

# Zasady ogólne postępowania administracyjnego a sprawa ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Glosa do wyroku NSA z 15 lipca 2021 r., III OSK 5112/21



## Andrzej Paduch

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

✉ [andrzej.paduch@amu.edu.pl](mailto:andrzej.paduch@amu.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-0033-011X>

## **General Principles of Administrative Proceedings in the Context of a Case Resulting from Opposition to a Reverse and Remand Decision. Commentary on Judgment of the Supreme Administrative Court of 15 July 2021, III OSK 5112/21**

The commented judgment was issued in the case of an opposition to a reverse and remand decision issued by the appeal body. The appellant contested the reversal of the first-instance authority's decision, which reversal was justified by the said authority's failure to conduct the entire evidence proceedings. The judgment should be assessed as correct. Firstly, the scope of examination of the case arising from a opposition to a reverse and remand decision is narrow and covers only the examination of the grounds for the reversal of the decision by the appellate authority. Secondly, the principle of two-instance administrative proceedings takes precedence over the principle of speed of administrative proceedings. Therefore, the taking of evidence before the appellate authority may only be supplementary (which is why this authority was not able to conduct proceedings instead of the first-instance authority).

**Słowa kluczowe:** sąd administracyjny, dwuinstancyjność, postępowanie sądowoadministracyjne, sprzeciw od decyzji

**Key words:** administrative proceedings, administrative court, two-instance procedure, administrative court proceedings

<https://doi.org/10.32082/fp.3.2024.1266>

„Akcentuje się, że przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego nie może godzić w zasadę dwuinstancyjności. Tym samym w sytuacji, gdy zakres postępowania uzupełniającego wskazuje, że organ odwoławczy musiałby sam przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w zakresie kwestii mogących mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji, wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty prowadziłyby do sytuacji, w której sprawa rozstrzygana byłaby w istocie w jednej instancji”<sup>1</sup>.

### **1. Uzasadnienie faktyczne – okoliczności sprawy**

Głosowanym wyrokiem NSA oddalił skargę kasacyjną od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym nie uwzględniono sprzeciwu od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Orzeczenie zapadło na kanwie następującego stanu faktycznego: wydaną w sprawie decyzją wójt

Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska), działając na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.<sup>2</sup>, uchylił decyzję umarzającą postępowanie. Organ uzasadnił to w ten sposób, że odpady składowano nie na powierzchni nieruchomości, ale najprawdopodobniej w miejscu zasypnym ziemią; niezbędne ustalenia faktyczne powinny być zostać poczynione w szerszym zakresie niż tylko poprzez oględziny działki (jak miało to miejsce w postępowaniu pierwszoinstancyjnym), zachodzi zatem konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

Wniesiony przez właściciela działki sprzeciw od tej decyzji został oddalony: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przyjął bowiem, że uchylenie decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. było prawidłowe, albowiem konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Określając niezbędne do ustalenia fakty, sąd odwołał się także do przepisów prawa materialnego (art. 26 ustawy o odpa-



**Argumentacja zarówno w tej, jak i w wielu podobnych sprawach sprowadza się albo do podważania konieczności dokonywania dalszych ustaleń faktycznych, albo do obciążania obowiązkiem prowadzenia całego postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy.**

umorzył postępowanie administracyjne – wszczęte z urzędu na skutek zawiadomienia Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska – w przedmiocie nakazania stronie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania wobec jego bezprzedmiotowości; w wyniku przeprowadzonych oględzin nieruchomości nie stwierdzono bowiem występowania takich odpadów. Organ odwoławczy (wskutek odwołania wniesionego przez

dach<sup>3</sup>). Stanowisko to zaaprobowane zostało przez NSA w głosowanym orzeczeniu; sąd ten uzupełnił przedstawioną przez WSA argumentację, wskazując, że organ odwoławczy nie mógł poprzestać na znich ustaleniach organu pierwszej instancji, a nadto gdyby organ odwoławczy miał w pełni przeprowadzić

1 Wyrok NSA z 15 lipca 2021 r., III OSK 5112/21.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

3 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 699).

postępowanie dowodowe, to w istocie naruszyłyby to zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Głosowane orzeczenie nie budzi kontrowersji. Przedstawiony w nim problem ma jednak doniosłe znaczenie praktyczne: analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydawanych w wyniku wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej wskazuje bowiem na niezrozumienie przez skarżących istoty postępowania odwoławczego i dopuszczalnego w jego ramach zakresu postępowania wyjaśniającego (dowodowego)<sup>4</sup>. Argumentacja zarówno w tej, jak i w wielu podobnych sprawach sprowadza się bowiem albo do podważania konieczności dokonywania dalszych ustaleń faktycznych, albo do obciążania obowiązkiem prowadzenia całego postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy. Z tej przyczyny warto przedstawić argumenty przemawiające przeciwko wskazanemu nieprawidłowemu rozumieniu tak administracyjnego postępowania odwoławczego, jak i argumentacji obejmowanej sprzeciwem z art. 64a p.p.s.a.<sup>5</sup> Należy w tym zakresie zwrócić uwagę na dwa problemy:

- 1) dopuszczalny zakres sądowej kontroli legalności decyzji, od której wniesiono sprzeciw;
- 2) relację pomiędzy zasadą dwuinstancyjności a zasadą szybkości postępowania oraz relację pomiędzy zasadą dwuinstancyjności a wynikającym z niej zakresem postępowania wyjaśniającego w postępowaniu odwoławczym.

## 2. Zakres badania sprawy wskutek sprzeciwu

Pierwszym zagadnieniem istotnym z perspektywy analizowanej sprawy jest zakres sądowej kontroli legalności decyzji, od której wniesiono sprzeciw. Środek ten stanowi bowiem instrument o szczególnym

charakterze, wyrażającym się w wąskim zakresie dopuszczalnych do przywołania zarzutów<sup>6</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że postępowanie ze sprzeciwu to postępowanie szczególne, o charakterze autonomicznym, albowiem jest ono jedyną możliwą formą sądownoadministracyjnej kontroli legalności wydanej decyzji kasacyjnej<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 64e p.p.s.a. sąd ocenia w takiej sprawie jedynie wystąpienie przesłanek aktualizujących możliwość wydania przez organ odwoławczy decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. Kontrola legalności w sprawach ze sprzeciwu ma zatem inny charakter aniżeli w przypadku skargi do sądu administracyjnego<sup>8</sup>. Zastosowania nie znajdzie w tym przypadku art. 145

6 Wyrok NSA z 1 lipca 2021 r., II OSK 1190/21, LEX nr 3193718. Zob. także M.J. Czubkowska, J. Siemiński, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 63–66.

7 J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 85; J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególnie postępowanie sądownoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, w: *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 35.

8 Wyraźnie wskazano to w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 7 kwietnia 2017 r., w którym zapisano m.in., że sprzeciw „ma służyć skontrolowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji, która w obowiązującym systemie powinna być wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, została wydana prawidłowo i oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a.” – zob. uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, pkt XI, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 10.01.2022). W przypadku skargi, jakkolwiek strona ma formalny obowiązek postawienia zarzutów, to jednak kontrola legalności odwołuje się nie tylko do zarzutów przez stronę postawionych, ale wszelkich uchybień prawa (zob. np. art. 134 § 1 i art. 145 § 1 p. 1 lit. a–c p.p.s.a.). Zob. także M.J. Czubkowska, J. Siemiński, *Sprzeciw...*, s. 66; J. Wilczyński, *Postępowanie...*, s. 28–29, M. Majak, *Art. 64e [Zakres rozpoznania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 195.

4 Zob. np. wyroki WSA: w Poznaniu z 8 lipca 2017 r., IV SA/Po 649/17, LEX nr 2341954; w Krakowie z 25 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 918/17, LEX nr 2471724; w Gdańsku z 3 listopada 2017 r., II SA/Gd 677/17, LEX nr 2394299; w Warszawie z 12 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 1747/17, LEX nr 2452838/17; wyroki NSA: z 10 września 2019 r., I OSK 1932/19; z 26 września 2019 r., II GSK 1007/19, LEX nr 2733130.

5 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634).

p.p.s.a., nakazujący sądowi administracyjnemu badanie legalności decyzji w stosunkowo szerokim zakresie.

Skarżący ma w istocie dość niewielkie, aczkolwiek złożone pole argumentacyjne. Po pierwsze, musi wykazać, że jeden z określonych w art. 138 § 2 k.p.a. warunków wydania decyzji kasatoryjnej nie został spełniony. Po drugie, argumentacja skarżącego nie może (z perspektywy swojej skuteczności) wykraczać poza ramy tego przepisu. W tym kontekście należy

prawa materialnego powinny mieć jednak charakter wyłącznie kontekstowy, tj. być formułowane jedynie w odniesieniu do naruszenia prawa procesowego.<sup>11</sup> Zarówno skarżący, jak i sąd nie powinni wypowiadać się co do sposobu merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej czy sądownoadministracyjnej<sup>12</sup>. W przypadku, gdy uczyni tak sąd, będzie to mogło stanowić podstawę skargi kasacyjnej art. 174 pkt 2 p.p.s.a.<sup>13</sup>



## Odwołania do prawa materialnego powinny mieć charakter wyłącznie kontekstowy, tj. być formułowane jedynie w odniesieniu do naruszenia prawa procesowego.

jednak zwrócić uwagę, że – pomimo proceduralnego charakteru badania sprawy ze sprzeciwu – argumentacja skarżącego oraz zakres analizy sprawy przez sąd nie powinny pomijać także przepisów prawa materialnego. Kwestionując wydanie decyzji kasacyjnej (a następnie – oddalający sprzeciw wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego), skarżący powinien był bowiem wykazać, że ustalenia faktyczne w pierwszej instancji były pełne, a zatem – nie ma podstawy do tego, ażeby czynić ustalenia w szerszym zakresie, jak uznał organ odwoławczy. Przybiera to postać kwestionowania prawidłowości wykonanej przez organ odwoławczy wykładni prawa materialnego, determinującej odmienny zakres ustaleń faktycznych, aniżeli wynikało to z ustaleń organu pierwszej instancji<sup>9</sup>. Jakkolwiek zatem z procesowego punktu widzenia dla skuteczności sprzeciwu wymagane jest postawienie zarzutu naruszenia prawa procesowego, to argumentacja skarżącego powinna odnosić się także do przepisów prawa materialnego<sup>10</sup>. Odwołania do

W tym ujęciu zarzut skargi kasacyjnej wniesionej w sprawie, na kanwie której wydano głosowane orzeczenie, był nietrafny. Skarżący zarzucił bowiem – powołując się właśnie na art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – że Wojewódzki Sąd Administracyjny „nie uzasadnił w sposób niebudzący wątpliwości powodów oddalenia sprzeciwu”. W świetle zakresu kontroli legalności decyzji kasatoryjnej sąd nie mógł jednakże przywołać argumentacji innej niż oparta tylko na art. 138 § 2 k.p.a. Przeciwnie, gdyby sąd dokonał kontroli legalności w szerszym zakresie, to wówczas świadczyłoby to o naruszeniu prawa w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

11 Szerzej zob. tamże, s. 43–44.

12 W tym duchu W. Piątek, *Zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd „sprzeciwu od decyzji”*. Głosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 10, poz. 102; J. Wilczyński, *Postępowanie...*, s. 29, 40–44. Zob. także wyroki NSA: z 15 września 2021 r., II OSK 1709/21, LEX nr 3241077; z 21 września 2021 r., I OSK 1221/21, LEX nr 3228293.

13 R. Suwaj, *Sądowa kontrola wyroku wadliwego*. Głosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 6, s. 39–44.

9 M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw...*, s. 64 (wraz z przywołaną tam literaturą); J. Wilczyński, *Postępowanie...*, s. 43.

10 J. Wilczyński, *Postępowanie...*, s. 42.

### 3. Zasada dwuinstancyjności i zasada szybkości postępowania a zakres postępowania wyjaśniającego

W uzasadnieniu glosowanego orzeczenia akcentuje się bardzo mocno swoistą relację pomiędzy zasadami dwuinstancyjności i szybkości postępowania administracyjnego. Jak *inter lineas* zwraca uwagę sąd, chęć zapewnienia szybkiego załatwienia sprawy nie może prowadzić do takiej sytuacji, w której dwukrotne jej rozpoznanie (stanowiące istotę zasady dwuinstancyjności) będzie wyłącznie iluzoryczne, ponieważ całość lub znaczna część postępowania wyjaśniającego przeprowadzona zostanie w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z zasadą szybkości organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. „Szybkie” działanie organów rozumieć należy jako działanie bez zbędnej zwłoki, charakteryzujące się podejmowaniem czynności postępowania jednej po drugiej, w niedługim czasie<sup>14</sup>. Szybkość załatwienia sprawy jest niewątpliwie jednym z fundamentów sprawnej administracji<sup>15</sup>. Co więcej, stanowi pierwsze w istocie zabezpieczenie skuteczności wydawanych w postępowaniu administracyjnym decyzji i celowości ich wydawania<sup>16</sup>. Zasada szybkości odnosi się zatem do określonego sposobu działania administracji publicznej, a jej stosowanie ma charakter intuicyjny. W tym

sensie traktować ją należy jako swoistą kierunkową dyrektywę aktywności administracji publicznej przy załatwianiu przez nią spraw.

Z kolei zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania stronie przysługuje prawo do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W doktrynie wskazuje się, że istota dwuinstancyjności zamyka się w jej ujęciu przedmiotowym, odnoszącym się do wyłącznie możliwości ponownego rozpoznania sprawy, niezależnie od tego, czy w danym przypadku przewiduje się środek o charakterze dewolutywnym, czy nie<sup>17</sup>. Z perspektywy postępowania odwoławczego – najszerzej przecież realizującego zasadę dwuinstancyjności – dwukrotne rozpoznanie oznacza, że celem postępowania odwoławczego nie jest jedynie weryfikacja decyzji, która już została wydana, ale ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego<sup>18</sup>. Dla

14 L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 2007, s. 358, s.v. *szybki*.

15 Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 77 (wraz z podaną tam literaturą), powołując się na poglądy E. Iserzona, podkreślał, że szybkość postępowania urzędniczego jest praworzędność. Marginalnie można zwrócić uwagę, że problem szybkości jest obecny także w zagranicznym dyskursie prawniczym. Zob. np. J. Olszanowski, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 3, s. 115–129.

16 Np. długotrwałe prowadzenie postępowania w sprawie nakazania rozbioru budynku nie doprowadzi do celu postępowania albo może ten cel zniweczyć, podobnie jak np. długotrwałe odbieranie uprawnień do wykonywania określonego zawodu.

17 Zob. W. Piątek, *Zasada dwuinstancyjności postępowania*, w: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. 2, cz. 2, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 205; J. Smarż, *Zasada dwuinstancyjności postępowania w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 381; Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 59; z dawniejszego piśmiennictwa także Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 81. W orzecznictwie NSA dostrzec jednakże można także pogląd odmienny, zgodnie z którym dwukrotne rozpoznanie sprawy powinno nastąpić przez dwa różne organy. Zob. np. wyrok NSA z 7 lutego 2008 r., II GSK 382/07, LEX nr 471115. Osobiście przychyliam się do pierwszego z poglądów, przyjmując, że zasada dwuinstancyjności zachowana będzie także wówczas, gdy środek ją gwarantujący nie będzie oparty na dewolutywności. Zgadzam się jednak także z innym wyrażonym w doktrynie poglądem, zgodnie z którym odstąpienie od dewolutywności w danym przypadku może utrudniać realizację zasady budzenia zaufania (art. 8 § 1 k.p.a.). Zob. J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 195.

18 J. Zimmermann, *Aksjologia administracyjnego toku instancji*, w: *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 52–53 wskazuje, że zadaniem organu odwoławczego jest oczywiście kontrola decyzji wydanej w pierwszej instancji, jednakże jest ona wykonywana wyłącznie „przy okazji”

uznania, że zasada dwuinstancyjności została zachowana, nie wystarcza istnienie dwóch rozstrzygnięć organów różnych stopni, ale konieczne jest, aby każdy z tych organów przeprowadził postępowanie umożliwiające osiągnięcie celów, dla których postępowanie jest prowadzone<sup>19</sup>.

Na gruncie k.p.a. obowiązuje tym samym zasada dwuinstancyjności materialnej, rozumianej jako prawo strony do dwukrotnego rzeczywistego (a nie jedynie formalnego) rozpoznania sprawy<sup>20</sup>. Każdy z organów wydaje zatem decyzję po przeprowadzeniu postępowania co do meritum, tj. po dokonaniu oceny materiału dowodowego oraz po przeanalizowaniu wszystkich argumentów<sup>21</sup>. Konsekwencją powyższego jest przyjęcie, że w przypadku, w którym organ w pierwszej instancji z takiej czy innej przyczyny odstąpił od przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, np. umarzając postępowanie jako bezprzedmiotowe, podjęcie się dokonywania wszelkich czy większości ustaleń faktycznych przez organ odwoławczy, połączone z następczym merytorycznym załatwieniem sprawy, jest działaniem nieprawidłowym i – jako takim – naruszającym zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W istocie bowiem

---

rozpatrywania przez ten organ tej samej sprawy administracyjnej; tok instancji stanowi bowiem „powtórzenie tej samej sprawy administracyjnej”; także B. Adamiak, *Art. 15 [Zasada dwuinstancyjności]*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 84. W przywołanym już wyżej uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 7 kwietnia 2017 r. wskazano, że obowiązek dwukrotnego merytorycznego (a nie wyłącznie kontrolnego) rozpatrzenia sprawy stanowi obowiązek organu administracji. Zob. uzasadnienie Rządowego projektu ustawy..., pkt XI.1.

19 Wyrok NSA z 12 listopada 1992 r., V SA 721/92, cyt. za: B. Adamiak, *Art. 15...*, s. 84.

20 W. Piątek, *Zasada...*, s. 207. P. Sarnecki, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Samorządowe kolegia...*, s. 77 zwrócił uwagę, że istotą dwuinstancyjności jest substytucja kompetencji organu pierwszego przez organ drugi, tj. przejęcie kompetencji do wydania merytorycznego lub innego orzeczenia w danej sprawie.

21 W. Piątek, *Zasada...*, s. 207 wraz z przywołanym tam orzecnictwem.

w takim przypadku dwuinstancyjność miałyby charakter wyłącznie formalny: sprawa podlegałaby rozpoznaniu wyłącznie przed organem odwoławczym. Na tym tle pojawia się pytanie o relację pomiędzy dwuinstancyjnością a szybkością postępowania administracyjnego. Czy są to zasady równorzędne, czy też jedna z nich – a jeżeli tak, to która – ma prymat nad drugą? Jak się wydaje, zasada dwuinstancyjności postępowania ma pierwszeństwo przed zasadą szybkości postępowania. Dwuinstancyjność stanowi bowiem element konstrukcyjny postępowania administracyjnego, bez którego jest utrudnione osiągnięcie jego celu, jakim jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Naruszenie zasady dwuinstancyjności stanowi w tym ujęciu pogwałcenie podstawowych praw i gwarancji procesowych obywatela<sup>22</sup>. Zasada szybkości postępowania to natomiast dyrektywa kierunkowa, wyznaczająca sposób działania organu administracji. Ten właśnie sposób działania musi jednakże mieścić się w określonych ramach konstrukcyjnych postępowania administracyjnego. Innymi słowy, dążenie do szybkiego załatwienia sprawy nie może prowadzić do pogwałcenia zasad konstrukcyjnych procedury administracyjnej jako takiej<sup>23</sup>. Zasada szybkości sta-

---

22 E. Ochendowski, *Refleksje na temat dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, w: *Samorządowe kolegia...*, s. 265 oraz przywołany tam wyrok NSA z 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, CBOSA. Marginalnie nadmienić jednak trzeba, że nowelizacja k.p.a. z 2017 r. osłabiła w pewnym stopniu omawianą zasadę. Postępowanie administracyjne jest bowiem dwuinstancyjne tak długo, jak długo przepis szczególnie nie stanowi inaczej. Szerzej zob. R. Stankiewicz, *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądowno-administracyjnym)*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski i in., Warszawa 2021, s. 876–877.

23 Do podobnego wniosku doszły M.J. Czubkowska, J. Siemaszko, *Sprzeciw...*, s. 70, analizując konstrukcję sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Autorki ujęły to bardzo trafnym sformulowaniem, że ustawodawca nie powinien dla celów szybkości wprowadzać rozwiązań stanowiących uproszczenie generalnego trybu postępowania, które prowadziłyby do niekorzystnego rozstrzygnięcia sprawy. Jednakże w doktrynie wskazano, że zbyt szerokie stosowanie orzeczeń

nowi bowiem o sposobie działania organów w ramach konstrukcyjnych wyznaczonych przez zasadę dwuinstancyjności postępowania.

Co więcej, w przypadku, w którym wydania decyzji organu pierwszej instancji nie poprzedzało postępowanie wyjaśniające albo było ono niepełne, wydanie

## Dwuinstancyjność stanowi element konstrukcyjny postępowania administracyjnego, bez którego jest utrudnione osiągnięcie jego celu, jakim jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej.

Podobna relacja zachodzić będzie pomiędzy zasadą szybkości a wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej. Szybkość będzie w tym przypadku stanowić kierunek (sposób) działania organu dokonującego ustaleń faktycznych. Względy szybkości nie mogą jednakże spowodować, że organ oprze swoje ustalenia – a w konsekwencji wydaną decyzję – na dowodach niepełnych albo z różnych przyczyn wadliwych lub wątpliwych. Przepis art. 7 k.p.a. nakłada na organ obowiązek podejmowania czynności postępowania wyjaśniającego co do zasady tak długo, jak długo nie dojdzie do dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Obowiązek ten jest co do zasady wiążący także dla organu odwoławczego; ustawodawca przewidział tu jednakże istotne ograniczenie, stanowiące następstwo obowiązywania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Otóż celem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy może być wyłącznie uzupełnienie dowodów, ukierunkowane na usunięcie wątpliwości co do faktów ustalonych już w pierwszej instancji<sup>24</sup>.

kasacyjnych prowadzi do zaprzeczenia zasadzie szybkości postępowania – skutek wyeliminowania wadliwej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia ostateczne rozstrzygnięcie sprawy nastąpi dopiero w przyszłości. Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 162–165. Podzielając ten argument, wskazać należy na konieczność ścisłego interpretowania przesłanek do wydania orzeczenia kasacyjnego.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 20 grudnia 2017 r., I OSK 1998/17, LEX nr 2465201; wyroki WSA: w Rzeszowie z 18 sierpnia 2021 r.,

decyzji kasacyjnej stanowi obowiązek organu odwoławczego, z zastrzeżeniem możliwości wynikających z § 2 i § 3 art. 136 k.p.a.<sup>25</sup> Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym ma charakter zatem wyłącznie subsydiarny<sup>26</sup>. Tylko bowiem wówczas można przyjąć,

II SA/Rz 1188/21, LEX nr 3213677; w Lublinie z 1 września 2021 r., II SA/Lu 558/21, LEX nr 3241230. A. Wiktorowska zwróciła uwagę, że postępowanie odwoławcze ukierunkowane jest na skorygowanie poprawności decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, stąd też konieczne jest zapewnienie możliwości przeprowadzania na tym etapie dowodów i dokonywania ustaleń faktycznych. Zob. A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, z. 6, s. 84.

<sup>25</sup> W doktrynie zwrócono uwagę, że decyzja kasacyjna powinna być wydana w przypadku „istotnej wadliwości postępowania”. Zob. B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 166 (wraz z przytoczoną tam literaturą); S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976, s. 53; M.J. Czubkowska, J. Siemaszko, *Sprzeciw...*, s. 53.

<sup>26</sup> Powyższa myśl może tłumaczyć dostrzeżoną w doktrynie praktykę organów odwoławczych częstszego wydawania decyzji kasacyjnych aniżeli decyzji reformatoryjnych. Szerzej na ten temat W. Chrościelewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 1, s. 7; B. Adamiak, *Art. 136 [Granice postępowania dowodowego]*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 509. Zob. także wyrok NSA z 28 października 2020 r., II OSK 2567/20, LEX nr 3088202; wyrok WSA w Poznaniu z 10 czerwca 2021 r., I SA/Po 421/21, LEX nr 3197489; wyrok NSA z 28 maja 2021 r., I OSK 649/21, LEX

że ustalenia prowadzone były w dwóch, a nie wyłącznie w jednej – do tego drugiej – instancji<sup>27</sup>.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt okoliczności sprawy, należy w pełni zaaprobować stanowisko NSA zawarte w uzasadnieniu glosowanego orzeczenia. Gdyby nawet organ odwoławczy dopuścił możliwość przeprowadzenia powtórnych oględzin nieruchomości, obejmujących także prace odkrywkowe na niej, to wówczas przyznałby prymat zasadzie szybkości postępowania, naruszając tym samym zasadę dwuinstan-

dokonywałyby w ogóle ustaleń faktycznych, przerzucając tym samym ciężar prowadzenia tego postępowania na organ odwoławczy. Wynika to ze swoistej i opisanej relacji pomiędzy zasadami dwuinstancyjności a szybkości postępowania administracyjnego.

W tym kontekście kwestionowanie przez strony postępowania administracyjnego konieczności uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania musi być poparte wyłącznie tym, że poczynione w pierwszej instancji



## Celem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy może być wyłącznie uzupełnienie dowodów, ukierunkowane na usunięcie wątpliwości co do faktów ustalonych już w pierwszej instancji.

cyjności. Organ nie naruszyłby w takim przypadku zasady prawdy obiektywnej, jednakże działanie to byłoby sprzeczne z subsydiarnym charakterem postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym.

### 4. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, ponownie należy podkreślić aprobatę dla wydanego w analizowanej sprawie wyroku NSA. Niewątpliwie bowiem dokonana w nim wykładnia przepisów prawa jest prawidłowa. Decyzja kasacyjna wydawana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. stanowi swoiste zabezpieczenie stron przed sytuacją, w której organ pierwszej instancji nie

ustalenia faktyczne są pełne, a zatem – stanowisko organu odwoławczego wynika z błędnej, rozszerzającej zakres niezbędnych do ustalenia faktów wykładni prawa materialnego. Argumentacja skarżącego, jak również zakres kontroli legalności decyzji zaskarżanej sprzeciwem muszą być zatem odmienne aniżeli w przypadku skargi do sądu administracyjnego\*.

### Bibliografia

- Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Chróścielewski W., *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 1, s. 3–19.

nr 3188982, przeciwnie: wyrok WSA w Poznaniu z 4 marca 2021 r., IV SA/Po 1958/20, LEX nr 3176931.

27 Takie działanie organu B. Adamiak, *Art. 136...*, s. 509 nazywa konwalidacją postępowania pierwszoinstancyjnego, uznając ją za oczywiście niedopuszczalną. Zob. także wyroki NSA: z 4 czerwca 2019 r., I OSK 1088/19, LEX nr 2678391; z 28 września 2021 r., III OSK 5730/21, LEX nr 3232830; oraz W. Piątek, *Zasada...*, s. 207.

\* Artykuł powstał w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych” (nr 2018/30/E/HS5/00421).



- Czubkowska M.J., Siemieniako J., *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 50–71.
- Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 2007.
- Firlus J.G., Woś T., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 82–98.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Kmieciak Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Majak M., *Art. 64e [Zakres rozpoznania]*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczyła, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 195.
- Marcinkiewicz S., *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976.
- Ochendowski E., *Refleksje na temat dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, w: *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 263–265.
- Olszanowski J., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 3, s. 115–129.
- Piątek W., *Zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd „sprzeciwu od decyzji”*. Głosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 10, poz. 102.
- Piątek W., *Zasada dwuinstancyjności postępowania*, w: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. 2, cz. 2, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 194–210.
- Sarnecki P., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 70–79.
- Smarż J., *Zasada dwuinstancyjności postępowania w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 378–386.
- Stankiewicz R., *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądownoadministracyjnym)*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 372–379.
- Suwaj R., *Sądowa kontrola wyroku wadliwego. Głosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2019 r.*, I GSK 598/19, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 6, s. 39–44.
- Szwast M., Szwed M., *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6, s. 52–76.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 80–84.
- Wilczyński J., *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądownoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, w: *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 27–48.
- Zimmermann J., *Aksjologia administracyjnego toku instancji*, w: *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 51–69.