

## Postępowanie odwoławcze przed organem II instancji

1. Postępowanie odwoławcze przed organem II instancji możemy podzielić na trzy stadia: postępowanie wstępne, postępowanie rozpoznawcze i stadium podjęcia decyzji.
2. W postępowaniu wstępnym organ odwoławczy podejmuje czynności mające na celu ustalenie, czy po pierwsze, odwołanie jest dopuszczalne i po drugie, czy zostało wniesione z zachowaniem terminu. Przyczyny niedopuszczalności odwołania można podzielić na przyczyny o charakterze podmiotowym oraz o charakterze przedmiotowym. Niedopuszczalność odwołania z przyczyn podmiotowych ma miejsce w sytuacji, gdy odwołanie złożyła osoba, która nie brała udziału w postępowaniu przed organem I instancji i nie twierdzi w odwołaniu, że zaskarżona przez nią decyzja narusza jej interes prawny lub obowiązek albo nie żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, jak również w sytuacji, gdy odwołanie złożyła strona niemająca zdolności do czynności prawnych.
3. Niedopuszczalność odwołania z przyczyn przedmiotowych obejmuje przypadki braku przedmiotu zaskarżenia oraz przypadki wyłączenia przez przepisy prawne możliwości zaskarżenia decyzji w toku instancji. Odwołanie przysługuje od decyzji. Odwołanie jest zatem niedopuszczalne, jeżeli decyzja nie została wydana albo gdy czynność organu administracji publicznej nie jest decyzją administracyjną, a stanowi np. czynność materialno-techniczną.
4. Kolejną kwestią, którą bada organ odwoławczy w postępowaniu wstępnym, jest sprawdzenie, czy odwołanie zostało wniesione w terminie przewidzianym w przepisach prawa. Art. 129 § 2 KPA stanowi, że odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie. Jeżeli odwołanie zostało wniesione po upływie terminu przewidzianego prawem, wówczas istnieje możliwość przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, jednak następuje to na wniosek strony złożony w terminie siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia powyższego terminu. Nie można rozpatrzyć odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, ponieważ naruszałoby to ogólne zasady trwałości decyzji ostatecznych. Postępowanie wstępne kończy się albo przejściem do dalszych czynności weryfikujących prawidłowość wydania decyzji organu I instancji, albo wydaniem postanowienia o niedopuszczalności odwołania lub postanowień i o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania. Zgodnie z art. 134 KPA postanowienie to jest ostateczne z mocy prawa, nie służy więc na nie zażaleń może jednak być zaskarżone do sądu administracyjnego, bowiem kończy ono postępowanie.
5. Przedmiotem postępowania rozpoznawczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej, rozstrzygniętej już decyzją organu I instancji. Granice postępowania rozpoznawczego generalnie wyznaczają zasady ogólne postępowania administracyjnego, a przede wszystkim zasada prawdy obiektywnej, zasada praworządności i zasada dwuinstancyjności<sup>62</sup>. Zasada dwuinstancyjności zobowiązuje organ odwoławczy do rozpoznawania tylko takich spraw, które były już wcześniej rozstrzygnięte decyzją organu I instancji. Zasada praworządności zobowiązuje organ II instancji do sprawdzenia, czy zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem. Natomiast zasada prawdy obiektywnej zobowiązuje organ odwoławczy do podjęcia wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Organ odwoławczy dokonuje oceny materiału dowodowego zebranego w postępowaniu przed I instancją. Może się zatem okazać, że albo w ogóle było brak postępowania wyjaśniającego przed organem I instancji, ewentualnie było ono niepełne. Jeżeli organ odwoławczy uzna, że brak było rozpoznania sprawy w I instancji, wówczas takiej wadliwości nie może on usunąć przeprowadzając postępowanie wyjaśniające we własnym zakresie, ponieważ w ten sposób pozbawiłby stronę do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej. Zaistnienie takiej sytuacji naruszałoby zasadę dwuinstancyjności. Z art. 138 § 2 KPA wynika, że w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego

rozpatrzenia przez organ I instancji, mamy tutaj do czynienia z zastosowaniem konstrukcji tzw. decyzji kasacyjnej. Natomiast w sytuacji, w której organ ustali, że postępowanie w I instancji wymaga uzupełnienia, gdyż nie zostały ustalone wszystkie istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, w takim przypadku jest on obowiązany przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe. Czyni to z urzędu lub na wniosek stron. Z art. 136 KPA wynika dla organu odwoławczego alternatywa sposobu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Organ II instancji może albo przeprowadzić postępowanie dowodowe samodzielnie, albo może je zlecić organowi, którego decyzję zaskarżono. Uzupełniające postępowanie dowodowe przeprowadza się według przepisów o postępowaniu wyjaśniającym przed organem I instancji. Organ odwoławczy jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, aby na tej podstawie wydać jedną z decyzji określonych w art. 138 KPA. Organ II instancji powinien uwzględnić nowe fakty i dowody, pod warunkiem że nie czynią one nowej sprawy administracyjnej. Rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym następuje zatem na podstawie materiału dowodowego zebranego w postępowaniu w I instancji, który jest uzupełniany przez organ odwoławczy, w razie stwierdzenia, że nie zostały wyjaśnione istotne okoliczności faktyczne sprawy. Strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy, ale ten nie może uwzględnić cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

6. Kolejną i ostatnią fazą postępowania odwoławczego przed organem II instancji jest podjęcie decyzji. Celem odwołania jest przeniesienie uprawnień do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej na organ odwoławczy. Kompetencje organu odwoławczego idą w dwóch kierunkach. Organ odwoławczy ma prawo do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy lub też w ograniczonym zakresie ma także uprawnienia kasacyjne, które są tak skonstruowane, aby strona nie traciła prawa do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy, które to prawo bezpośrednio wynika z zasady dwuinstancyjności postępowania.

### **Rodzaje decyzji w postępowaniu odwoławczym**

7. Wniesienie odwołania przenosi na organ odwoławczy kompetencje do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Organ odwoławczy jest zatem wyposażony przede wszystkim w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a tylko w ograniczonym zakresie ma on kompetencje kasacyjne. Przepis art. 138 § 1 i 2 KPA normuje kompetencje organu odwoławczego, determinując jednocześnie kategorie rozstrzygnięć, które może podjąć ten organ.
8. Wydanie przez organ odwoławczy decyzji o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji oznacza, iż rozstrzygnięcie organu I instancji jest prawidłowe pod względem merytorycznym i prawnym. Organ odwoławczy, badając sprawę merytorycznie, dochodzi do przekonania, że organ I instancji wydał decyzję zgodną z prawem. Organ odwoławczy uznaje, że decyzja organu I instancji jest sprawiedliwa, prawidłowa, nieobciążona żadną wadą. Tego typu decyzje organ odwoławczy wydaje tylko wówczas, gdy w wyniku rozpoznania sprawy organ odwoławczy podjąłby decyzję identyczną w swej treści, jak zaskarżona decyzja organu I instancji. Utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji oznacza w szczególności utrzymanie w mocy jej podstawowego, koniecznego elementu, jakim jest rozstrzygnięcie. W rozstrzygnięciu decyzji bowiem zostaje wyrażona wola organu administracji, załatwiającego sprawę w tej formie. O ile może być wydana decyzja bez uzasadnienia, np. decyzja uwzględniająca żądanie strony, o tyle nie można wydać decyzji bez rozstrzygnięcia. Z tego też względu w razie sprzeczności między rozstrzygnięciem decyzji a jej uzasadnieniem, decydująca jest treść rozstrzygnięcia. Kiedy zatem organ odwoławczy utrzymuje w mocy decyzje I instancji, należy przyjąć, że w szczególności utrzymał w mocy jej rozstrzygnięcie sformułowane przez organ I instancji.
9. Decyzja organu odwoławczego, w której uchyla on zaskarżoną decyzję w całości lub części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, nosi nazwę decyzji reformatorycznej. Wydanie decyzji tego rodzaju

oznacza, że organ odwoławczy z patrzył się naruszeń prawa materialnego i/lub procesowego podczas wydania zaskarżonej decyzji oraz, że ma odmienny pogląd odnośnie załatwienia sprawy z punktu widzenia celowości.

10. Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwie zastosowanym przepisie prawa materialnego bądź postępowania administracyjnego, jak wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Podkreśla to NSA: „Jeżeli organ administracji państwowej, działający w trybie odwoławczym kwestionuje rozstrzygnięcie organu I instancji, przy czym nie ma wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy i nie stwierdził potrzeby przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia materiału dowodowego w myśl art. 136 KPA, to ma obowiązek zastosować w swej decyzji instytucję reformacji i orzec co do istoty sprawy zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 KPA, zamiast uchylać decyzję organu I instancji i przekazywać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia, przesądając tym samym o treści przyszanego rozstrzygnięcia”.
11. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania przed organem I instancji nie należy do sytuacji typowych. Podstawą prawną omawianego typu decyzji jest art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 KPA. Organ II instancji umorzy postępowanie przed organem I instancji tylko wówczas, jeżeli zachodzą przesłanki do jego umorzenia, czyli postępowanie przed organem I instancji stało się bezprzedmiotowe. Organ odwoławczy nie może umorzyć postępowania przed organem I instancji bez wcześniejszego orzeczenia o uchyleniu zaskarżonej decyzji tego organu, tym samym organ I instancji nie może umorzyć postępowania jedynie na podstawie art. 105 KPA, gdyż zakres decyzji pozostających w dyspozycji organu odwoławczego określa wyczerpująco art. 138 KPA. Podkreśla to NSA: „Organ pierwszej instancji nie jest władny ponownie rozpatrzyć sprawę, w której organ odwoławczy umorzył postępowanie przed organem pierwszej instancji”.
12. Decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego wydaje się, jeżeli postępowanie z jakiegokolwiek powodu stało się bezprzedmiotowe. Ustawodawca nie określił wyraźnie przesłanek umorzenia postępowania, dlatego też należy się ich doszukiwać w art. 105 § 1 KPA. Przykładem bezprzedmiotowości postępowania może być śmierć strony w toku postępowania odwoławczego lub też cofnięcie przez stronę odwołania. Skutkiem prawnym podjęcia tego typu rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy jest pozostanie w obrocie prawnym zaskarżonej w trybie odwołania decyzji organu I instancji. Można ją wzruszyć już tylko w trybie nadzoru albo zastosowania nadzwyczajnych środków prawnych<sup>66</sup>. Podkreśla to NSA: „Bezpodstawne umorzenie postępowania odwoławczego i pozbawienie strony możliwości obrony jej praw stanowi rażące naruszenie przepisów postępowania administracyjnego”.
13. Decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji bez żadnych dalszych rozstrzygnięć zwana decyzją kasacyjną typową, polega na tym, że organ odwoławczy uchyla decyzję organu I instancji, nie rozstrzygając sprawy merytorycznie. Tego typu decyzję można wydać wówczas, gdy decyzja I instancji została wydana bez podstawy prawnej lub z naruszeniem przepisów o właściwości. Podstawy tej decyzji kasacyjnej pokrywają się zatem z podstawami stwierdzenia nieważności decyzji, jednakże organ odwoławczy powinien rozpatrzyć odwołanie dokonując merytorycznej i prawnej oceny zasadności skarżonej decyzji, nie może on jednak art. 156 KPA stosować w postępowaniu instancyjnym.
14. Decyzja kasacyjna uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Decyzja taka może być wydana w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Przesłanką wydania decyzji kasacyjnej staje się więc stwierdzenie naruszenia przez organ I instancji przepisów postępowania administracyjnego, którego organ odwoławczy nie

może usunąć we własnym zakresie. Taki przypadek zachodzi tylko w razie braku jakiegokolwiek postępowania dowodowego w I instancji, lecz również wtedy, gdy organ niższego stopnia dopuścił się uchybień wobec innych przepisów proceduralnych, np. decyzję wydał organ niewłaściwy. Z art. 138 § 2 KPA wynika, że organ odwoławczy, przekazując sprawę może wykazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

15. Omawiając decyzje organu odwoławczego oraz postępowanie przed organem odwoławczym wypada wspomnieć o art. 139 KPA, stanowiącym o zakazie *reformationis in peius*, co oznacza że organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Zakaz pogarszania sytuacji strony odwołującej się został uznany za jedną z fundamentalnych zasad prawa procesowego w demokratycznym państwie prawnym.