

Rafał Stankiewicz

Uniwersytet Warszawski

NOWY MODEL ŚRODKÓW ZASKARŻENIA PO NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 7 KWIETNIA 2017 R.

1. WPROWADZENIE

W dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie istotna dla funkcjonowania administracji publicznej nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego¹. Dokonano ją ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw². Jej przyjęcie wpływa w zasadniczy sposób na model postępowania administracyjnego. Celem postawionym przed niniejszym artykułem jest omówienie oraz ocena najważniejszych zmian związanych z możliwością weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym.

Jednym z założeń stawianych przed tą nowelizacją było dążenie do usprawnienia trybu postępowania administracyjnego (w zamierzeniu autorów nowelizacji nieefektywnego). W uzasadnieniu do projektu ustawy³ wskazano m.in., że jednym z problemów o charakterze konstrukcyjnym jest „piętrowość” procedur administracyjnych rozumiana jako konieczność zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, który z kolei kontroluje treść rozstrzygnięcia i, zasadniczo, może jedynie uchylić zaskarżoną decyzję, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie organowi administracji. Podkreślano przy tym, że w przypadku decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez ministrów i samorządowe kolegia odwoławcze strona, chcąc poddać rozstrzygnięcie jej sprawy kontroli sądu administracyjnego, jest zmuszona wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, mimo że skuteczność takich wniosków jest bardzo niewielka.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm., dalej: k.p.a.

² Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VIII kadencji nr 1183.

Powyższe przesłanki doprowadziły ostatecznie do przyjęcia pewnych rozwiązań reformujących system weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych. Zostało to zasadniczo oparte na dążeniu do skrócenia czasu trwania postępowania, m.in. dzięki przyznaniu stronom możliwości decydowania w szerszym zakresie o realizacji prawa do pełnego, dwukrotnego rozpoznania sprawy w procedurze administracyjnej. Założono również konieczność zmniejszenia liczby rozstrzygnięć kasatoryjnych, gdyż strona będzie mogła zapobiec przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Dodatkowo, wprowadzono przyspieszoną procedurę, w której sąd administracyjny będzie mógł skontrolować prawidłowość decyzji kasatoryjnej.

Czy wprowadzane zmiany wypełnią stawiane przed nimi oczekiwania? Pokaże to dopiero praktyka stosowania tychże instytucji w obrocie prawnym. Można jednak już wskazać, że pewne rozwiązania budzą wątpliwości, głównie w kontekście zapewnienia stronie właściwego standardu ochrony praw podmiotowych. Chodzi przede wszystkim o potencjalne ograniczenie prawa do odwołania. Artykuł podda krytycznej analizie wszystkie wskazywane elementy nowelizacji.

2. ZMIANY W PRZEPISACH DOTYCZĄCYCH ODWOŁANIA

2.1. NOWE UKSZTAŁTOWANIE DWUINSTANCYJNOŚCI POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Należy w tym miejscu podkreślić, że zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną ustanowioną w art. 78 Konstytucji RP, który wskazuje, że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Artykuł ten formułuje więc podmiotowe prawo jednostki do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji⁴. Dotyczy to zarówno postępowań sądowych, jak i pozostałych postępowań w sprawach indywidualnych (administracyjnych, sądownoadministracyjnych). Należy jednak podkreślić, że nie jest to prawo bezwzględne. Konstytucja RP wyraźnie wskazuje, że wyjątki od tej zasady określa ustawa. Zauważalny jest brak pogłębionych rozważań na temat samego ujęcia wskazanego przepisu Konstytucji RP. Stan taki musi budzić obawy i zaniepokojenie, zwłaszcza w czasie, gdy władza ustawodawcza coraz częściej narusza ideę systemowości w proponowanych rozwiązaniach norma-

⁴ Jak słusznie wskazuje Z. Kmiecik, dotyczące możliwości zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji zwroty zastosowane w Konstytucji RP „uzasadniają twierdzenie o konstytucyjnym umocowaniu publicznego prawa podmiotowego do kwestionowania w sprecyzowanym ustawowo trybie aktów traktowanych jako rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjne” (zob. Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5, s. 6).

tywnych. Brak wątpliwości, że kwestia oceny konstytucyjnego wymiaru zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna być wyznacznikiem tworzenia mechanizmów weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji, również w kontekście tworzenia (czy wręcz dopuszczalności tworzenia) nowych rozwiązań dla systemu weryfikacji rozstrzygnięć⁵. Skoro więc art. 78 Konstytucji RP kreuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, którego treścią jest możliwość zaskarżenia wskazanych w tym przepisie orzeczeń lub decyzji. Gwarancja ustanowiona w art. 78 Konstytucji RP służy zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji⁶. B. Adamiak podkreśla, że prawo to pełni dwie funkcje: prewencyjną (organ, rozpoznając i rozstrzygając sprawę, musi się liczyć z tym, że jego postępowanie przy rozpoznaniu, jak i samo rozstrzygnięcie mogą być przedmiotem zaskarżenia) oraz represyjną (możliwość podważenia mocy obowiązującej rozstrzygnięcia)⁷. Co istotne z punktu widzenia podjętych rozważań, konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji stanowi istotny czynnik urzeczywistniania sprawiedliwości proceduralnej⁸.

Należy wyraźnie podkreślić za L. Garlickim, że zasadnicza treść gwarancji wynikającej z art. 78 Konstytucji RP sprowadza się do konieczności umożliwienia każdej ze stron poddania kontroli orzeczenia (decyzji) wydanego w pierwszej instancji, w celu zastąpienia go innym, odpowiadającym w większym stopniu interesom skarżącego⁹. Pojęcie „zaskarżenia” jest przy tym rozumiane szeroko, tak aby było możliwe uwzględnienie zróżnicowanego spektrum istniejących instrumentów procesowych pozwalających zweryfikować podjęte rozstrzygnięcie, z uwzględnieniem charakteru orzeczenia lub decyzji, które mają być poddane weryfikacji, oraz specyfiki postępowania prowadzącego do ich wydania. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, postulat ten koresponduje z szerokim zakresem zastosowania art. 78 i jest od dawna akceptowany w orzecznictwie

⁵ Chodzi więc o konieczne podejmowanie refleksji wszędzie tam, gdzie ustawodawca decyduje się zrezygnować z weryfikacji rozstrzygnięć na drodze administracyjnej, pozbawiając *de facto* stronę odwołania w znaczeniu właściwym dla postępowania administracyjnego i ze skutkami właściwymi dla tego postępowania.

⁶ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 41; z dnia 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 61; z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014, nr 4, poz. 37.

⁷ B. Adamiak, *Wspólne wartości regulacji prawa procesowego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 21.

⁸ Zob. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158; z dnia 4 marca 2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 25; z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84. Stanowisko to podzielane jest również w orzecznictwie sądowym (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2008 r., III CZP 11/08, OSNC 2009, nr 5, poz. 66; zob. postanowienie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2004 r., III SZP 1/04, OSNAPiUS 2005, nr 8, poz. 118).

⁹ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 78*, (w:) L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, uw. 7.

Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym ustrojodawca posłużył się sformułowaniem „zaskarżenie” bez sprecyzowania charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia¹⁰.

To swoiście szeroko określone przez ustrojodawcę pole do tworzenia rozwiązań w ustawodawstwie zwykłym dających możliwość kreowania mechanizmów weryfikacji rozstrzygnięć organów władzy publicznej nie powoduje, iż działanie takie może być dowolne, co więcej, nie może pozostawać w sprzeczności z innymi regulacjami konstytucyjnymi. Jak słusznie również podkreślają P. Grzegorzcyk i K. Weitz, istotnym elementem dla uznania wypełnienia powyższej normy konstytucyjnej przez ustawodawcę staje się uznanie „efektywności” danego mechanizmu weryfikacyjnego¹¹. Skarżący musi posiadać realną możliwość poddania kwestionowanego rozstrzygnięcia kontroli co do jego trafności i doprowadzenia do zastąpienia go innym, jeżeli okazało się wadliwe. Takie możliwości daje wyłącznie stosowanie na etapie weryfikacji merytoryczno-reformatoryjnej instytucji odwołania od decyzji. Nie daje jej zaś już kontrola sądu administracyjnego, która jest wykonywana z wyłączeniem odwołania (jeśli postępowanie jest jednoinstancyjne).

Ustanowiona w taki sposób w ustawie zasadniczej zasada dwuinstancyjności jest realizowana w Kodeksie postępowania administracyjnego, który przyjmuje w art. 15 zasadę ogólną dwuinstancyjności. Zgodnie z jego nową wersją, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Nowe brzmienie art. 15 k.p.a., wprowadzone na skutek nowelizacji z 2017 r., zmienia koncepcję zasady dwuinstancyjności. Należy wyraźnie wskazać, że z tego nowego rozwiązania wynika daleko idąca zmiana, która pierwszeństwo daje regulacji szczególnej. Należy zgodzić się z B. Adamiak, że „nadanie nowego brzmienia art. 15 łamie zasadę ogólną dwuinstancyjności, która będzie obowiązywać o tyle, o ile inaczej nie stanowi przepis szczególny”¹². Pierwszeństwo mają zatem przepisy szczególne, a tylko w razie ich braku – zasada ogólna dwuinstancyjności¹³. Jest to więc rozwiązanie daleko idące, które w zasadniczy sposób wpływa na kształt modelu postępowania administracyjnego.

Należy również podkreślić, że w przepisach przejściowych ustawy nowelizującej wskazano rozwiązanie zakładające konieczność dokonania przeglądu przepisów prawa regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 k.p.a. przez ministrów kierujących działami administracji rządowej w zakresie swojej działalności, w terminie 2 lat od wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji.

¹⁰ P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 78*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2015.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz do art. 15.

¹³ *Ibidem*.

Ministrowie przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej zestawienia wraz z uzasadnieniem, obejmujące postępowania administracyjne, w których: 1) zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań, 2) zasadne jest odstąpienie od dwuinstancyjności postępowań. Następnie, w ciągu sześciu miesięcy minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej przedłoży Radzie Ministrów zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych. Można się spodziewać, że dojdzie do dalszego ograniczenia zasady dwuinstancyjności na podstawie nowelizacji przepisów szczególnych.

Należy po raz kolejny nadmienić, że po zmianach dokonanych w Kodeksie postępowania administracyjnego prawo odwołania przysługuje wyłącznie wtedy, gdy brak jest przepisu szczególnego. Zmienia to w sposób zasadniczy dotychczasową konstrukcję, która dawała pierwszeństwo regule ogólnej, nakazując wykładnię na korzyść prawa odwołania. Wydaje się, że nowa treść art. 15 k.p.a. może być uznana za sprzeczną z Konstytucją RP. Oczywiście, zmiana treści art. 15 k.p.a. ma potwierdzać jedynie wynikającą z Konstytucji RP zasadę umożliwiającą bardziej elastyczne kształtowanie środków prawnych służących weryfikacji. Jak jednak słusznie zauważa J. Lemańska, zasadnicze wątpliwości budzi sposób, w jaki ustawodawca wprowadza wyjątki od omawianej zasady¹⁴. Oznacza to, że wprowadzanie wyjątków od zasady dwuinstancyjności nie powinno stać się regułą. Ponadto na ustawodawcy spoczywa obowiązek zachowania należytej proporcji stosowanych ograniczeń w stosunku do zamierzonych efektów zastosowanych środków. Odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią art. 78 Konstytucji RP może być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka zaskarżenia. Pozbawienie strony prawa do weryfikacji rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym na rzecz jedynie kontroli sądownoadministracyjnej (z założenia pozbawionej waloru merytorycznej weryfikacji oraz posiadającej jedynie ograniczone możliwości czynienia ustaleń faktycznych) trzeba uznać za środek nadmiernie ingerujący w prawo strony do wszechstronnego i obiektywnego rozpatrzenia jej sprawy administracyjnej. Kontrola sądu administracyjnego nie zastąpi więc rzetelnej i merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia administracyjnego w drugiej instancji przed innym organem.

Odmienne natomiast, z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej, należy ocenić drugą z instytucji zawartą w znowelizowanym Kodeksie postępowania administracyjnego, a zakładającą prawo do zrzeczenia się przez stronę odwołania. Zgodnie z art. 127a § 1 k.p.a. w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu

¹⁴ J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia w kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2007, nr 2, s. 59.

administracji publicznej, który wydał decyzję. Oświadczenie w tym przedmiocie będzie składane przed organem, który wydał decyzję. Oświadczenie to powinno mieć formę pisemną. Może ono zostać złożone bezpośrednio przed organem, jak i przesłane pocztą lub środkami komunikacji elektronicznej na ogólnych zasadach. W przypadku gdy w postępowaniu uczestniczy wiele stron, decyzja staje się ostateczna dopiero wówczas, gdy każda ze stron (a ściślej, ostatnia) złoży oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania.

Prawo do zrzeczenia się odwołania będzie uzależnione od spełnienia następujących przesłanek: 1) prawo do zrzeczenia się odwołania przysługuje wyłącznie stronie, 2) wola strony do zrzeczenia się odwołania nie jest ograniczona rodzajem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji (pozytywne lub negatywne rozstrzygnięcie), 3) zrzeczenie się prawa odwołania jest czynnością procesową strony, do której należy stosować wymogi co do treści i formy uregulowane w art. 63 k.p.a., 4) oświadczenie woli zrzeczenia się prawa odwołania składa się organowi pierwszej instancji, 5) upływ ustawowego terminu do wniesienia odwołania zamyka prawo do zrzeczenia się prawa odwołania.

Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania. Niedopuszczalne jest zatem zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji „na przyszłość” – w szczególności przed wydaniem decyzji, od której będzie przysługiwało odwołanie (albo wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Mając na uwadze regulację art. 127a k.p.a., przewiduje się również nowelizację art. 107 § 1 k.p.a. poprzez wprowadzenie, jako elementu decyzji, pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania (o ile takowe przysługuje).

W związku ze skutkami, jakie wywołuje zrzeczenie się odwołania (decyzja staje się wówczas ostateczna i prawomocna, więc strona, która zrzekła się odwołania, nie będzie mogła zaskarżyć jej do sądu administracyjnego), należy przyjąć, że nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia w tym przedmiocie. Nie powinno się jednak wykluczać pojawienia się wad oświadczenia woli przy zrzeczeniu się odwołania. Nie można bowiem wyłączyć złożenia oświadczenia woli o zrzeczeniu się prawa odwołania, gdy wola jest dotknięta wadliwością¹⁵. Zastosowanie znajdą wówczas przepisy Kodeksu cywilnego o wadach oświadczenia woli (dział IV). W przypadku wady oświadczenia woli, np. w stanie wyłączającym świadome powzięcie i wyrażenie woli, pod wpływem błędu wprowadzonego przez pracownika organu administracji publicznej nierzetelną informacją, strona ma prawo uchylić się od skutków złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa

¹⁵ Tak również B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 127a.

odwołania. Może to dotyczyć sytuacji niebudzących wątpliwości, że wola strony jest dotknięta wadliwością wywołującą negatywne następstwa dla strony¹⁶.

Na ogólnej zasadzie art. 127 § 3 *in fine*, art. 127a k.p.a. znajdzie odpowiednie zastosowanie do decyzji, od których przysługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zrzeczenie się prawa do złożenia wniosku, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy strona nie skorzysta z przedmiotowego uprawnienia, będzie skutkowało brakiem możliwości zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego.

Podkreślić należy, że zrzeczenie się prawa odwołania nadaje decyzji przymiot ostateczności i prawomocności. W razie wielości stron skuteczność zrzeczenia się prawa odwołania następuje z dniem złożenia oświadczenia woli organowi administracji publicznej, który wydał decyzję, przez ostatnią ze stron postępowania¹⁷. Organ administracji publicznej jest obowiązany ustalić strony w postępowaniu w sprawie. W razie gdy wszystkie złożyły oświadczenia woli o zrzeczeniu odwołania, można przyjąć skuteczne następstwa zrzeczenia się prawa odwołania.

Jest rzeczą oczywistą, że zrzeczenie się prawa odwołania zamyka drogę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Powstaje natomiast pytanie o możliwość zastosowania nadzwyczajnych trybów postępowania od takiego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 269 k.p.a. decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne. Chodzi w tym przypadku o art. 127a § 2 k.p.a. Przy braku regulacji w przepisach regulujących nadzwyczajne tryby postępowania co do dopuszczalności weryfikacji decyzji prawomocnych należy wyprowadzić ich dopuszczalność ze zrównaniem na gruncie procesowym decyzji prawomocnej z decyzją ostateczną.

Należy podkreślić, że art. 78 Konstytucji RP nie stoi na przeszkodzie rozwiązaniom ustawowym, pozwalającym na zrzeczenie się prawa do wniesienia środka zaskarżenia przez osoby uprawnione do jego wniesienia w celu skrócenia toku instancji i uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia w krótszym czasie.

2.2. ZMIANA ZAKRESU POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO PROWADZONEGO PRZEZ ORGAN ODWOŁAWCZY I PODSTAW DO WYDANIA DECYZJI KASATORYJNEJ (ART. 136 K.P.A.)

Kolejną istotną zmianą, która ma w założeniu zmierzać do skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych, jest ograniczenie liczby zapadających w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć kasatoryjnych. W opinii projektodawcy, wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., powinno bowiem stanowić absolutny wyjątek – następować jedynie w sytuacji, gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.).

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

Zgodnie z art. 136 k.p.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2017 r. organ odwoławczy mógł przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W przypadku gdy istniała konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, organ odwoławczy był obowiązany uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 w zw. z art. 136 k.p.a.). W orzecznictwie wskazywano, że nie można postępowania dowodowego, którego przedmiotem jest ustalenie istnienia kluczowej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznej i warunkującej przedmiot oraz zakres dalszego postępowania wyjaśniającego w sprawie, określić mianem dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie w rozumieniu art. 136 k.p.a. Przyjęcie odmiennego stanowiska naruszałoby bowiem zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.).

Jak słusznie wskazuje w komentarzu do Kodeksu postępowania administracyjnego B. Adamiak, zasada dwuinstancyjności daje prawo strony do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Jest to prawo strony, a tym samym strona dysponuje tym prawem z możliwością rezygnacji. Rezygnacja dotyczy nie tylko nieskorzystania z tego prawa przez niezaskarżenie decyzji odwołaniem, zrzeczeniem się prawa odwołania, ale też ograniczenia prawa do dwukrotnego ustalenia stanu faktycznego przez przeprowadzenie, pomimo braków, tych ustaleń w postępowaniu odwoławczym¹⁸.

Ustawa nowelizująca przyznała, w wyznaczonych granicach, stronie (stronom) prawo do rezygnowania z pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności. Zgodnie z nowo wprowadzonym § 2 tego artykułu, jeśli zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, organ odwoławczy powinien na zgodny wniosek wszystkich stron przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w szerszym zakresie niż wynikający z aktualnego brzmienia art. 136 k.p.a. (albo zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję – jeśli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania), o ile jest to potrzebne do zakończenia sprawy decyzją, o której mowa w art. 138 § 1 k.p.a. Chodzi tu o postępowanie wyjaśniające w zakresie okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. wprowadza wyjątek ograniczający zasadę dwuinstancyjności postępowania zagwarantowany przez przepisy Konstytucji RP oraz zasady ogólne Kodeksu. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego powinna być w świetle art. 78 Konstytucji RP rozumiana jako uprawnienie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy, obejmującego dwukrotne rozpatrzenie sprawy wyjaśnionej

¹⁸ B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 136.

w sposób niezbędny do jej rozstrzygnięcia. Brak takiej możliwości po stronie organu drugiej instancji, spowodowany uchybieniami organu pierwszoinstancyjnego, powinien skutkować – dla zapewnienia stronie tego prawa – koniecznością uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Takie rozwiązanie zasadniczo zapewniała treść dotychczas obowiązujących przepisów wskazujących na obowiązek wydania przez organ odwoławczy tzw. decyzji kasacyjnej (art. 138 § 2 k.p.a.).

Zgodnie z art. 136 § 2 k.p.a., jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję. Znowelizowana treść art. 136 k.p.a. pozwala więc stronom – w sytuacjach, w których decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie – wnioskować o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy. *De facto* strona będzie obecnie decydować w dużym stopniu, czy chce skorzystać z ochrony wynikającej z zasady dwuinstancyjności.

2.3. WYTYCZNE ORGANU ODWOŁAWCZEGO W ZAKRESIE WYKŁADNI PRAWA (ART. 138 § 2A K.P.A.)

W nowym art. 138 § 2a k.p.a. wskazano, że jeśli organ pierwszej instancji w decyzji dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy powinien także zawrzeć w decyzji kasatoryjnej wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa.

Wprawdzie decyzja kasatoryjna jest wydawana w przypadku istotnych braków w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy (postępowania wyjaśniającego), jednakże w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji dokonał w decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które – zdaniem organu drugiej instancji – mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, zasadne jest ograniczenie ryzyka ponowienia tych błędów przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Dlatego też obecnie przewiduje się konieczność zawarcia w takiej sytuacji w decyzji kasatoryjnej stosownych wytycznych, które organ pierwszej instancji powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznawaniu sprawy – o ile interpretowane przepisy rzeczywiście znajdą zastosowanie w sprawie, a stan prawny nie ulegnie zmianie. Regulacje te mają w założeniu przeciwdziałać sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach dotyczących ustalenia stanu faktycznego, mimo

że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie błędów w tym zakresie w decyzji kasatoryjnej pozwoli uniknąć ich powielenia już po prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji.

3. SPRZECIW OD DECYZJI KASATORYJNEJ (ART. 64A–64E, ART. 151A I ART. 230 § 2 P.P.S.A.)

Osiągnięciu celu, jakim jest przyspieszenie i zwiększenie efektywności rozpatrywania spraw przed organami administracji publicznej, ma służyć ustanowienie nowego szczególnego środka zaskarżenia. Sprzeciw od decyzji stanowi więc odrębny od skargi i w pewnym sensie wyjątkowy środek zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego. Nawiązując do trybu postępowania odwoławczego w Kodeksie postępowania administracyjnego, ustawodawca wprowadził również w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tryb tzw. sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Jest to nowy rodzaj szczególnego środka zaskarżenia decyzji administracyjnej, który został nazwany „sprzeciwem od decyzji”¹⁹.

Nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰, dokonana na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do katalogu normatywnego kognicji sądu administracyjnego orzekanie w sprawach tzw. sprzeciwu od decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (tzw. decyzji kasatoryjnej). Sprzeciw służy wyłącznie zbadaniu tego, czy prawidłowe jest uzasadnienie decyzji kasatoryjnej w części, w której organ wskazuje, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i nie ma podstaw do zastosowania art. 136 k.p.a. Kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena *in meriti*). Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej, w przeciwieństwie do skargi, jest rozpoznawany w szczególnej, skróconej procedurze sądownoadministracyjnej. Procedura ta opisana została w art. 64b–64e p.p.s.a.

Rozwiązanie przewidziane w art. 64a–64e p.p.s.a. ma w założeniu niwelować te niedogodności, wprowadzając szybszy i mniej skomplikowany od proce-

¹⁹ Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej, w poprzednim stanie prawnym efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej i wnikania się przez stronę w długotrwały spór sądowy co do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia była poważnie ograniczona.

²⁰ Dz.U. z 2018 r., poz. 1302, z późn. zm., dalej: p.p.s.a.

dury skargowej tryb zaskarżania decyzji kasatoryjnych, w którym – podobnie jak w przypadku innych przejawów przewlekłości postępowania – będzie możliwe wymierzenie organowi grzywny. Powinno to przyczynić się do zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a.²¹.

Sprzeciw od decyzji jest odrębnym od skargi środkiem zaskarżenia. Ustawodawca wyraźnie rozróżnia bowiem obie instytucje zaskarżenia decyzji administracyjnych, co wynika już z samego sformułowania „od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw”²².

W tym miejscu konieczne jest wyjaśnienie charakteru prawnego sprzeciwu, o którym mowa w art. 64a i n. p.p.s.a. Zamiarem ustawodawcy jest w tym przypadku przede wszystkim umożliwienie wykonywania przez sądy administracyjne kontroli administracji publicznej w ograniczonym zakresie obejmującym jedynie zasadność uchylecia przez organ odwoławczy decyzji administracyjnej oraz przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Oznacza to, że sprzeciw od decyzji ma w pierwszej kolejności pełnić funkcję prewencyjną – powstrzymania organów administracji publicznej drugiej instancji przed nieuzasadnionym oraz zbyt częstym uchylaniem decyzji i przekazywaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia zamiast jej merytorycznego rozstrzygnięcia na szczeblu organu drugiej instancji. To zaś powinno przyczynić się do pełniejszej realizacji prawa jednostki do szybkiego załatwienia sprawy w rozsądnym terminie²³.

Przedmiotem sprzeciwu jest decyzja, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., tj. decyzja wydawana przez organ administracji publicznej drugiej instancji w sytuacji, gdy decyzja będąca przedmiotem odwołania została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W orzecznictwie wskazuje się, że zastosowanie przez organ odwoławczy rozstrzygnięcia z art. 138 § 2 k.p.a. stanowi wyjątek od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy²⁴.

²¹ W założeniu twórców nowelizacji, sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien zatem mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, s. 61 i n.).

²² Za takim rozróżnieniem przemawia również fakt, że sprzeciw został uregulowany w odrębnym rozdziale 3a działu II p.p.s.a.

²³ Por. J. Jagielski, J. Piecha, P. Pietrasz, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz do art. 64a.

²⁴ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2016 r., II OSK 65/15, LEX nr 2177618; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2016 r., II OSK 2958/14, LEX nr 2142416; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2015 r., II GSK 859/14, niepubl.

Wskazać trzeba, że skutkiem wydania przez organ odwoławczy decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jest uchylenie decyzji będącej przedmiotem odwołania oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Nie rozstrzyga ona zatem o prawach i obowiązkach jednostki, co oznacza, że nie załatwia sprawy co do istoty. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, uchylenie decyzji pierwszej instancji w tym przypadku powoduje powstanie takiego stanu, w którym brak jest jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, a wydanie nowej decyzji przez organ pierwszej instancji otwiera drogę do ponownej kontroli administracyjnej²⁵.

W tym miejscu konieczne jest również wyjaśnienie różnic pomiędzy skargą a sprzeciwem w kontekście zakresu kontroli przez sąd administracyjny zaskarżonego odpowiednio w trybie skargi oraz w trybie sprzeciwu aktu administracyjnego. Wskazać trzeba, że skarga uruchamia kontrolę sądownoadministracyjną opartą o wynikającą z art. 134 § 1 p.p.s.a. zasadę niezwiązania sądu administracyjnego zarzutami i wnioskami zawartymi w skardze. Kontrola ta umożliwia sądowi pełną weryfikację legalności działalności organów administracji publicznej²⁶. Prawidłowe wniesienie skargi na decyzję administracyjną przez legitymowany podmiot otwiera zatem „pełne” postępowanie sądownoadministracyjne. Sprzeciw natomiast jest odrębnym środkiem zaskarżenia. Odrębność ta wyraża się m.in. w tym, że wniesienie sprzeciwu powoduje wszczęcie swoistego postępowania, ukierunkowanego na weryfikację decyzji administracyjnej wyłącznie z uwzględnieniem kryteriów formalnoprawnych. Projektodawcy postępowanie to określili mianem postępowania wpadkowego o ograniczonym przedmiotowo zakresie odnoszącym się tylko do kontroli kwestii formalnej. Należy wskazać na ograniczony zakres kontroli w przypadku wniesienia sprzeciwu, gdyż ten środek prawny służy w istocie do weryfikacji prawidłowego ustalenia przez organ administracyjny przesłanek uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. O takim charakterze sprzeciwu decyduje to, że w tym przypadku wynikająca z art. 134 § 1 p.p.s.a. zasada niezwiązania sądu granicami skargi została istotnie ograniczona przez postanowienia art. 64e p.p.s.a., który to przepis wyznacza zakres kontroli sądu do oceny działania administracji z perspektywy istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej²⁷. Powyższe potwierdza również najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać trzeba, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r.²⁸ wskazał, że sprzeciw nie jest

²⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 1991 r., IV SA 349/91, LEX nr 2089901.

²⁶ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2009 r., II FSK 562/08, LEX nr 526541.

²⁷ Por. J. Jagielski, J. Piecha, P. Pietrasz, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, komentarz do art. 64a.

²⁸ IV SA/Po 649/17, LEX nr 2341954.

środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez organ drugiej instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi. Sprzeciw jest kierowany przeciwko uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w ramach tego środka ma charakter formalny. Inaczej ujmując, instytucja sprzeciwu służy skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji została oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a.

4. FAKULTATYWNY WNIOSEK O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY (ART. 52 § 2 I 3 K.P.A. ORAZ ART. 54A P.P.S.A.)

Zgodnie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia (chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy). Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze stronie przysługuje swoisty „odpowiednik” odwołania, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.). Jest to środek zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym. Przed ostatnią nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego z treści art. 127 § 3 w zw. z art. 52 § 2 k.p.a. wynikało, że skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi warunek wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jak wskazano w uzasadnieniu do nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2017 r. „skorzystanie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powinno być postrzegane jako prawo podmiotowe jednostki”. Jego treścią jest możliwość zaskarżenia decyzji i związane z tym uprawnienie strony do ponownego merytorycznego rozpoznania jej sprawy. Gwarancja prawa do zaskarżenia stwarza jedynie określoną możliwość procesową, z której podmiot uprawniony może, ale nie musi skorzystać²⁹.

Zgodnie z art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. w poprzednim brzmieniu skorzystanie z uprawnienia do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowił jednak wymóg formalny, który musiał zostać spełniony przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego. Niewypełnienie przez stronę skarżącą warunku

²⁹ Sytuacja, w której strona wskutek własnej woli nie korzysta z możliwości wniesienia środka zaskarżenia, nie może być tym samym rozpatrywana w kontekście naruszenia art. 78 Konstytucji RP. W świetle powyższego zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna być odczytywana jako zasada przyznająca stronie uprawnienie do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Dopiero skorzystanie z tego uprawnienia rodzi po stronie organu administracji obowiązek pełnego, merytorycznego rozpoznania sprawy ponownie.

określonego w art. 52 § 1 p.p.s.a. skutkowało odrzuceniem skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Obecnie przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym wprowadzono zasadę fakultatywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Strona ma możliwość skorzystania ze swojego prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy przez ten sam organ, jednak jednocześnie skorzystanie z tego uprawnienia nie będzie stanowiło przesłanki złożenia skargi do sądu administracyjnego na decyzję, o której mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Strona dostaje tym samym pewien wybór co do środka prawnego, z którego chce skorzystać i który ocenia jako bardziej korzystny ze swojego punktu widzenia. Od woli strony będzie więc zależało, czy skorzysta z tego uprawnienia, czy zdecyduje się na wniesienie skargi do sądu administracyjnego na wydaną w pierwszej instancji decyzję, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Należy przy tym podkreślić, że organ, który wydał zaskarżoną decyzję, ma obecnie możliwość uwzględnienia skargi wnoszonej za jego pośrednictwem w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. W tym zakresie pojawia się jednak pytanie, czy taka zmiana nie narusza zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Jej źródło jest ujęte już w Konstytucji RP (zob. art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa), a także doprecyzowane w art. 15 k.p.a. Wprowadzenie fakultatywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i pozostawienie go do decyzji strony należy jednak ocenić pozytywnie.

W przypadku spraw, w których występuje wiele stron, może zostać wniesiony zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i skarga do sądu administracyjnego dotycząca tej samej decyzji. W takich przypadkach – jak się wydaje – pierwszeństwo powinien mieć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jego skuteczne (tj. z zachowaniem ustawowego terminu) wniesienie spowodowałoby bowiem, że postępowanie sądownoadministracyjne stałoby się bezprzedmiotowe (nawet w przypadku utrzymania w mocy decyzji wydanej w pierwszej instancji, przedmiotem ewentualnej skargi do sądu administracyjnego powinna być bowiem inna decyzja – wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.).

W przypadku zatem gdy w sprawie, w której występuje wiele stron, jedna z nich wystąpi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, druga zaś złoży skargę do sądu administracyjnego, proponuje się, by organ, do którego wpłyną oba te środki zaskarżenia (w związku z brzmieniem art. 54 § 1 p.p.s.a.), potraktował skargę jak wniosek o rozpatrzenie sprawy i w taki sposób ją rozpoznał, nie przekazując jej do sądu administracyjnego. Organ będzie jednocześnie zobowiązany zawiadomić o tym niezwłocznie stronę, która złożyła skargę (art. 54a § 1 p.p.s.a.). Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ w powyższych okolicznościach będzie mogła być – na ogólnych zasadach – zaskarżona do sądu administracyjnego przez każdą ze stron.

W wyjątkowych przypadkach może zdarzyć się, że już po przekazaniu sądowi skargi jednej ze stron postępowania administracyjnego zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., do organu wpłynie podlegający rozpoznaniu (tj. wniesiony w terminie) wniosek innej strony o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁰.

5. ZAKOŃCZENIE

Niewątpliwie, zasadne jest twierdzenie wyrażone w uzasadnieniu do projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, że nowe brzmienie art. 15 k.p.a. potwierdza, istniejącą już w dotychczasowym stanie prawnym, możliwość kształtowania przez ustawodawcę struktury zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw. Zwrócić jednak należy uwagę, że wprowadzone rozwiązania zakładają możliwość przyszłego znacznego ograniczenia mechanizmu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym. Z kolei wprowadzenie ograniczenia w wykorzystaniu instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy należy uznać za krok w dobrym kierunku.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Wspólne wartości regulacji prawa procesowego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legis 2017
- Garlicki L., *Komentrz do art. 78*, (w:) L. Garlicki, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007
- Garlicki L., Działocha K., Sarnecki P., Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007
- Grzegorzczak P., Weitz K., *Komentarz do art. 78*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2015
- Jagielski J., Piecha J., Pietrasz P., (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017
- Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5

³⁰ Zgodnie z art. 54a § 2 p.p.s.a. w takim przypadku organ niezwłocznie powinien zawiadomić sąd, do którego przekazał skargę o otrzymaniu wniosku. Sąd zaś niezwłocznie przekazuje skargę wraz z aktami sprawy temu organowi. Następnie organ powinien rozpoznać skargę, podobnie jak w przypadku, o którym mowa w art. 54a § 1 p.p.s.a.

Lemańska J., *Modyfikacja środków zaskarżenia w kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2007, nr 2

NEW MODEL OF THE FORMS OF RECOURSE IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE UPON AMENDMENT FROM APRIL 7TH 2017

Summary

The article addresses the issue of alterations to the Administrative Procedure Code (after the most recent amendment, which went into effect on June 1, 2017) in relation to the constitutional right to appeal against decisions delivered in the course of administrative proceedings. The author presents and analyses the new regulations with emphasis on the modifications to the forms of recourse, including solutions that exclude the right to second instance proceedings (by operation of law or upon request of the parties), and introduce limitations to the right (in terms of the content of the appeal or the scope of its examination).

KEYWORDS

Administrative Procedure Code, the principle of two-tier system of procedure, forms of recourse, appeal, petition for re-examining the case

SŁOWA KLUCZOWE

Kodeks postępowania administracyjnego, zasada dwuinstancyjności, środki zaskarżenia, odwołanie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy