

Reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym

Obowiązujący aktualnie przepis 139 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) ujmuje *reformationis in peius* od strony negatywnej, tj. jako względny zakaz jej dokonywania. Istota tego zakazu polega na tym, że organ odwoławczy (drugiej instancji) nie może zmienić rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu pierwszej instancji na niekorzyść odwołującej się strony. Wprowadzenie zakazu *reformationis in peius* wywodzi się z istoty środków zaskarżenia. Zwolennicy wprowadzenia tego zakazu wychodzą z założenia, że środki zaskarżenia służą obronie interesu strony, w związku z tym organ odwoławczy powinien konwalidować tylko te czynności i rozstrzygnięcia, które przez uchybienie organu pierwszej instancji krzywdzą stronę odwołującą¹. W niniejszym artykule podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, czy w postępowaniu administracyjnym zasadne jest obowiązywanie zakazu *reformationis in peius*, omówienie przesłanek jego wprowadzenia oraz skutków naruszenia zakazu przez organ odwoławczy.

Określenie *reformationis in peius* zaczerpnięte zostało z języka łacińskiego i na gruncie postępowania administracyjnego bywa tłumaczone jako „zmiana na gorsze” lub „zmiana na niekorzyść”. Istotne znaczenie dla rozważań poświęconych tej instytucji jest ustalenie treści pojęcia „niekorzyść”. Należy bowiem zauważyć, że kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera definicji legalnej tego określenia zawartej w art. 139 k.p.a., należy więc przybliżyć znaczenie tego terminu w języku powszechnym. *Słownik języka polskiego*² określa to pojęcie jako „brak korzyści”, „strata”, „szkoda”. Tak szeroko rozumiana definicja nie pozwala jednak na precyzyjne wyznaczenie zakresu analizowanego terminu, dlatego też dalsze rozważania dotyczące tego pojęcia należy przenieść na grunt języka prawnego, w którym, zgodnie ze stanowiskiem zawartym w piśmiennictwie³, częstokroć brak jest pełnej adekwatności między językiem prawnym a potocznym, co jednak nie powoduje jego zupełnego oderwania od języka powszechnego. Istnieje pogląd, że instytucja *reformationis in peius* winna być łączona wyłącznie z decyzją wydaną przez organ drugiej instancji, w której to uchylił on decyzję organu pierwszej instancji, powodując wydanie w tym zakresie własnej decyzji rozstrzygającej sprawę. Zagadnieniem mającym istotne znaczenie dla prowadzonych rozważań będzie ustalenie punktu odniesienia, w stosunku do którego należy odnosić analizowane pojęcie

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 245.

² *Słownik języka polskiego*, 0Warszawa 1998.

³ J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1996, s. 197.

„niekorzyść” odwołującej się strony⁴. Ciężar ustalenia kryterium oceny dotyczącej decyzji wydanej na „niekorzyść strony” spoczął na doktrynie, która jednak nie wypowiada się w tej kwestii jednolicie. Jako reprezentatywne uznać należy stanowisko J. Zimmermanna oraz E. Iserzona. Zgodnie z poglądami J. Zimmermanna, „niekorzyść” strony powiązana jest z treścią zakwestionowanej decyzji organu pierwszej instancji, która to decyzja kształtuje sytuację prawną strony w sposób mniej korzystny niż decyzja organu drugiej instancji⁵. Z kolei przyjmując stanowisko E. Iserzona, decyzja organu odwoławczego wydana na „niekorzyść” strony jest dla niej mniej korzystna, biorąc za punkt odniesienia jej stanowisko wyrażone w odwołaniu. Zakaz *reformationis in peius* jest konstrukcją, bez której funkcjonowanie postępowania administracyjnego odwoławczego byłoby niemożliwe. W tej kwestii Sąd Najwyższy uznał, iż jest to jedna z fundamentalnych zasad prawa procesowego w demokratycznym państwie prawnym i gwarancja ochrony praw jednostki⁶. „Ograniczenie *reformationis in peius* przybiera normatywną formę częściowego lub całkowitego zakazu jej dokonywania. Całkowity (bezwzględny) zakaz *reformationis in peius* oznacza niemożliwość pogorszenia sytuacji prawnej strony w ogóle. Wprawdzie niekiedy pojawiają się głosy wskazujące, iż *reformationis in peius* należy uznać za anachronizm sprzeczny ze współczesnymi koncepcjami proceduralnoprawnymi (powinna zostać bezwzględnie zniesiona), to jednak całkowity zakaz zmiany na gorsze stanowi rozwiązanie skrajne, które, jak dotąd, nie było przyjmowane w polskich regulacjach postępowania administracyjnego. Częściowy (ograniczony, względny, warunkowy) zakaz *reformationis in peius* polega natomiast na zakreśleniu przez ustawodawcę granic orzekania na niekorzyść strony. Decydując się na jego wprowadzenie, ustawodawca formułuje jednocześnie przesłanki, których zaistnienie otwiera przed organem administracji publicznej możliwość pogorszenia sytuacji prawnej odwołującej się strony”⁷. W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w literaturze przyjmuje się, że ograniczenie *reformationis in peius* ma na celu stworzenie gwarancji dla strony, że na skutek wniesienia odwołania jej sytuacja prawna ulegnie pogorszeniu jedynie w wyjątkowych, określonych przez ustawę, przypadkach. Strona odwołująca się powinna bowiem pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że wniesione przez nią odwołanie, jeżeli nie okaże się skuteczne, spowoduje co najwyżej utrzymanie jej dotychczasowej sytuacji prawnej ustalonej zaskarżoną decyzją. Zakaz *reformationis in peius* sprowadza się zasadniczo do eliminowania sytuacji niepewności, a przede wszystkim do przełamywania u strony postępowania oporów przed zakwestionowaniem decyzji, z której jest niezadowolona, w obawie, by kolejna decyzja, tym razem organu odwoławczego, nie pogorszyła jej sytuacji prawnej. „Strona powinna mieć swobodny wybór między wniesieniem odwołania a poprzestaniem na wydanej przez pierwszą instancję decyzji. Nie ma ona tego swobodnego wyboru, jeżeli ma podstawę do obawy, że złożenie odwołania może spowodować wydanie decyzji organu odwoławczego pogarszającą jej sytuację. W obawie przed tą ewentualnością strona może uważać się za zmuszoną do pogodzenia się z krzywdzącą decyzją”⁸.

W doktrynie zakaz *reformationis in peius* bywa określany jako *quaestio diabolica* albo

⁴ A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 112.

⁵ J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, Kraków 1998, s. 358.

⁶ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.

⁷ A. Skóra, *op. cit.*, s. 57.

⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 235.

zło konieczne⁹. Nie można bowiem zapominać, iż jedną z podstawowych zasad działania administracji publicznej jest praworządność, rozumiana między innymi jako zakaz łamania prawa, oraz nakaz, aby wszelkie działania władcze miały odpowiednią podstawę prawną i w swojej treści opierały się na obowiązujących przepisach prawa. Jednocześnie ustawodawca wprowadza do systemu prawa inne wartości, które wynikają z poszanowania praw obywatela. Nie ma bowiem wątpliwości, iż zakaz *reformationis in peius* stanowi istotną gwarancję procesową oraz ważki argument dla stron przemawiający za wniesieniem odwołania do organu odwoławczego. Mamy więc do czynienia z konfliktem dwóch istotnych racji i do ustawodawcy należy rozstrzygnięcie tego problemu.

Reformationis in peius został sformułowany w art. 139 k.p.a. w sposób negatywny, zakazujący jego dokonywania. Jednakże, mimo tej warunkowej postaci, istnieje możliwość odstąpienia od niego w postaci przesłanek, co zostało bezpośrednio wskazane w analizowanym przepisie. Przedmiotem dalszych rozważań będzie określenie przesłanek, na podstawie których, w świetle art. 139 k.p.a., możliwa jest zmiana decyzji przez organ drugiej instancji na niekorzyść strony odwołującej się. Przywołany artykuł stanowi, iż „organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”. Dokonanie *reformationis in peius*, w myśl powyższego, zostało ograniczone więc do dwóch rozłącznych kryteriów, a mianowicie, gdy decyzja wydana przez organ pierwszej instancji w sposób rażący narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Powszechny jest pogląd, że określenia takie jak „interes społeczny” czy „rażące naruszenie prawa”, użyte przez ustawodawcę do wyznaczenia przesłanek zezwalających na dokonanie *reformationis in peius*, należą do kategorii pojęć nieostrych¹⁰. Odwołując się do teorii prawa, należy przyjąć, iż są to terminy, którym zwyczaj językowy lub konwersacje nie przyporządkowują żadnego zakresu wyrazu, a ich odniesienie do czynów i sytuacji uzależnione jest najczęściej od decyzji organu stosującego prawo. Tego typu pojęcia nie mają charakteru ocenego, lecz przy podejmowaniu rozstrzygnięć tego rodzaju oceny odgrywają istotną rolę¹¹.

Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się terminem „rażące naruszenie prawa” nie tylko na oznaczenie jednego z kryteriów zezwalających na dokonanie *reformationis in peius* przez organ odwoławczy, ale też na określenie jednej z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Takie rozwiązanie niesie ze sobą pytanie, czy określenie „rażące naruszenie prawa” zawarte w treści art. 139 k.p.a. powinno być rozumiane zgodnie ze znaczeniem nadanym temu terminowi w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., czy też należy poszukiwać zgoła innego sposobu interpretacji¹².

Niewątpliwie termin „rażące naruszenie prawa” użyty został w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. w znaczeniu przedmiotowym. Chodzi tu o kwalifikowane naruszenie aktu normatywnego, nie zaś o naruszenie publicznego prawa podmiotowego¹³. Wada decyzji polegająca na wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa, podobnie jak pozostałe wyliczone w art. 156 § 1 pkt 1–6 k.p.a. wady rodzące konieczność stwierdzenia nieważności decyzji oraz wady

⁹ T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 240.

¹⁰ M. Mincer, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 148.

¹¹ Z. Ziemiński [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 260.

¹² A. Skóra, *op. cit.*, s. 138.

¹³ *Ibidem*, s. 137.

nieważności ustanowione w przepisach odrębnych, jest wadą o charakterze materialnoprawnym¹⁴. Przeciwnością wady materialnoprawnej jest wada o charakterze proceduralnym, usuwana na podstawie przepisów o wznowieniu postępowania. Przyczyną powstania wad materialnoprawnych może być naruszenie przepisów prawa materialnego, a także, na co zwraca się uwagę w doktrynie, naruszenie szczególnie istotnych przepisów k.p.a.¹⁵ Co do wykładni omawianej przesłanki należy stwierdzić, że zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym wielokrotnie podejmowano próby sformułowania odpowiedzi na pytanie, czym jest „rażące naruszenie prawa” z art. 156 k.p.a. w zbiegu z „rażącym naruszeniem prawa” z art. 136. Według koncepcji zaproponowanej przez H. Poleszaka¹⁶ oraz J. Jendroškę i B. Adamiak¹⁷, przez pojęcie „rażące naruszenie prawa” powinno się rozumieć naruszenie przepisu prawa nie budzące wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia. Koncepcja ta oparta została na założeniu, że wykładnia nie jest niezbędnym elementem każdego procesu stosowania prawa, a jej dokonanie występuje jedynie wówczas, gdy przepis prawa nie jest bezpośrednio zrozumiały¹⁸. Tym samym w przypadku naruszenia przepisu prawnego budzącego wątpliwości interpretacyjne wykluczone byłoby zaistnienie rażącego naruszenia prawa, a naruszenie takie byłoby co najwyżej podstawą do uchylenia decyzji¹⁹. H. Poleszak stwierdził, że „decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa materialnego wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest ewidentnie sprzeczne z wyraźnym i nie budzącym wątpliwości przepisem, co na podstawie jego brzmienia niejako od razu «rzuca się w oczy»” i występuje „wówczas, gdy organ administracji państwowej wbrew literalnemu brzmieniu przepisu nałoży na strony obowiązek, przyzna uprawnienie bądź odmówi jego przyznania, mimo iż powinien zdawać sobie sprawę, że w świetle obowiązującego prawa tego rodzaju stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany”²⁰. Podobne stanowisko przyjął J. Borkowski, zauważając, iż z „rażącym naruszeniem prawa” mamy do czynienia w przypadku, gdy „w stanie prawnym nie budzącym wątpliwości co do jego rozumienia wydaje się decyzję, która treścią swego rozstrzygnięcia stanowi negację całości lub części obowiązujących przepisów”²¹. Treść decyzji można będzie w takiej sytuacji określić jako przeciwstawiającą się przepisom, na podstawie których decyzja została wydana, a zawarte w decyzji rozstrzygnięcie dotyczące praw lub obowiązków stron postępowania będzie ukształtowane sprzecznie z przesłankami wynikającymi wprost z przepisu prawnego²². „Rażące naruszenie prawa” odnosi się zatem do przepisów określających treść rozstrzygnięcia decyzji ukształtowanej przez organ wydający decyzję. Druga z koncepcji zaistnienia „rażącego naruszenia prawa” uzależniona jest od skutków

¹⁴J. Borkowski [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 690.

¹⁵*Ibidem*, s. 691.

¹⁶H. Poleszak, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, „Nowe Prawo” 1984, nr 1, s. 25.

¹⁷J. Jendroška, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1986, z. 1, s. 69–71.

¹⁸J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 111.

¹⁹B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 64.

²⁰H. Poleszak, *op. cit.*, s. 25.

²¹J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 102.

²²J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 listopada 1992, SA/KR 914/92*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 7–8, s. 55.

prawnych, jakie może wywołać wydanie decyzji. Według niej o tym, czy naruszenie prawa jest naruszeniem „rażącym”, decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga²³. Za „rażące” należy bowiem uznać tylko takie naruszenie prawa, w którego wyniku powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymogów praworządności. Koncepcja ta nie łączy „rażącego naruszenia prawa” ani z oczywistością naruszenia przepisu prawnego, ani nawet z charakterem przepisu, który został naruszony²⁴. Przedmiotowej koncepcji zarzuca się jednak między innymi brak spójności z kodeksową konstrukcją systemu weryfikacji decyzji administracyjnej oraz brak uzasadnienia w wykładni gramatycznej²⁵. W orzecznictwie NSA dochodziło niejednokrotnie do wydawania wyroków, które łączyły założenia obu koncepcji. I tak w wyroku z dnia 26 sierpnia 1987 r.²⁶ NSA stwierdził, że: „Oczywisty charakter naruszenia prawa jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla uznania prawa za rażące. Rażące naruszenia prawa od zwykłego naruszenia prawa różni się takimi cechami, jak gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których istnienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy państwowe w praworządnym państwie”. Natomiast w wyroku z dnia 11 maja 1994 roku²⁷ NSA stwierdził: „Naruszenie prawa ma cechę rażącego, gdy decyzja dotknięta wywołuje skutki prawa nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia decyzji ostatecznej. Nie chodzi więc o spór o wykładnię prawa, lecz o działanie wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności”.

Według trzeciej koncepcji, wyrosłej niejako na gruncie krytyki obu wcześniejszych, istoty „rażącego naruszenia prawa” nie należało poszukiwać w oczywistości naruszenia czy w ocenie praktycznych skutków tego naruszenia, lecz w jego charakterze. „Rażące naruszenie prawa” jest bowiem naruszeniem o charakterze niestopniowalnym²⁸. Zasadnicze znaczenie dla ustalenia istoty tego naruszenia miała dać odpowiedź na dwa pytania: Jaka rolę odgrywa „rażące naruszenie prawa” w systemie podstaw weryfikacji decyzji? Czy możliwe jest określenie cech „rażącego” naruszenia prawa?

W podsumowaniu analizy doktryny należy stwierdzić, że w sposób zdecydowany opowiedziano się za stanowiskiem, iż zakres pojęcia „rażące naruszenie prawa” w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. jest węższy niż w art. 139 k.p.a.²⁹ Należy przy tym dodać, że przez pojęcie „rażące naruszenie prawa” trzeba jednocześnie rozumieć kwalifikowane przypadki naruszenia prawa wymienione wyczerpująco w art. 145 k.p.a.

²³ A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 kpa*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 2, s. 104.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1984 r., II SA 737/84, „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1988, nr 18, s. 45.

²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 334.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1987 r., IV SA 929/86, „Prawo i Życie” 1987, nr 12, s. 15.

²⁷ Wyrok SN z dnia 11 maja 1994 r., III SA 1705/95, „Wspólnota” 1994, nr 42, s. 16.

²⁸ Z. Cieślak, *O rażącym naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 11, s. 111.

²⁹ *Ibidem*, s. 110.

Przesłanka „rażącego naruszenia interesu społecznego” jest przesłanką specyficzną, charakterystyczną jedynie dla postępowania administracyjnego³⁰. Przez „rażące naruszenie interesu społecznego” należy rozumieć takie naruszenie dóbr szczególnie chronionych przez prawo, które jednocześnie można zakwalifikować jako naruszenie „nierażące” prawa, umożliwiające pełniejszą realizację zasady praworządności³¹. Podstawowym pojęciem, które należy przybliżyć, jest interes społeczny w rozumieniu art.139. We współczesnej literaturze przedmiotu istnieje przekonanie o potrzebie ochrony interesu społecznego (publicznego) przez organ prowadzący postępowanie. Organ prowadzący postępowanie administracyjne zobligowany jest do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu rzeczywistego oraz do załatwienia sprawy, mając na uwadze interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zdaniem S. Rozmaryna³² organ administracyjny powinien dążyć do wyważenia interesu społecznego i interesu obywateli tak, aby sprzeczności pomiędzy nimi zharmonizować, wzajemnie wyważyć, nie zaś ustalać hierarchię. „Natomiast od tego właśnie obowiązku wyważania w danej sprawie administracyjnej obu kategorii interesów przepisy mogą wprowadzać wyjątki, nakazujące przyznać pierwszeństwo jednemu z nich, co nie oznacza podważenia ich wzajemnej równowagi”³³. Jak wyżej wspomniano, pojęcie „rażące naruszenie interesu społecznego” należy zaliczyć do kategorii pojęć niedookreślonych, nieostrych. Oznacza to, że organ drugiej instancji dysponuje dużą swobodą interpretacji przepisu i może dokonać reformacji decyzji organu pierwszej instancji na niekorzyść strony odwołującej się z uwagi na każdy rodzaj wadliwości tej decyzji. Niedopuszczalna jest jednak taka interpretacja przez organ odwoławczy poszczególnych przepisów, która skutkować może oderwaniem od kontekstu, będącego całością rozwiązań prawnych danej ustawy³⁴. Organ odwoławczy, mając znaczną swobodę wartościowania rozstrzygnięcia przyjętego w decyzji organu pierwszej instancji zobligowany jest do uzasadnienia swojej decyzji w ten sposób, aby wywód wykazał rażące naruszenie interesu społecznego w decyzji organu pierwszej instancji. Ocena ta podlega bowiem weryfikacji zarówno przez organ nadzoru, jak i przez sąd administracyjny i może być podstawą uchylecia decyzji odwoławczej³⁵.

Z zaprezentowanych rozważań można wywnioskować, iż organ odwoławczy może zmienić decyzję organu pierwszej instancji na niekorzyść odwołującej się strony, jeżeli decyzja w sposób „rażący” narusza prawo i/lub interes społeczny. W świetle art.139 k.p.a. będą to taksatywnie wymienione kwalifikowane przesłanki z art. 156 § 1 k.p.a. (podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej) oraz w art. 145 § 1 k.p.a. (podstawy wznowienia postępowania administracyjnego). Rażące naruszenie interesu publicznego w treści art. 139 k.p.a. oznaczać będzie naruszenie dóbr szczególnie chronionych przez prawo, które jednocześnie można zakwalifikować jako „nierażące naruszenie prawa”, czyli takie, których naruszenie nie skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji lub wznowieniem postępowania administracyjnego.

Istotną kwestią, którą należy poruszyć, analizując instytucję *reformationis in peius*, jest zagadnienie dotyczące skutków naruszenia jej zakazu. Dzieje się tak wówczas, gdy organ

³⁰ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 360.

³¹ A. Skóra, *op. cit.*, s. 146.

³² S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 893.

³³ A. Skóra, *op. cit.*, s. 38.

³⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 245.

³⁵ *Ibidem*, s. 245.

odwoławczy wydał decyzję administracyjną na niekorzyść strony, a brakowało podstaw do takiego rozstrzygnięcia, tzn. decyzja organu pierwszej instancji nie naruszyła prawa w sposób „rażący” i/lub nie naruszyła w sposób „rażący” interesu społecznego. Skutki naruszenia zakazu *reformationis in peius* należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: procesowej i materialnoprawnej.

W płaszczyźnie procesowej wyłania się zagadnienie sposobu, w jaki należy usunąć uchybienie z obrotu prawnego. Chodzi w tym wypadku o decyzję organu drugiej instancji, więc decyzję ostateczną. Decyzja administracyjna korzysta z atrybutu domniemania prawidłowości, co oznacza, że ma ona moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego³⁶; na takim stanowisku stanął NSA, formułując następującą tezę: „Każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości, a zatem organ administracji, który [...] wydał wadliwą decyzję uprawniającą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem”. Prawo przewiduje w tym przypadku dwa sposoby eliminacji z obrotu prawnego wadliwej decyzji, a mianowicie: weryfikację w trybach nadzwyczajnych oraz zaskarżenie jej do sądu administracyjnego. Należy rozważyć, którego trybu weryfikacji podstawą będzie naruszenie zakazu zmiany decyzji na niekorzyść strony. W analizie przesłanek dopuszczających wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145 k.p.a.) brakuje naruszenia zakazu *reformationis in peius*, co w tej sytuacji nie daje podstaw zastosowania tego trybu weryfikacji. Wobec tego należałoby się zastanowić, czy naruszenie zakazu *reformationis in peius* mogłoby zostać uwzględnione na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w ogólnym postępowaniu administracyjnym³⁷ jako „rażące naruszenie prawa”. W orzecznictwie NSA istnieje teza przemawiająca za tym stwierdzeniem: „art. 139 dopuszcza [...] w wyjątkowych wypadkach, wymienionych w tym przepisie, możliwość zmiany na niekorzyść strony odwołującej się. [...]. Brak przesłanek z art. 139 k.p.a. do zmiany decyzji na niekorzyść strony powoduje, że decyzja organu odwoławczego jest dotknięta wadą nieważności”³⁸. Zdaniem A. Skóry, jeżeli organ odwoławczy pogorszył sytuację prawną strony, wbrew wyraźnej dyspozycji zawartej w art. 139 k.p.a., to decyzja taka może być uznana za rażąco naruszająca prawo³⁹. Podobne stanowisko zajmują inni przedstawiciele nauki przedmiotu⁴⁰. Naruszenie zakazu *reformationis in peius* można zatem ocenić jako „rażące naruszenie prawa”, co skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji organu odwoławczego w trybie art. 156 §1 pkt.2 k.p.a. w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Rozwiązaniem procesowym służącym eliminacji omawianego uchybienia jest także zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego, który orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne z powodu ich niezgodności z prawem. Na konieczność sądowej kontroli takiej decyzji wskazuje też sam NSA, przyjmując⁴¹, iż praktyczne posługiwanie się art.139 k.p.a. powinno być poddane wnikliwej kontroli sądów⁴².

Jeśli chodzi o naruszenie zakazu *reformationis in peius* w płaszczyźnie materialnoprawnej, to istotne znaczenie ma w tym przypadku określenie, „jaki wpływ wywiera naruszenie zakazu zmiany na niekorzyść na ostateczną treść decyzji podjętą w postępowaniu odwoław-

³⁶ Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1478/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 72.

³⁷ A. Skóra, *op. cit.*, s.203.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1989 r., IV SA1101/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 71.

³⁹ A. Skóra, *op. cit.*, 204.

⁴⁰ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 363.

⁴¹ A. Skóra, *op. cit.*, s. 204.

⁴² Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1994 r., V SA 194/94, „Fiskus” 1995, nr 1, s. 20.

czym. Analizowane uchybienie prowadzi bowiem do wadliwego ukształtowania sytuacji prawnej odwołującej się strony, polegającego na niezgodnym z prawem jej pogorszeniu”⁴³.

Spory wokół kształtu *reformationis in peius* trwają nieprzerwanie od samych początków formowania się postępowania administracyjnego. Jest to jedna z najbardziej kontrowersyjnych instytucji, na jej płaszczyźnie ścierają się poglądy reprezentujące najdonioślejsze wartości chronione przez postępowanie administracyjne⁴⁴. Za reprezentatywny uznać należy pogląd J. Zimmermanna, który stwierdził: „Wszędzie zaś tam, gdzie dochodzi do zderzenia takich wartości, konflikty i spory są nieuniknione. W takim układzie każda instytucja, która znajdzie się na ich przecięciu, ma szansę stać się *quaestio diabolica*. Problem uznania i zaakceptowania określonych wartości wyznacza treść i charakter działań każdego konkretnego prawodawcy i wpływa bezpośrednio na tworzone przez niego instytucje i konstrukcje prawne”. Nie może zatem budzić zdziwienia, iż w formułowaniu poglądów na istotę *reformationis in peius* decydujące znaczenie ma przede wszystkim przyjmowana przez interpretatora hierarchia wartości, którym prawo i postępowanie administracyjne powinno służyć.

ABSTRAKT

Reformationis in peius in administrative proceedings

The present article is an attempt to discuss an attempt to discuss an issue of the prohibition *reformationis in peius* which has been in effect in administrative proceedings. It is concerned with deterioration in the legal situation of the side appealing against decisions issued by a lower court. The subject of the deliberations oscillates around justification of the reasons for bringing the particular construction in force, admissibility for its enacting in the light of the 139th article of the code of administrative proceeding (including both the indication, analysis of the reasons and the range of its enforcement) as well as the results of its violation.

Literatura

- Adamiak B., *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1998.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 listopada 1992, SA/KR 914/92*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 7–8.

⁴³A. Skóra, *op. cit.*, s. 200.

⁴⁴J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 73.

- Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997.
- Cieślak Z., *O rażącym naruszeniu prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Jendrośka J., Adamiak B., *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1986, z. 1.
- Mincer M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1996.
- Poleszak H., *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, „Nowe Prawo” 1984, nr 1.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.
- Słownik języka polskiego*, Warszawa 1998.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
- Zieliński A., *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 kpa*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 2.
- Ziemiński Z. [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Kraków 1998.

Wyroki

- Wyrok z dnia 11 maja 1994 r., III SA 1705/95, „Wspólnota” 1994, nr 42.
- Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.
- Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 1994 r., V SA 194/94, „Fiskus” 1995, nr 1.
- Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1989 r., IV SA1101/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 71.
- Wyrok NSA z 6 czerwca 1984 r., II SA 737/8, „Gospodarka, Administracja Państwowa” 1988, nr 18.
- Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 1987 r., IV SA 929/86, „Prawo i Życie” 1987, nr 12.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1478/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 72.