przez organ odwoławczy.....	337
1. Uwagi wstępne	337
2. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania	340
3. Skuteczne cofnięcie odwołania.....	344
4. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	351
5. Szczególne regulacje wyłączające możliwość wydania decyzji reformatoryjnej.....	362

Rozdział VII**Konstrukcja decyzji reformatoryjnej**

1. Uwagi wstępne	377
2. Struktura decyzji reformatoryjnej	381
2.1. Oznaczenie organu administracji publicznej.....	381
2.2. Data wydania decyzji reformatoryjnej.....	382
2.3. Oznaczenie strony lub stron	383
2.4. Podstawa prawna decyzji reformatoryjnej.....	386
2.5. Rozstrzygnięcie decyzji reformatoryjnej	387
2.6. Uzasadnienie decyzji reformatoryjnej.....	393
2.7. Pouczenie.....	404
2.8. Podpis	405
2.9. Elementy wynikające z przepisów szczególnych	407
2.10. Elementy wynikające ze zwyczaju.....	409
3. Charakter prawny decyzji reformatoryjnej	410

Zakończenie	419
--------------------------	------------

Wykaz literatury wykorzystanej w pracy	423
-----------------------------------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2069 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)

u.g.n.	-	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
u.o.z.	-	ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067)
u.p.s.	-	ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.)
u.p.z.p.	-	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
u.s.g.	-	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
u.s.k.o.	-	ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570 ze zm.)
u.s.p.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
u.s.w.	-	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
u.u.i.o.ś.	-	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.)
u.w.a.rz.w.	-	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
ustawa z 2010 r.	-	ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18)
ustawa z 2017 r.	-	ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)

Czasopisma i publikatory

ATDP	-	Teoria – Dydaktyka – Praktyka
AUW.Prawo	-	Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
AUW.PPiA	-	Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
GSP	-	Gdańskie Studia Prawnicze
GAP	-	Gazeta Administracji Państwowej

GSP PO	- Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
OMT	- Organizacja. Metody. Technika
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OPA	- Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych
OSNCP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
Pał.	- Palestra
PiP	- Państwo i Prawo
PPP	- Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
PS	- Przegląd Sądowy
ST	- Samorząd Terytorialny
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUG	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNWPIA UG	- Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Inne

LEX	- System Informacji Prawnej LEX
NSA	- Naczelnny Sąd Administracyjny
NTA	- Najwyższy Trybunał Administracyjny
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Termin „postępowanie” wywodzi się z tłumaczenia łacińskiego wyrazu *processus*, oznaczającego „posuwanie się naprzód pomyślnie do celu”. Stąd też „każdy rodzaj działalności organów administracji jest procesem w sensie posuwania się naprzód do pewnego celu, składa się z łańcucha ludzkich wysiłków – jest postępowaniem”¹. Jeden z rodzajów działalności organów administracji wykazuje daleko idące podobieństwo do działalności sądowej. Polega on przede wszystkim na ustaleniu przez organ administracji stanu faktycznego i norm prawnych, które tego stanu dotyczą. W ramach czynności określanych mianem „stosowania prawa” organ administracji kształtuje sytuację prawną podmiotu prawa, określając zakres jego uprawnień i/lub obowiązków². Z uwagi na to, że przedmiotem czynności stosowania prawa są normy administracyjnego prawa materialnego, przyjmuje się, iż jest to „postępowanie administracyjne”. Jego wynikiem jest sformułowanie normy jednostkowej określającej prawa i obowiązki jej adresata i stąd też pojęcie postępowania administracyjnego dookreśla się mianem „jurysdykcyjnego”³. Podobnie

¹ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 206.

² Szerokiego przeglądu stanowisk doktryny dokonuje K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota* [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 151–178; zob. też W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa przez organy administracji państwowej*, Gdańsk 1981; W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, PiP 1993/4; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 5–32.

³ M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433.

bowiem jak w postępowaniu sądowym norma jednostkowa stanowi „prawo w rozstrzyganej sprawie”.

Ukształtowana rozstrzygnięciem organu I instancji sytuacja prawna strony postępowania (adresata decyzji) w wielu przypadkach nie jest dla niej satysfakcjonująca. Jednym z najważniejszych uprawnień procesowych, przewidzianych w ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, jest możliwość wniesienia środka prawnego przeciwko decyzji administracyjnej – odwołania⁵. Stanowi ono swoisty impuls uruchamiający etap postępowania odwoławczego, które prowadzone jest przez organ administracji publicznej wyższego stopnia. Przyjęta w postępowaniu administracyjnym zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) pozwala bowiem na powtórne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zakończoną decyzją nieostateczną. W konsekwencji organ II instancji ma prawo ukształtować sytuację prawną adresata w sposób odmienny, niż zrobił to organ I instancji, przy czym co do zasady odmiennosc ta nie może być dla niego mniej korzystna. Zawsze jednak rozstrzygnięcie organu odwoławczego ma charakter ostateczny, co gwarantuje daleko idącą stabilizację sytuacji prawnej.

Podstawowym narzędziem kształtowania sytuacji prawnej strony w postępowaniu odwoławczym są decyzje administracyjne określane w nauce postępowania administracyjnego mianem decyzji rozstrzygających sprawę co do istoty, „merytorycznych” czy „merytoryczno-reformacyjnych”⁶.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2069 ze zm.

⁵ K.p.a. przewiduje jeszcze jeden środek prawny w stosunku do decyzji wydanych przez organy administracji publicznej I instancji – wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), który dotyczy decyzji wydanych przez ściśle określone organy administracji publicznej.

⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 723; B. Adamiak, *Zasady, zakres i rodzaje rozstrzygnięć sprawy w postępowaniu odwoławczym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 329–333; G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 743–752; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 865–866.

Do tej kategorii zaliczane są decyzje o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.) oraz decyzje uchylające zaskarżoną decyzję w całości lub w części i w tym zakresie orzekające co do istoty sprawy – tzw. decyzje reformatoryjne (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.). Mimo istotnego znaczenia obu rodzajów decyzji organu odwoławczego jako instrumentu kształtowania sytuacji prawnej adresata ustawodawca nie zdecydował się na wyraźne sformułowanie przesłanek, które warunkują możliwość wydania tego rodzaju decyzji. Sytuacja ta niejako w naturalny sposób upoważnia doktrynę i orzecznictwo sądowe do podejmowania prób zdefiniowania tych przesłanek. Analiza poglądów przedstawianych w nauce prawa skłania do wniosku, że wskazane zagadnienia nie były dotąd przedmiotem szerszego zainteresowania. Co więcej, o ile w przypadku decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję można sformułować pewien kanon „wspólnego rozumienia” problematyki z nią związanej, o tyle w przypadku decyzji reformatoryjnej o jednolitość poglądów byłoby stosunkowo trudno. Sytuacji nie porządkuje orzecznictwo sądów administracyjnych w wielu przypadkach rozbieżnie interpretujące zarówno przesłanki wydania decyzji, jak i samą jej konstrukcję.

Rozbieżności w orzecznictwie sądowym, przy jednoczesnym braku monograficznego opracowania problematyki przesłanek i samej konstrukcji decyzji reformatoryjnej, zadecydowały o próbie podjęcia szerszej analizy problematyki tego właśnie rodzaju rozstrzygnięcia organu odwoławczego. Jak się wydaje, ma ona niebagatelne znaczenie także na płaszczyźnie szerszej refleksji dotyczącej postępowania administracyjnego. Jeżeli bowiem jego podstawowym celem jest ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotu prawa, to decyzje organu odwoławczego, w tym decyzja reformatoryjna, stanowią najpełniejszy sposób realizacji tego celu. Jak pisał W. Dawidowicz, „merytoryczne rozstrzygnięcie przez organ drugiej instancji sprawy administracyjnej inaczej, niż uczynił to organ pierwszej instancji, jest [...] przejawem klasycznej funkcji organu odwoławczego, który bierze na siebie – w granicach administracyjnego toku instancji – ostateczną odpowiedzialność za ustanowienie wiążących konsekwencji normy prawa administracyjnego w stosunku do określonego podmiotu

(strony) w określonej sytuacji faktycznej⁷. Można także powiedzieć, że w wybranej problematyce ogniskują się dwie podstawowe wartości stanowiące fundamenty konstrukcji jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Z punktu widzenia organu administracji publicznej wartością tą jest trafne, prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy, zaspokajające żądanie strony lub nakładające na nią obowiązek w przewidzianym w przepisach prawa zakresie. Z punktu widzenia strony postępowania jest to powtórne, merytoryczne orzeczenie kształtujące w sposób ostateczny jej sytuację prawną.

Ustalenie przesłanek wydania decyzji reformatorycznej stanowi podstawowy cel niniejszej pracy, nie jest jednak możliwe bez analizy modelu postępowania odwoławczego przyjętego w k.p.a., a także w poprzedzającym kodeks rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸. Analizie tej poświęcone są uwagi zawarte w rozdziale I niniejszej pracy. Pewnego rodzaju uzupełnienie rozważań ujętych w rozdziale I stanowią rodzaje decyzji organu odwoławczego, których charakterystyka stanowi treść kolejnego, II rozdziału. W rozdziale III, bezpośrednio poprzedzającym analizę przesłanek wydania decyzji reformatorycznej, przedstawiono propozycję wyodrębnienia poszczególnych ich kategorii.

Podjęta w niniejszej pracy próba rekonstrukcji przesłanek wydania decyzji reformatorycznej oparta zostanie na całokształcie regulacji kodeksowej z uwzględnieniem przewidzianych w ustawie z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym⁹ podstaw uchylenia decyzji administracyjnej. Co prawda przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być wyłącznie decyzja ostateczna, co do której wyczerpano tok instancji (art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a.), jednak nie ma podstaw, by odrzucić twierdzenie, że takimi samymi wadami jak decyzja ostateczna może być dotknięta decyzja nieostateczna. Z uwagi na istotę jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego otwarte pozostaje

⁷ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 222.

⁸ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.

pytanie, w jaki sposób organ odwoławczy powinien w takim przypadku skorzystać ze swoich kompetencji i czy taka sytuacja nie uzasadnia właśnie zreformowania wadliwej decyzji organu I instancji. Podobne wątpliwości legły u podstaw badania, w jaki sposób kwalifikowane wady decyzji ujęte pod postacią przesłanek wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.) oraz stwierdzenia nieważności (art. 156 k.p.a.) mogą wpływać na orzeczenie organu odwoławczego. Wspomniane kwalifikowane wady łączone są z decyzjami ostatecznymi, ale nie można przecież wykluczyć sytuacji, w której taką wadliwością dotknięta będzie także decyzja nieostateczna. Również w tym przypadku należy zbadać, w jaki sposób wymienione wadliwości mogą mieć wpływ na kształt orzeczenia odwoławczego.

Analiza rozwiązań normatywnych zawartych w k.p.a. stanowiła podstawę przyjęcia założenia co do potrzeby wyodrębnienia trzech grup przesłanek determinujących sekwencyjnie możliwości wydania decyzji reformatorycznej przez organ odwoławczy.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć przesłanki determinujące możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego w ogóle (przesłanki dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego). Do drugiej, kolejnej grupy przesłanek należy zaliczyć przesłanki determinujące możliwość prowadzenia postępowania odwoławczego, zaś do grupy trzeciej, ostatniej, ściśle przesłanki wydania decyzji reformatorycznej. Między kolejnymi grupami przesłanek zachodzi zależność sekwencyjna, tzn. przesłanki grupy „wcześniejszej” muszą być spełnione, by celowe i uzasadnione było badanie, czy zachodzą przesłanki należące do grupy „późniejszej” (kolejnej). Pierwsza grupa przesłanek została w niniejszej pracy określona mianem pozytywnych przesłanek ogólnych i stanowi przedmiot rozważań zawartych w rozdziale IV. Cechą szczególną okoliczności zakwalifikowanych w tym kręgu jest to, że warunkiem aktualizacji kompetencji organu odwoławczego jest ich kumulatywne wystąpienie. W rozdziale V analizie poddane zostały okoliczności zakwalifikowane jako pozytywne przesłanki szczególne wydania decyzji reformatorycznej. W ramach tej kategorii wyodrębniono zarówno naruszenia prawa procesowego i prawa materialnego, jak i okoliczności, którym nie można przypisać przynajmniej części wadliwości.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują także zmianę decyzji niewadliwej, o ile na etapie postępowania odwoławczego ustalone zostaną okoliczności przemawiające za taką zmianą. U podstaw wyodrębnienia kategorii pozytywnych przesłanek szczególnych legło założenie, że są to okoliczności, które muszą zaistnieć, aby wydanie takiej decyzji było możliwe, a jednocześnie wystarczające jest, by zaistniała przynajmniej jedna z tych okoliczności.

Odrębnej analizie poddane zostaną przesłanki wyłączające możliwość wydania decyzji reformatorycznej. Są to okoliczności, których zaistnienie dezaktualizuje możliwość działania organu odwoławczego w ogóle bądź prowadzi do wyłączenia kompetencji reformatorycznych. Podkreślić należy, iż wystąpienie przynajmniej jednej z nich prowadzi do opisanych skutków. Zostały one scharakteryzowane w rozdziale VI jako negatywne przesłanki wydania decyzji reformatorycznej. Rozdział VII poświęcony został omówieniu konstrukcji decyzji reformatorycznej, czyli jej strukturze, ze szczególnym uwzględnieniem podstawy prawnej, rozstrzygnięcia i uzasadnienia tej decyzji, a także jej charakterowi prawnemu. Wnioski końcowe stanowią przedmiot podsumowania rozprawy ujęty w Zakończeniu.

Mając na uwadze podstawowy cel pracy, jakim jest ustalenie przesłanek wydania decyzji reformatorycznej, nie można pominąć samej decyzji. Praca nie byłaby bowiem kompletna bez omówienia konstrukcji tego rodzaju decyzji oraz skutków, jakie wywołuje. Z tego też względu prowadzone rozważania służyć będą udzieleniu odpowiedzi na trzy podstawowe pytania: w jaki sposób ukształtowane zostało w k.p.a. postępowanie odwoławcze, jakie przesłanki warunkują możliwość wydania decyzji określanej mianem reformatorycznej oraz jaki jest charakter i skutki prawne tej decyzji.

Przedstawiony cel pracy przesądza o jej dogmatyczno-prawnym charakterze. Podstawę podjętych rozważań stanowić będą aktualnie obowiązujące rozwiązania normatywne w kształcie przyjętym w k.p.a. na tle wcześniej obowiązujących regulacji. Determinuje to konieczność przyjęcia jako podstawowej metody analizy formalnej, uzupełnionej odniesieniami do poglądów nauki prawa oraz orzecznictwa sądowego.

W efekcie prowadzony wywód, poza przedstawieniem dotychczasowych poglądów nauki i orzecznictwa, będzie zawierał propozycje niezbędnej ich korekty tak, by przez wybór właściwych metod wykładni nadać konstrukcji decyzji reformatoryjnej możliwie jednoznaczną formułę¹⁰.

Zakończenie pracy zawiera wnioski z badań i ocenę obowiązującej regulacji, a w niezbędnym zakresie również wnioski *de lege ferenda*.

Podjęte rozważania ograniczone zostały na płaszczyźnie podmiotowej określeniem autora decyzji reformatoryjnej, którym najczęściej jest organ odwoławczy (organ II instancji) działający w ramach zwyczajnego trybu postępowania. Ograniczenie to przyjęte zostało celowo. Autor ma świadomość tego, że pojęcie reformacji rozumianej jako zmiana decyzji ma znaczenie znacznie szersze, bo dotyczyć może nie tylko decyzji nieostatecznych, lecz także tych, które uzyskały przymiot ostateczności. Do zmiany decyzji może dojść zarówno w ramach tzw. autokontroli przewidzianej w art. 132 k.p.a., jak i w ramach weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych. Także postępowanie sądownoadministracyjne prowadzić może do zmiany decyzji ostatecznej przez organ administracji publicznej, który ją wydał. W każdym z wymienionych przypadków zupełnie inaczej kształtują się przesłanki wydania decyzji zmieniającej wcześniejszą decyzję. Także w ramach administracyjnych postępowań szczególnych, takich jak np. postępowanie podatkowe, występuje instytucja reformacji decyzji organu I instancji. Jej omówienie wymagałoby jednak poruszenia problematyki materialnego prawa podatkowego, co wykraczałoby znacznie poza ramy niniejszej pracy.

Przyjęte założenia i cele pracy prowadzą także do innych ograniczeń. Przedmiot rozważań stanowić będą przede wszystkim przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulujące ogólne postępowanie administracyjne w trybie zwyczajnym. Za takim ograniczeniem przemawia przede wszystkim troska o spójność i zwięzłość wywodu. Omówienie przesłanek reformacji decyzji wydawanych w trybach nadzwyczajnych wymagałoby zarysowania niezbędnego tła poszczególnych trybów oraz

¹⁰ Por. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 97.

odniesienia się do rozstrzygnięć w nich zapadających. Podobnie analiza możliwości wydania decyzji reformatoryjnej w administracyjnych postępowaniach szczególnych wymagałaby odniesienia się do istoty tych trybów. Należy przy tym mieć na uwadze, że rozwiązania przyjęte w tym zakresie np. w postępowaniu podatkowym nie odbiegają od modelu kodeksowego, w związku z czym byłoby to w znacznym stopniu powtórzenie rozważań dotyczących ogólnego, zwyczajnego postępowania administracyjnego.

W tym miejscu pragnę złożyć szczególne wyrazy podziękowania Panu Profesorowi Eugeniuszowi Bojanowskiemu za udzielone wsparcie i stałą zachętę do prowadzenia badań. Dziękuję również Panu Profesorowi Mariuszowi Boguszowi za pełną życzliwości opiekę naukową i niewyczerpane pokłady cierpliwości. Panom Profesorom Andrzejowi Skoczylasowi i Tomaszowi Bąkowskiemu dziękuję za cenne uwagi i wskazówki, które przyczyniły się do nadania monografii obecnego kształtu.

Rozdział I

MODEL POSTĘPOWANIA ODWOŁAWCZEGO W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Pojęcie postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Zdefiniowanie pojęcia „postępowanie odwoławcze” w ogólnym postępowaniu administracyjnym wymaga przede wszystkim wskazania granic szerszego pojęcia – „postępowanie administracyjne”, ograniczonego w tytule dookreśleniem „ogólne”. Podkreślić należy, że niniejsze uwagi czynione są wyłącznie na potrzeby określenia przedmiotu badań i nie aspirują do rozstrzygnięcia toczonej w doktrynie dyskusji na temat sposobu rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne”¹.

¹ Zob. np. B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 1–10; G. Łaszczycza, *Pojęcie prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017, s. 25–108; A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017, s. 175–273; K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Jendrońska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, 130–140. Zob. też A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy*

Przejsie do rozważań dotyczących zakresu pojęcia „postępowanie administracyjne” należy poprzedzić kilkoma uwagami o charakterze porządkującym kwestie terminologiczne. Omawiane pojęcie nie jest definiowane w obowiązujących przepisach prawa, stąd też określenie jego zakresu stanowi jeden z najważniejszych problemów nauki prawa.

W literaturze okresu międzywojennego nie stanowiło ono przedmiotu szerszych analiz. Przyjmowano, że postępowanie administracyjne „w pojęciu materialnym, czyli w znaczeniu ciągłego wykonywania pewnych czynności a więc stosowania danych przepisów, stanowi pewien kompleks, to jest ogół czynności władzy w odniesieniu do obywateli”², bądź że jest ono „łańcuchem czynności formalnych, przedsięwziętych przez władzę administracyjną i osoby interesowane przy wykonywaniu przepisów prawa administracyjnego, o ile orzecznictwo należy do władz i urzędów administracji państwowej i samorządu terytorialnego”³.

W opracowaniach dotyczących postępowania administracyjnego publikowanych po drugiej wojnie światowej punkt wyjścia stanowiła konstrukcja wielości form działania organów administracji. Na jej podstawie, jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, wyodrębniano szersze i węższe znaczenie pojęcia „postępowanie administracyjne”. B. Graczyk stwierdzał, że „przedmiotowo ujęta klasyfikacja [przepisów prawa administracyjnego – przyp. K.K.] pozwala nam również wydzielić w odrębną grupę ogół norm prawa administracyjnego, które określają formy, sposoby i metody działania organów administracji państwowej. Normy te to

postępowania administracyjnego. Zarys problemu [w:] Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 52–59; W. Dawidowicz, *O „realizacji” prawa administracyjnego przez organy administracji państwowej [w:] Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego*, red. L. Bar, Ossolineum 1971, s. 21 i s. 24–27.

² W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 2.

³ W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929, s. 8.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2069 ze zm.

prawo o postępowaniu administracyjnym, nazywane krócej postępowaniem administracyjnym lub też wprost procedurą administracyjną. Tak szeroko pojęte postępowanie administracyjne obejmuje wszystkie formy, sposoby i metody działania organów administracji państwowej, a więc w zasadzie to, co służy do realizacji ich zadań, a pozostaje «poza treścią samego działania». Wyłączenie z tej szerokiej definicji przepisów regulujących wydawanie aktów normatywnych oraz przepisów regulujących „postępowanie poszczególnych organów państwowych w ich wzajemnych stosunkach pomiędzy sobą wynikających z realizacji poruczonych im zadań” prowadziło do postępowania administracyjnego w węższym znaczeniu, jako przepisów regulujących prawa i obowiązki organów administracji państwowej oraz innych uczestniczących w nim podmiotów⁵. M. Zimmermann przyjmował, że „wydawanie aktów prawnych przez jakikolwiek organ państwowy jest związane z koniecznością uprzedniego ustalenia stanu faktycznego oraz znalezienia odpowiedniego przepisu prawnego, który ma stanowić podstawę prawną aktu. Całe to postępowanie winno odbywać się w formach ustalonych przez przepisy prawne”, które ujęte są w administracji „w przepisach o postępowaniu administracyjnym (tzw. prawo administracyjne formalne)”⁶. Jednocześnie już w jednym z pierwszych powojennych opracowań poświęconych prawu administracyjnemu S. Kasznica definiował pojęcie przepisów postępowania administracyjnego (prawa administracyjnego formalnego) jako przepisów, które „normują zachowanie władz administracyjnych, wskazują drogę, którą one mają postępować, zmierzając do wydania aktu administracyjnego, a zarazem określają wpływ, jaki na kształtowanie aktu mogą mieć osoby, których on dotyczy”⁷.

W. Dawidowicz zwracał uwagę, że przyjmowane pojęcie postępowania administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu, obejmujące „całość przepisów proceduralnych prawa administracyjnego, stosownie do których działają organy administracji państwowej [...] zbyt wiele łączy

⁵ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 13.

⁶ M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 360.

⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 105.

Krzysztof Kaszubowski – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego WPiA UG; etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku.

Książka przybliży konstrukcję decyzji reformatoryjnej w kontekście modelu postępowania odwoławczego obowiązującego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Celem pracy jest ustalenie przesłanek wydania decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy.

Monografia odpowiada na następujące pytania:

- w jaki sposób ukształtowane zostało w k.p.a. postępowanie odwoławcze,
- jakie przesłanki warunkują możliwość wydania decyzji określanej mianem reformatoryjnej,
- jaki jest charakter i skutki prawne tej decyzji,
- czy przyjętą w k.p.a. regulację dotyczącą decyzji reformatoryjnej można uznać za wystarczającą.

Publikacja jest przeznaczona dla sędziów, adwokatów, radców prawnych, pracowników administracji rządowej i samorządowej, a także przedsiębiorców zajmujących się procesami inwestycyjnymi.

„Autor podejmuje zagadnienie o doniosłym znaczeniu zarówno dla teorii prawa administracyjnego, jak i orzecznictwa administracyjnego. (...) Zagadnienie decyzji reformatoryjnej nie spotkało się dotychczas z tak szerokim zainteresowaniem nauki prawa administracyjnego, a i w judykaturze zwykle ujmowane jest przez pryzmat wadliwości decyzji kasacyjnej. (...) Materia ta poruszana jest zwykle w komentarzach do k.p.a. oraz opracowaniach artykułowych, jednak nie jest to wymiar wystarczający dla rozwoju teorii postępowania administracyjnego. Recenzowana monografia realizuje cel przedstawienia w sposób spójny i nader rzeczowy istotnego problemu badawczego”.

Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczycza



9 788381 606820 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8160-682-0



9 788381 606820

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL