

JAKUB GRZEGORZ FIRLUS

UNIwersytet Jagielloński
Wydział Prawa i Administracji
E-MAIL: FIRLUS.JAKUB@GMAIL.COM

Fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w świetle zmodyfikowanego kształtu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

STRESZCZENIE

Wprowadzone przez ustawodawcę w kwietniu 2017 roku zmiany w ustawie z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego obejmują swym zasięgiem szereg podstawowych instytucji procesowych, w tym skutkują modyfikacją substratu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Nowelizacja procesowych ram jurysdykcji administracyjnej implikuje także zmianę prawnego charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dekodowany na gruncie art. 52 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jego fakultatywny charakter winien być odnoszony do oceny przesłanek dopuszczalności postępowania sądownoadministracyjnego. Ponad wszelką wątpliwość modyfikacja charakteru przesłanek dopuszczalności skargi do sądu powodowana była względami efektywnościowymi oraz obserwacją praktyki uzasadniająca twierdzenie o ograniczonej skuteczności sądowej kontroli administracji publicznej, co w konsekwencji uniemożliwiało realizację standardu dobrej administracji. W kontekście zrewidowanej funkcji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ustalenia zatem wymaga, czy zaproponowane przez ustawodawcę zmiany modelu dopuszczalności postępowania sądownoadministracyjnego okażą się skutecznym środkiem służącym do osiągnięcia prognozowanego celu w postaci globalnego przyspieszenia postępowań.

SŁOWA KLUCZOWE

postępowanie administracyjne, dobra administracja, zasada dwuinstancyjności, środki prawne

Uwagi wprowadzające

Kolejna w ciągu niespełna dekady¹ względnie kompleksowa nowelizacja² ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego³ przynosi wiele nowatorskich rozwiązań procesowych, których podstawowym celem jest uelastycznienie, odformalizowanie, przyspieszenie postępowań administracyjnych⁴ oraz zagwarantowanie realnej partycypacji jednostki w procesie konkretyzacji jej praw i obowiązków. Recypientami zrewidowanych ram proceduralnych jurysdykcji administracyjnej mają być – w założeniu projektodawców – przede wszystkim podmioty profesjonalne uczestniczące w obrocie gospodarczym⁵. Przeto sprawnie funkcjonująca administracja publiczna stanowi istotny element kształtowania przyjaznego otoczenia inwestycyjnego oraz sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości⁶. Niemniej jednak przyjęta przez ustawodawcę metoda wyznaczania grupy beneficjentów rozwiązań procesowych wchodzących w życie 1 czerwca 2017 roku budzi wątpliwości. Uwzględniając systemowe znaczenie k.p.a.⁷ przydzie wskazać, iż kodeks, jako podstawowy akt prawny regulujący daną dziedzinę życia społecznego, powinien brać pod uwagę partykularne interesy wszystkich kategorii potencjalnych podmiotów objętych zakresem jego obo-

¹ Ostatnia kompleksowa nowelizacja k.p.a. miała miejsce w 2010 r. Zob. W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4, s. 9–25.

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 935; cyt. dalej: „nowela kwietniowa k.p.a.”.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., cyt. dalej: „k.p.a.”.

⁴ Zob. J. Wegner-Kowalska, *Główne idee projektu nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego*, „Administracja. Teoria-Praktyka-Dydaktyka” 2015, nr 3, s. 225.

⁵ Rządowy projekt zmiany k.p.a. stanowi element pakietu ustaw „100 zmian dla firm” oraz tzw. Konstytucji Biznesu; zob. [online] https://www.mr.gov.pl/media/29157/100_ZMIANDLAFIRM.pdf [dostęp: 2.08.2017]; [online] <https://www.mr.gov.pl/media/29158/KONSTYTUCJABIZNESU.pdf> [dostęp: 2.08.2017].

⁶ Ustrojowe, organizacyjne oraz procesowe aspekty funkcjonowania systemu organów państwowych, w tym również sądów, stanowią ważki element kształtowania zaufania inwestorów do krajowego porządku prawnego, jak również sprzyjają rozwojowi przedsięwzięć biznesowych. Analiza praktyki wybranych państw zdaje się potwierdzać przedmiotowe ustalenie; zob. L. Groo, *Judicial System Restructuring and Modernization in Abu Dhabi*, „International Journal For Court Administration” 2008, 1 (1), s. 16–22; F. van Dijk, *Improved Performance Of The Netherlands Judiciary: Assessment of The Gains For Society*, „International Journal For Court Administration” 2014, 6(1), s. 16.

⁷ Zob. *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś et. al., Warszawa 2015, s. 79.

wiązywania, a nie tylko jednej grupy, wyznaczonej w oparciu o dowolne kryteria, służące w istocie realizacji rządowych programów gospodarczych.

Ustawodawca, dokonując w noweli kwietniowej k.p.a. rewizji szeregu instytucji procesowych, otwiera jednocześnie nowy rozdział w dyskusji nad kształtem postępowania odwoławczego oraz rolą środków zaskarżenia służących do kwestionowania nieostatecznych decyzji administracyjnych. Ponad wszelką wątpliwość normatywny kształt administracyjnego toku instancji sprzyja przewlekłości postępowania. Stąd też ustawodawca winien poszukiwać rozwiązań służących wyważeniu dwóch pozostających w immanentnym konflikcie wartości, jakimi są szybkość oraz dwuinstancyjność postępowania administracyjnego⁸. Przyjdzie zatem ewokować pytanie, czy zaprowadzona przez ustawodawcę w noweli kwietniowej redefinicja szeregu instytucji kształtujących administracyjny tok instancji stanowi rozwiązanie służące ich optymalizacji? Jak się wydaje, dopiero obserwacja praktyki administracyjnej w okresie po 1 czerwca 2017 roku pozwoli ferować stanowcze osądy. Tym samym próba udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na postawione pytanie jest co najmniej przedwczesna. Niemniej jednak analiza teoretycznoprawna ze szczególnym uwzględnieniem wpływu przyjętych rozwiązań na zastany model zaskarżalności rozstrzygnięć administracyjnych stanowić będzie punkt wyjścia do dalszej dyskusji nad jego normatywnym kształtem.

W ramach krótkiego opracowania o przyczynkarskim charakterze nie sposób wyczerpująco omówić wszystkich wprowadzanych na mocy noweli kwietniowej modyfikacji prawa do zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Rozważania należy zatem ograniczyć do najważniejszych aspektów. W pierwszej kolejności uwagi wymaga zmiana tekstualnego kształtu art. 15 k.p.a. *Prima facie* uzupełnienie treści przedmiotowej regulacji o klauzulę wyjątku nie wnosi żadnej nowości normatywnej. Zastrzeżenie przez ustawodawcę potencjalnej możliwości modyfikacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy przepis szczególnie tak stanowi (art. 15 *in fine* k.p.a.), ma walor informacyjny. Zarówno w dotychczasowym stanie prawnym, jak również po 1 czerwca 2017 roku wyłącznie względnie ograniczenie prawa do zaskarżenia na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* jest dopuszczalne niezależnie od tekstualnego kształtu kodeksowej zasady ogólnej. Z tej perspektywy implementowana przez ustawodawcę klauzula wyjątku stanowiłaby zbędne *superfluum* jako deklaracja systemowego zróżnicowania dostępnych rozwiązań procesowych odnoszo-

⁸ Zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3, s. 119–120.

nych do realizacji zasady dwuinstancyjności. Niemniej jednak analiza treści poszczególnych przepisów kodeksowych musi uwzględniać ich kontekst normatywny. Nie bez znaczenia w tym względzie pozostaje treść art. 15 noweli kwietniowej, w którym ustawodawca określiła ministrom dwuletni termin na dokonanie przeglądu ustawodawstwa pod kątem celowości zagwarantowania w poszczególnych kategoriach spraw zasady dwuinstancyjności postępowania. Tym samym przyjdzie uznać, iż art. 15 *in fine* k.p.a. dekodowany w kontekście art. 15 ustawy nowelizującej realizuje dualną funkcję.

Z jednej strony stanowi **zapowiedź spłaszczenia względnie wyłączenia toku instancji administracyjnej w odniesieniu do wybranych kategorii spraw**. Prognozowany regres w zakresie ochrony praw jednostki jawi się jako kontrowersyjny, i to z dwóch przyczyn. Wprowadzenie art. 78 Konstytucji RP pozostawia ustawodawcy pewien zakres swobody co do ustalenia kształtu prawa zaskarżenia nieostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, a standard wyznaczony dotychczasową treścią art. 15 k.p.a. przenosił – w ocenie części przedstawicieli doktryny – wymogi przepisane normami ustawy zasadniczej⁹, to przy uwzględnieniu funkcji stymulacyjnej¹⁰ środków zaskarżenia dopuszczalność kwestionowania rozstrzygnięć merytorycznych powinna zostać zagwarantowana w możliwie szerokim zakresie. Szybkość postępowania nie może bowiem stanowić wartości samej w sobie. Ponadto nie bez znaczenia pozostaje okoliczność związana z wpływem normatywnego odjęcia możliwości kwestionowania rozstrzygnięć nieostatecznych w trybie wewnątrzadministracyjnym na funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. W układzie komplementarnie dostępnych dróg ochrony prawnej, tj. sądowej oraz wewnątrzadministracyjnej, każda ingerencja ustawodawcy w tok instancji administracyjnej będzie niechybnie skutkować przewlekłością postępowań sądowych¹¹.

Z drugiej strony zmiana wprowadzona w treści art. 15 k.p.a. **stanowi istotną dyrektywę interpretacyjną, służącą ustaleniu właściwej treści instytucji procesowych kształtujących model postępowania odwoławczego**. Przy uwzględnieniu systemowego znaczenia zasad ogólnych postępo-

⁹ Zob. P. Sarnecki, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Casus” 2008, nr 4, s. 11.

¹⁰ Zob. M. Michalska-Marciniak, *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 94–95.

¹¹ Zob. W. Chróścielewski, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Grzegorzczak, Katowice 2015, s. 50.

wania administracyjnego¹² przyjdzie uznać, iż od 1 czerwca 2017 roku w większym stopniu dopuszczalne będzie odejście od zastanego rozumienia toku instancji administracyjnej. Jak się wydaje, nie w każdym układzie procesowym realizacja standardu dwuinstancyjności będzie wymagała dwukrotnego kompleksowego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez organy różnych szczebli¹³. Zaproponowana formuła wykładni znajduje potwierdzenie w szczegółowych rozwiązaniach wprowadzonych na mocy noweli kwietniowej. Celną egzemplifikację omawianego trendu stanowi rozszerzenie przez ustawodawcę zakresu realnej partycypacji stron w postępowaniu odwoławczym. Stosownie do treści art. 136 § 2-4 k.p.a. dysponentem¹⁴ postępowania dowodowego przestaje być li tylko organ odwoławczy. Od 1 czerwca 2017 roku na jego kształt i zasięg będą miały wpływ również strony postępowania. Przejawem realizacji rozszerzonej dyspozycyjności w postępowaniu odwoławczym jest uprawnienie procesowe przyjmujące postać wniosku o przeprowadzenie postępowania dowodowego w zakresie przenoszącym ramy wyznaczone treścią art. 136 § 1 k.p.a. Tym samym strona może zrezygnować z dwukrotnego, kompleksowego rozpoznania sprawy administracyjnej, co w istocie służy zabezpieczeniu jej własnego interesu poprzez przyspieszenie postępowania oraz przybliżenie momentu stabilizacji jej sytuacji prawnej. Jakkolwiek wniosek z art. 136 § 2 k.p.a. jest dla organu odwoławczego względnie wiążący¹⁵, to strona będąca dysponentem prawa do zaskarżenia może oczekiwać jego uwzględnienia. Skoro ustawodawca przewiduje dopuszczalność bezwarunkowej rezygnacji z podmiotowego prawa do zaskarżenia decyzji (art. 127a k.p.a.), to *a fortiori* przyjdzie uznać, iż strona może decydować o kształcie i zasięgu udzielanej

¹² Zasady ogólne postępowania administracyjnego mają charakter normatywny, co oznacza, że nie kreują jedynie postulatów czy też programu dla działalności administracji publicznej; por. *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 171.

¹³ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 233–234.

¹⁴ Przyjęta zmiana w modelu postępowania odwoławczego może *prima facie* pozostawać w konflikcie z jednym z aksjomatów prawa administracyjnego, skoro „[...] obowiązek udowodnienia istotnych faktów ciąży na organie administracyjnym i w dodatku nie jest to obowiązek skierowany ku jakiemukolwiek podmiotowi (stronie), tylko obowiązek obiektywny, stymulujący wydanie decyzji administracyjnej” (J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 195).

¹⁵ Po pierwsze, w przypadku struktury wielopodmiotowej postępowania administracyjnego wymagana jest zgoda pozostałych stron na rozszerzony zakres postępowania dowodowego. Po drugie, organ na zasadzie art. 136 § 4 k.p.a. może nie uwzględnić żądania odwołującego.

przez organ odwoławczy ochrony prawnej. Wykładnia art. 136 § 2-4 k.p.a. winna bowiem uwzględniać dwa skorelowane faktory, jakimi są wyjątkowy charakter kompetencji kasatoryjnej organu odwoławczego oraz zrewidowany kształt zasady z art. 15 k.p.a.

Zakresem noweli kwietniowej objęta została również ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶. Modyfikacje modelu postępowania sądownoadministracyjnego pozostają w nierozzerwalnym związku z kształtem postępowania odwoławczego, o czym świadczy implementacja nowego środka prawnego, jakim jest sprzeciw wobec decyzji kasacyjnej, oraz treść art. 52 § 3 i art. 54a p.s.a., stanowiących częściową realizację przepisanej w art. 15 *in fine* k.p.a. zrewidowanego normatywnego kształtu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Przedmiotem dalszego wywodu uczynione zostały kwestie związane z procesowymi aspektami zaskarżenia nieostatecznych decyzji administracyjnych podjętych przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze (dalej: SKO).

I. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek prawny „równoważny” odwołaniu

Realizacja konstytucyjnego prawa do zaskarżenia merytorycznych rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym przebiega w układzie dualnym. Obok środków prawnych dewolutywnych postępowanie weryfikacyjne, którego przedmiotem jest nieostateczne rozstrzygnięcie administracyjne, może przyjąć kształt zaskarżenia poziomego¹⁷. Środkiem prawnym uruchamiającym niehierarchiczną¹⁸ kontrolę jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Spłaszczenie toku instancji administracyjnej powodowane było racjami natury ustrojowej¹⁹. Ustawodawca, wiedziony potrzebą zagwarantowania podmiotowego prawa do zaskarżenia przy jednoczesnym

¹⁶ Tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 718 ze zm., cyt. dalej: „p.s.a.”

¹⁷ Jako problematyczne w przedmiotowym kontekście jawi się ustalenie, czy w istocie niedewolutywny charakter środka prawnego statuuje wyjątek od zasady dwuinstancyjności; por. L. Klat-Wertelecka, *Glosa do uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 18 lutego 2013 r., I GPS 2/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 11, s. 791.

¹⁸ W piśmiennictwie zaskarżenie hierarchiczne oraz niehierarchiczne stanowią przeciwstawne kategorie klasyfikacyjne. Drugie spośród wskazanych przyjmuje w istocie formę autokontrolnej kompetencji organu; zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie odwoławcze*, [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016, s. 171.

¹⁹ Zob. M. Pułło, *O „poziomym” toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 293–296.

zachowaniu spójności systemu organów administracji publicznej, zmodyfikował tok instancji poprzez jego dostosowanie w płaszczyźnie procesowej do struktury organizacyjnej administracji publicznej.

Przewidziany w art. 127 § 3 k.p.a. środek zaskarżenia jest w aspekcie procesowym równoważny odwołaniu²⁰, służy bowiem realizacji prawa jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji podjętych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP)²¹. W świetle standardu konstytucyjnego dekodowanego w orzecznictwie TK większej wartości upatruje się bowiem w dwukrotnym merytorycznym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy niżli w formalnie dwuszczelbowym, hierarchicznie zbudowanym układzie kontrolnym²². Konsekwentnie rozwijana trybunalska doktryna, jak również działalność uchwałodawcza NSA wypracowały optymalne ramy dla realizacji prawa do zaskarżenia nieostatecznych rozstrzygnięć podjętych przez ministra lub SKO. Niemniej jednak względy prakseologiczne, jak również ograniczona praktyczna skuteczność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy skłoniły ustawodawcę do rewizji zastanego modelu realizacji prawa do zaskarżenia²³.

Pierwotna wersja projektu zmiany k.p.a.²⁴ zakładała konsekwentne wyeliminowanie konstrukcji niehierarchicznego (poziomego) zaskarżenia nieostatecznej decyzji administracyjnej przy jednoczesnym zagwarantowaniu jednostce dostępu do sądu administracyjnego. Z punktu widzenia celowości, efektywności, jak również przy uwzględnieniu normatywnego kształtu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, opartego w istocie o mechanizm autokontroli rozstrzygnięcia²⁵, kierunek zmian jawił się jako uzasad-

²⁰ Zob. Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5, s. 14; A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 183.

²¹ Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk et al., Warszawa 2015, s. 893-894; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 489-490; zob. również co do wykładni art. 78 Konstytucji RP w omawianym kontekście: J. Derlatka, *Kontrowersje wokół wyłączenia pracownika i piastuna funkcji organu w sytuacji złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 9, s. 63.

²² Zob. Z. Kmiecik, *O potrzebie nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie odwoławcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 8.

²³ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 16.

²⁴ Zob. Art. 1 pkt 27 projektu ustawy z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

²⁵ Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie odwoławcze*, [w:] *Reforma prawa...*, op. cit., s. 171.

niony i pożądany. Ponadto usunięcie z systemu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych środka prawnego będącego w istocie procesową efemerydą²⁶ nie naruszałoby standardu dobrej administracji²⁷. Wyeliminowanie dodatkowego ograniczenia w dostępie do sądu administracyjnego mogło ponadto stanowić użyteczny instrument zabezpieczenia prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie²⁸. Niemniej jednak ostatecznie w noweli kwietniowej k.p.a. zasięg ingerencji ustawodawcy w zastany model kwestionowania nieostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych został ograniczony. Przyjęta w art. 52 § 3 p.s.a. formuła przydaje wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy charakter fakultatywnego²⁹, acz doskonałego środka prawnego³⁰. Modyfikacja charakteru prawnego środka zaskarżenia z art. 127 § 3 k.p.a. została zatem dokonana nie w płaszczyźnie dopuszczalności uruchomienia wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji nieostatecznych decyzji administracyjnych, lecz poprzez odjęcie jednego z normatywnych ograniczeń w dostępie do sądu administracyjnego (ustawowa modyfikacja przesłanek dopuszczalności skargi *sensu stricto*)³¹. Standard zaskarżenia w trybie administracyjnym – w świetle noweli kwietniowej k.p.a. – nie ulega tym samym zmianie³².

²⁶ Wprawdzie w innym kontekście, acz w sposób obrazowy i oddający charakter zjawiska, wybrane sytuacje procesowe bywają w piśmiennictwie określane mianem „atrapy” dwuinstancyjności. Tak w odniesieniu do realizacji zasady bezstronności w postępowaniu weryfikacyjnym pisze: W. Chróścielewski, *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 12, s. 16.

²⁷ W świetle prawa do dobrej administracji większą wartość upatruje się w sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych niżli w wewnątrzadministracyjnej ich weryfikacji; zob. m.in. A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 83, 206.

²⁸ Zob. analizę dotyczącą korelacji zachowania w postępowaniu administracyjnym standardu rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie z prawem do sądu oraz ze standardem dobrej administracji: A. Matan, *Prawo do załatwienia sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] *Administracja publiczna...*, op. cit.

²⁹ Zob. Uzasadnienie druku nr 1183, s. 52–55.

³⁰ Nie sposób bowiem traktować wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – również w kontekście zmiany modelu zaskarżenia decyzji ministra oraz SKO – jako środka prawnego niedoskonałego o charakterze remonstracji. Fakultatywność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy odnoszona jest do innego momentu, związanego z **wyбором trybu weryfikacji decyzji administracyjnej**, co pozostaje irrelevantne w kontekście ewentualnego obowiązku jego rozpatrzenia przez organ administracji publicznej. Zob. uwagi *de lege lata* co do charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy: Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 136.

³¹ *De lege lata* wyczerpanie przysługujących stronie w trybie wewnątrzadministracyjnym środków zaskarżenia stanowi przesłankę dopuszczalności postępowania sądowo-

II. Procesowe odrębności skutkujące zmianą prawnego charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy

1. Dalsze rozważania przyjdzie zatem odnieść do problematyki postępowania sądowoadministracyjnego. Art. 52 § 3 oraz art. 54a p.s.a. dokonują modyfikacji prawnego charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W świetle przytoczonych regulacji **wyбір drogi ochrony prawnej pozostawiony zostaje stronie postępowania**. Jednostka kwestionująca legalność decyzji administracyjnej podjętej przez organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., bez konieczności uprzedniego wyczerpania wewnątrzadministracyjnego postępowania weryfikacyjnego, może uruchomić³³ kontrolę sądową³⁴. Z dniem doręczenia decyzji administracyjnej terminy do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz skargi do sądu zaczynają biec **równolegle**. Dokonany przez skarżącego wybór jest – co do zasady³⁵ – wiążący zarówno dla niego, jak również dla organu administracji publicznej. Wniesienie skargi skutkuje aktualizacją kompetencji autokontrolnej organu, co koresponduje z dotychczasowym stanem prawnym. Niemniej jednak normatywny mechanizm limitacji dwóch *prima facie* rozłącznych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 127 § 3 k.p.a., doznaje istotnego ograniczenia w świetle art. 54a p.s.a. Ustawodawca przewiduje bowiem w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne było prowadzone z udziałem kilku stron, możliwość zainicjowania alternatywnie dostępnych trybów weryfikacji. Skuteczne urucho-

administracyjnego. Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. T. Woś et al., Warszawa 2016, s. 442. W świetle treści art. 52 § 3 p.s.a. model dostępu do sądu administracyjnego ulegnie zatem z dniem 1 czerwca 2017 roku zmianie.

³² Zarówno art. 16 § 1 k.p.a., jak również art. 127 § 3 k.p.a. zostają utrzymane w brzmieniu dotychczasowym.

³³ Dla porządku rozważań podkreślenia wymaga, że w razie złożenia przez stronę na zasadzie art. 127a k.p.a. oświadczenia o zrzeczeniu się wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy uruchomienie postępowania sądowego jest *ex lege* niedopuszczalne.

³⁴ Zob. Uzasadnienie druku nr 1183, s. 54.

³⁵ Jakkolwiek skarżący jest uprawniony do cofnięcia skargi, co powinno skutkować umorzeniem postępowania sądowoadministracyjnego, to przedmiotowy skutek zostanie osiągnięty dopiero z momentem uprawomocnienia się orzeczenia wydanego na zasadzie art. 161 § 1 pkt 1 p.s.a., tj. najwcześniej z upływem 7-dniowego terminu do wniesienia zażalenia. Tym samym na płaszczyźnie normatywnej istnieje teoretyczna możliwość zwrócenia się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, niemniej jednak ze względu na upływ terminów praktycznie będzie to niemożliwe. Należy również wskazać, iż uprzedni wybór przez stronę skargi jako środka weryfikacji decyzji administracyjnej nie jest równoznaczny ze zrzeczeniem się prawa do środka odwoławczego (art. 127a k.p.a.).

mienie postępowania sądowniczoadministracyjnego nie stanowi tym samym negatywnej przesłanki dopuszczalności zwrócenia się przez inną stronę postępowania administracyjnego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Powstaje zatem problem rozstrzygnięcia faktycznego zbiegu środków prawnych – zwyczajnego (art. 127 § 3 k.p.a.) oraz nadzwyczajnego (skarga do sądu administracyjnego). Ustawodawca w art. 54a p.s.a. hołduje zasadzie pierwszeństwa trybu administracyjnego. Organ administracji publicznej zobowiązany jest w takiej sytuacji do rozpoznania pierwotnej skargi jako wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Następuje zatem **normatywna konwersja** skargi – jako środka prawnego o charakterze nadzwyczajnym uruchamiającego sądowe postępowanie kontrolne – w srodek zaskarżenia o charakterze niehierarchicznym. Przy czym, co istotne w świetle art. 54a § 2 p.s.a., wniesiony przez którąkolwiek ze stron postępowania administracyjnego zwyczajny srodek zaskarżenia skutkuje bezwzględny przerwaniem ciągłości sądowej kontroli. Ustawodawca w takiej sytuacji obliuguje bowiem sąd do przekazania organowi administracji publicznej skargi wraz z aktami sprawy.

2. Przyjęte w noweli kwietniowej rozwiązanie nie przystaje do funkcji sądownictwa administracyjnego, a jako systemowo niespójne nie może się ostać. Powodów jest co najmniej kilka. Dalszy wywód przyjdzie rozpocząć od analizy przedmiotu skargi na decyzje administracyjne, o których mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Nade wszystko ustalenia wymagają dwie pozostające we wzajemnej korelacji kwestie, jakimi są przymiot ostateczności decyzji administracyjnej zaskarżanej bezpośrednio do sądu administracyjnego oraz nadzwyczajny charakter skargi jako środka inicjującego kontrolę sądową.

Ustawodawca w noweli kwietniowej nie modyfikuje kodeksowych zasad odnoszonych do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zarówno ocena dopuszczalności zaskarżenia, jak również skutki uruchomienia instancji poziomej pozostają niezmienione. Środek prawny z art. 127 § 3 k.p.a. inicjuje kontrolne postępowanie wewnątrzadministracyjne, którego przedmiotem jest decyzja nieostateczna. *De lege lata* – tj. w okresie od nowelizacji k.p.a. z 2010 roku³⁶ do 1 czerwca 2017 roku – nieostateczny charakter decyzji ministra lub SKO podjętej w pierwszej instancji nie stanowi przedmiotu kontrowersji w doktrynie³⁷. W świetle art. 16 § 1 k.p.a. przymiot osta-

³⁶ Zob. A. Wróbel, M. Jaśkowska, op. cit., s. 183; M. Pułło, op. cit., s. 297–298; Ł. Jędruszczyk, *Zmiany w postępowaniu administracyjnym*, „Temidium” 2011, nr 1 (62), s. 31–32.

³⁷ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 88. W okresie poprzedzającym nowelizację k.p.a. z 2010 r. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy określany był mianem środ-

teczności rozstrzygnięcia administracyjnego „jest uzależniony od możliwości jego zaskarżenia w trybie odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy”³⁸. Tym samym w trakcie otwartego terminu³⁹ do wniesienia środka zaskarżenia z art. 127 § 3 k.p.a. decyzja administracyjna jest nadal nieostateczna. Stąd też ustalenia wymaga, czy akt zaskarżenia decyzji administracyjnej skutkuje *per se* zmianą jej charakteru procesowego. Innymi słowy, czy samo wniesienie skargi do sądu administracyjnego prowadzi do następczej konwersji podstawowych przymiotów kwestionowanego aktu administracyjnego? Odpowiedź na przedmiotowe pytanie nie jest jednoznaczna i wymaga uwzględnienia trzech układów procesowych.

Po pierwsze, uruchomienie przez skarżącego sądowej kontroli po upływie 14-dniowego terminu – liczonego odrębnie dla każdej strony postępowania administracyjnego – przepisane do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy uzasadnia twierdzenie, iż przedmiotem skargi do sądu administracyjnego jest decyzja ostateczna. Po drugie, w sytuacji, gdy struktura podmiotowa postępowania administracyjnego nie miała charakteru wielopodmiotowego, z dniem **wniesienia skutecznej skargi do sądu administracyjnego – w świetle zasady wyboru dekodowanej z art. 54a w zw. z art. 52 § 3 p.s.a. – decyzja administracyjna nabędzie przymiot ostateczności**. W płaszczyźnie procesowej następuje bowiem aktualizacja warunku przepisane w art. 16 § 1 k.p.a. w postaci braku prawnej możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnej. Oparcie systemu weryfikacji nieostatecznych rozstrzygnięć ministra i SKO na konstrukcji alternatywnie dostępnych środków prawnych wraz z normatywnym mechanizmem ich wzajemnej limitacji nie może prowadzić do odmiennych wniosków. Po trzecie, w sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym brała udział więcej niż jedna strona, decyzja administracyjna, o której mowa w art. 127 § 3 k.p.a., **stanie się ostateczna z upływem 14 dni od dnia jej doręczenia (ogłoszenia) ostatniej ze stron pomimo uprzedniego jej zaskarżenia do sądu**.

ka prawnego nadzwyczajnego o swoistej konstrukcji. Zob. Z. Kmiecik, *Odwołania...*, op. cit., s. 119.

³⁸ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk et al., op. cit., s. 113–114.

³⁹ W doktrynie pośród okoliczności skutkujących nabyciem przez decyzję administracyjną przymiotu ostateczności wskazuje się m.in. na upływ terminu do wniesienia środka odwoławczego (zaskarżenia). Zob. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski et al., Warszawa 1989, s. 81; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992, s. 82; B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 88; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk et al., op. cit., s. 113.

Rekapitulując, decyzja administracyjna uzyska przymiot ostateczności najwcześniej w momencie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a niejednokrotnie – wobec niejednolitego momentu rozpoczęcia biegu terminów do uruchomienia wewnątrzadministracyjnej weryfikacji oraz kontroli sądowej – decyzja administracyjna w świetle art. 16 § 1 k.p.a. stanie się ostateczna dopiero w toku uprzednio uruchomionego postępowania sądownoadministracyjnego. Tym samym na gruncie noweli kwietniowej k.p.a. **skarga na decyzję z art. 127 § 3 k.p.a. przysługuje w płaszczyźnie normatywnej od nieostatecznej decyzji administracyjnej.** Za aprioryczne, a zarazem dowolne przyjdzie uznać twierdzenie, jakoby uruchomienie postępowania przed sądem administracyjnym w każdym przypadku miało następować po upływie 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 129 § 2 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. Bardziej uprawniony wydaje się wniosek przeciwny. Ponadto należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy płaszczyzną ustawowej dopuszczalności środka prawnego a faktyczną realizacją uprawnienia procesowego przez stronę postępowania. Jedynie w sferze faktycznej realizacji aktu zaskarżenia postępowanie sądowe może zostać zainicjowane w odniesieniu do decyzji, która wobec upływu 14-dniowego terminu stała się, stosownie do treści art. 16 § 1 k.p.a., ostateczna.

Następczo zatem rozważenia wymaga, czy wobec modyfikacji ustawowych przesłanek dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, uległ zmianie jej charakter. W szczególności zaś, czy aktualna pozostaje kwalifikacja skargi jako środka prawnego o charakterze nadzwyczajnym. W dotychczasowym stanie prawnym nadzwyczajny⁴⁰ charakter skargi do sądu administracyjnego wywodzony był z faktu, iż przedmiotem sądowej kontroli są decyzje ostateczne⁴¹. Modyfikacja ustawowej przesłanki dopuszczalności drogi sądowej skutkuje – w niektórych układach procesowych – możliwością zaskarżenia także decyzji nieostatecznej. Przy czym, jak się wydaje, dokonana na mocy noweli kwietniowej częściowa rewizja cech strukturalnych modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 127 § 3 k.p.a., **nie stanowi dostatecznego uzasadnienia dla dekompozycji i zmiany zastanej terminologii wypracowanej przez procesualistów.**

⁴⁰ Por. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1989, s. 20–21; *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 57.

⁴¹ Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, op. cit., s. 83; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk et al., op. cit., s. 115, która wskazuje, iż na gruncie art. 16 § 2 k.p.a. ustawodawca statuuje zasadę „sądowej weryfikacji decyzji ostatecznych”.

3. Normatywny mechanizm delimitacji alternatywnie dostępnych trybów weryfikacji nieostatecznej decyzji administracyjnej dekodowany na gruncie art. 54a p.s.a. jawi się jako kontrowersyjny. W pierwszej kolejności odnotowania wymaga błędne oznaczenie przez ustawodawcę podmiotu uprawnionego do sprowadzenia skutku w postaci przerwania ciągłości postępowania sądownoadministracyjnego. W art. 54a p.s.a. mowa jest *expressis verbis* o innej stronie „tego postępowania”⁴², a nie podmiocie legitymowanym do wniesienia środka zaskarżenia. Uwadze ustawodawcy zdaje się uchodzić okoliczność, iż obie kategorie podmiotów partycypujących w postępowaniu administracyjnym nie muszą w każdym układzie procesowym pozostawać tożsame. W szczególności legitymacja do uruchomienia wewnątrzadministracyjnego postępowania weryfikacyjnego przysługuje nie „tylko osobie, która brała udział w postępowaniu w I instancji i której doręczono decyzję”⁴³. W piśmiennictwie wskazuje się, że w toku postępowania administracyjnego pojęcie strony uniezależnia się od przepisów prawa materialnego i nabiera *stricte* procesowego znaczenia⁴⁴. Stąd też treść art. 54a p.s.a. w zakresie, w jakim określa podmiot uprawniony do wywołania skutku w postaci konwersji skargi we wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, pozbawiona jest samodzielnego znaczenia prawnego. Legitymacja do wniesienia środka zaskarżenia z art. 127 § 3 k.p.a., a w rezultacie również do wywołania skutków opisanych w art. 54a p.s.a., powinna być ustalana wyłącznie z uwzględnieniem treści przepisów k.p.a.

Poza technicznolegislacyjnymi niedostatkami omawianej regulacji przyjęte w noweli kwietniowej rozwiązanie jawi się jako nietrafione również z uwzględnieniem aspektu merytorycznego. Mechanizm zadekretowany w art. 54a p.s.a. stanowi jedyny systemowo znany przypadek dopuszczalności uruchomienia postępowania administracyjnego w toku postępowania sądownoadministracyjnego⁴⁵. Tym samym w stanie prawnym od 1 czerwca

⁴² W domyśle administracyjnego.

⁴³ Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 42.

⁴⁴ Zob. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk et al., op. cit., s. 181.

⁴⁵ Dla porządku rozważań przyjdzie jedynie wskazać, iż dopuszczalności uruchomienia postępowania wewnątrzadministracyjnego wobec stanu zawisłości sprawy sądownoadministracyjnej stanowi przedmiot kontrowersji w doktrynie; zob. W. Sawczyn, *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 października 2013 r., II FSK 2497/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, z 3. Niemniej jednak podkreślenia wymaga okoliczność, iż w dotychczasowym stanie prawnym problem delimitacji sądowego oraz wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej odnoszony był do tzw. trybów

2017 roku można zaprowadzić podział reguł eliminowania dwutorowości kontroli decyzji administracyjnej z uwzględnieniem charakteru środka prawnego inicjującego postępowanie weryfikacyjne. W odniesieniu do środków prawnych o charakterze nadzwyczajnym uprzednio wszczęte postępowanie sądownoadministracyjne stanowi negatywną przesłankę uruchomienia wewnątrzadministracyjnych trybów weryfikacji. Poza dyspozycją art. 54 § 3 p.s.a. oraz art. 117 p.s.a. przerwanie ciągłości postępowania sądownoadministracyjnego jest niedopuszczalne⁴⁶. Z kolei w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ustawodawca przyjmuje odwróconą regułę. Skuteczne wniesienie przez stronę środka prawnego z art. 127 § 3 k.p.a. skutkuje bezprzedmiotowością postępowania sądownoadministracyjnego⁴⁷. Sąd w takiej sytuacji winien na zasadzie art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a. umorzyć postępowanie. Co interesujące, **art. 54a p.s.a. pośrednio konstytuuje stan związania sądu oceną organu w zakresie dopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy**. Jedynie w przypadku następczego zaskarżenia decyzji ministra lub SKO, która została podjęta wobec braku skutecznego uruchomienia postępowania kontrolnego, a tym samym z obrazą art. 54a p.s.a., sąd będzie uprawniony, a zarazem zobowiązany do stwierdzenia jej nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.s.a.).

4. Lakoniczność wypowiedzi ustawodawcy może implikować dalsze wątpliwości w praktyce stosowania komentowanego mechanizmu procesowego. Warto zwrócić uwagę na dwa zagadnienia, jakimi są dopuszczalność wniesienia skargi do sądu wobec uprzedniego zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym oraz temporalne ramy związania sądu obowiązkiem z art. 54a § 2 p.s.a.

Pierwsza ze wskazanych wątpliwości dotyczy sytuacji, w której jedna ze stron postępowania administracyjnego wniosła środek zaskarżenia z art. 127 § 3 k.p.a., a druga następczo (lub nawet równolegle) zaskarżyła decyzję do sądu. Art. 54a p.s.a. reguluje wyłącznie konsekwencje procesowe uruchomienia wewnątrzadministracyjnego trybu weryfikacji w toku postępowania sądownoadministracyjnego. **Nie została zatem *explicite* unormowana odwrotna sekwencja czynności procesowych.** Wzgląd na zasadę pierw-

nadzwyczajnych (reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej); zob. *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 503 i n.

⁴⁶ Zob. T. Woś, J. G. Firlus, *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r. (II FSK 2497/13)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 89–90.

⁴⁷ Zob. Uzasadnienie druku nr 1183, s. 54.

szeństwa trybu administracyjnego nakazuje przyjąć następujące ustalenia. Po pierwsze, pismo obejmujące w swej treści środek zaskarżenia niezależnie od jego oznaczenia przez skarżącego od samego początku, tj. od dnia jego wniesienia (względnie przekazania przez sąd na zasadzie art. 53 § 4 p.s.a.), należy traktować jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Omawiany skutek nastąpi zarówno w przypadku wniesienia „skargi” za pośrednictwem organu, jak również po wniesieniu pisma skarżącego bezpośrednio do sądu w warunkach określonych w art. 53 § 4 p.s.a. Po drugie, dla sądu czynność zaskarżenia decyzji z art. 127 § 3 k.p.a. jest z punktu widzenia procesowego irrelevantna. Skoro nie została skutecznie uruchomiona sądowa kontrola rozstrzygnięcia, to zbędne jest podejmowanie jakichkolwiek czynności procesowych. W szczególności zaś sąd nie jest władny odrzucić skargi. Rzeczą organu jest przeto rozpoznanie „skargi” jako wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a tym samym również ocena jego dopuszczalności. W kontekście poczynionych ustaleń należy również wykluczyć możliwość sięgnięcia przez sąd do treści art. 56 p.s.a. Jakkolwiek uprzednie zwrócenie się przez inną stronę postępowania z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy *prima facie* inicjuje postępowanie „w celu zmiany”⁴⁸ decyzji administracyjnej, to mechanizm przewidujący obligatoryjne zawieszenie postępowania dotyczy li tylko sytuacji, w której to dany środek prawny może skutecznie zainicjować sądową kontrolę. W świetle art. 52 § 3 p.s.a. dekodowanego z uwzględnieniem normatywnego mechanizmu z art. 54a p.s.a. **dostęp do sądu administracyjnego warunkowany jest bowiem brakiem stanu zawisłości sprawy w postępowaniu wewnątrzadministracyjnym.**

Przedmiot dalszych kontrowersji stanowi również ustalenie maksymalnego terminu dopuszczalnego przerwania ciągłości postępowania sądowo-administracyjnego. W szczególności ustalenia wymaga, jaki jest na gruncie art. 54a § 2 p.s.a. miarodajny moment, w którym obowiązek przekazania przez sąd skargi wraz z aktami sprawy przestaje wiązać. Literalna wykładnia przytoczonego przepisu zdaje się wskazywać, że może to nastąpić w każdym czasie. Niemniej jednak względ na systemową rolę orzeczeń sądów administracyjnych nakazuje ten kierunek wykładni zarzucić. Ponad wszel-

⁴⁸ Postępowanie odwoławcze czy też szczególne postępowanie wywołane wniesieniem środka prawnego niehierarchicznego ma na celu ponowne rozpatrzenie sprawy; zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 180. Niewątpliwie zatem wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy umożliwia osiągnięcie zarówno celu bezpośredniego, jak również pośredniego aktu zaskarżenia w ramach jednego postępowania kontrolnego.

ką wątpliwość z dniem ogłoszenia wyroku, względnie jego podpisania w przypadku wyrokowania na posiedzeniu niejawnym, dyspozycja art. 54a § 2 p.s.a. przestaje być dla sądu wiążąca. Należy mieć bowiem na uwadze, iż w świetle art. 144 p.s.a. sąd jest związany wydanym wyrokiem, a przełamanie przedmiotowej zasady może mieć miejsce jedynie w przypadkach ściśle przez ustawodawcę określonych (rektyfikacja, autokontrola z art. 179a p.s.a.). Jak się wydaje, również we wcześniejszych fazach postępowania sądowego z uwzględnieniem zasady ekonomii postępowania należałoby odstąpić od zwracania akt sprawy wraz ze skargą organowi administracji publicznej. W szczególności wobec wydania przez sąd postanowienia o odrzuceniu skargi, względnie postanowienia na zasadzie art. 33 § 1b p.s.a. Niemniej jednak wskazane tytułem przykładu momenty w przebiegu postępowania sądowego stanowią co najwyżej postulaty w płaszczyźnie *de lege ferenda*. Tym samym uzasadnione wydaje się postulowanie uzupełnienia przez ustawodawcę treści art. 54a § 2 p.s.a. o termin, po upływie którego do przerwania ciągłości postępowania dojść nie może. Optymalnym rozwiązaniem byłoby zrelatywizowanie skutku kreującego negatywną przesłankę konwersji skargi we wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z określonym momentem w przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego, na przykład do dnia rozpoczęcia⁴⁹ lub wyznaczenia⁵⁰ rozprawy. Proponowana metoda zakreslenia przez ustawodawcę terminu skutecznie zabezpieczałaby dynamikę postępowania sądownoadministracyjnego poprzez wyłączenie możliwości jego przywrócenia⁵¹.

5. Kilku słów komentarza wymaga również charakter kompetencji orzeczniczej ministra lub SKO w warunkach przepisanych w art. 54a p.s.a. Wobec wyraźnego zastrzeżenia ustawodawcy nie mamy w tej sytuacji do czynienia z autokontrolą, o której mowa w art. 54 § 3 p.s.a. Normatywna konwersja skargi w zwyczajny środek prawny skutkuje **restytucją uprawnień orzeczniczych organu odwoławczego**. Podstawę prawną antycypowanego rozstrzygnięcia administracyjnego stanowi treść art. 138 k.p.a. Tym samym organ nie będzie uprawniony do stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji. Skutkiem wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec uprzedniego zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądu nie jest zatem samodzielne upoważnienie ustawowe do weryfikacji ostatecznej decy-

⁴⁹ Zob. art. 33 § 1a p.s.a.

⁵⁰ Zob. art. 115 § 1 p.s.a.

⁵¹ Zob. *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 311.

zji administracyjnej⁵², lecz w obliczu konkurencyjnych i alternatywnie dostępnych dróg ochrony prawnej przedłużenie pierwotnie dostępnej kompetencji organu do rozpoznania środka zaskarżenia.

Uwagi końcowe

Podlegająca nieustannej ewolucji rzeczywistość społeczna i gospodarcza, w której przyszło funkcjonować administracji publicznej, może prowadzić do dezaktualizacji⁵³ części rozwiązań kodeksowych⁵⁴. Niemniej jednak generalna, wręcz rewolucyjna rewizja ram proceduralnych postępowania administracyjnego nie stanowi panaceum na ujawniające się w praktyce administracyjnej problemy. Zasięg ingerencji ustawodawcy w zastany model zaskarżalności decyzji administracyjnych, jak również brak systemowej koherencji wchodzących w życie 1 czerwca 2017 roku rozwiązań procesowych uzasadnia negatywną ocenę kompleksu znowelizowanych przepisów. W sposób szczególnie widoczny niedostatki noweli kwietniowej ujawniają się na gruncie analizy mechanizmu zadekretowanego w art. 52 § 3 i art. 54a p.s.a. Przydanie wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy charakteru środka prawnego fakultatywnego stanowi niczym nieuzasadniony wyłom w strukturalnych przesłankach określających dostęp do sądu administracyjnego. Ponadto dopuszczalność sądowej kontroli nieostatecznej decyzji administracyjnej ministra lub SKO została oparta na wadliwych założeniach konstrukcyjnych. Dualizm dróg ochrony prawnej wymaga zadekretowania przez ustawodawcę jednoznacznych i konsekwentnych kryteriów eliminowania ich zbiegu. Skoro głównym motywem dla nowelizacji przepisów k.p.a. było zagwarantowanie realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego, to należało poprzestać na konsekwentnym usunięciu z systemu środka prawnego, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Względ na ochronę interesów innych stron zakończonego postępowania administracyjnego niż strona skarżąca nie stanowił dostatecznego uzasadnienia dla implementacji mechanizmu z art. 54a p.s.a. Wszak w postępowaniu sądownoadministracyjnym interes prawny tych podmiotów podlega ochronie w trybie i na warunkach określonych w art. 33 § 1 w zw. z art. 12 p.s.a.

⁵² W piśmiennictwie taki charakter prawny przypisywany jest instytucji z art. 54 § 3 p.s.a.; zob. A. Goleba, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 120–121.

⁵³ Zob. J. Parkin, *Adaptable due process*, "University of Pennsylvania Law Review" 2012, vol. 160, no. 5, s. 1309.

⁵⁴ Por. Z. Kmieciak, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 1, s. 4.

Paradoksalnie przyjęte w noweli kwietniowej k.p.a. rozwiązanie stanowi *per se* zaprzeczenie zasady ekonomii postępowania. Przepisany w art. 54a p.s.a. mechanizm procesowy może stanowić instrument służący nadużyciom⁵⁵, a w dalszej kolejności prowadzić do obstrukcji procesowej. Tym samym główne założenie noweli kwietniowej, jakim jest usprawnienie postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego, w wielu przypadkach nie zostanie osiągnięte.

OPTIONAL NATURE OF A REQUEST FOR RETRIAL IN THE LIGHT OF MODIFIED PRINCIPLE OF TWO-INSTANCE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

ABSTRACT

In April 2017 Code of Administrative Procedure have been *de novo* amended, including the principle of two-instance administrative proceedings. Amongst many newly adopted institutions lawmakers have also modified legal nature of a request for retrial. This is to say its optional nature is correlated with the conditions of admissibility to the administrative court i.e. applicant is not obliged to exhaust legal means within the so-called preliminary administrative proceedings. Undoubtedly the lawmakers' motives in modifying the conditions of admissibility to court under Article 52 § 3 of Law on proceedings before administrative courts are to some extent obvious. Ineffectiveness of the judicial review over public authorities in Republic of Poland seems to be vital obstacle in achieving standard of good administration. Therefore, lawmakers decided to simplified conditions, which must be fulfilled by the applicant; yet there is primary controversy regarding the utility of the newly adopted mechanism i.e. whether Article 52 § 3 and Article 54 p.s.a. are sufficient to deal with abovementioned issues?

KEYWORDS

administrative proceedings, good administration (governance), two-instance proceedings, legal remedies

BIBLIOGRAFIA

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
2. Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.

⁵⁵ Strony postępowania administracyjnego niejednokrotnie reprezentują przeciwstawne interesy, w szczególności w sytuacji, gdy struktura podmiotowa jurysdykcji administracyjnej przybiera postać tzw. sporów faktycznych; zob. *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 164. Stąd też w szeregu przypadków zwrócenie się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w warunkach, o których mowa w art. 54a p.s.a., może przyjmując postać intencjonalnego nadużycia prawa procesowego.

3. Chróścielewski W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego?*, [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Grzegorzczak, Katowice 2015.
4. Chróścielewski W., *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 12.
5. Chróścielewski W., *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 4.
6. Derlatka J., *Kontrowersje wokół wyłączenia pracownika i piastuna funkcji organu w sytuacji złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 9.
7. van Dijk F., *Improved Performance Of The Netherlands Judiciary: Assessment of The Gains For Society*, „International Journal For Court Administration” 2014, 6 (1).
8. Goleba A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
9. Groo L., *Judicial System Restructuring and Modernization in Abu Dhabi*, „International Journal For Court Administration” 2008, 1(1).
10. Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
11. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992.
12. Jędruszczak Ł., *Zmiany w postępowaniu administracyjnym*, „Temidium” 2011, nr 1 (62).
13. Klat-Wertelecka L., *Glosa do uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 18 lutego 2013 r., I GPS 2/12*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 11.
14. Kmieciak Z., *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 1.
15. Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5.
16. Kmieciak Z., *O potrzebie nowelizacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie odwoławcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12.
17. Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
18. Kmieciak Z., *Postępowanie odwoławcze*, [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016.
19. Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
20. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Borkowski J. et al., Warszawa 1989.
21. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk et al., Warszawa 2015.
22. Michalska-Marciniak M., *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013.
23. Parkin J., *Adaptable due process*, „University of Pennsylvania Law Review” 2012, Vol. 160, No. 5.
24. *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś et al., Warszawa 2015.
25. Pułko M., *O „poziomym” toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII.
26. Sarnecki P., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Casus” 2008, nr 4.

27. Sawczyn W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 października 2013 r., II FSK 2497/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, z 3.
28. *System prawa administracyjnego*, t. III, red. Rabska T., Łętowski J., Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
29. Szewczyk E., Szewczyk M., *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3.
30. Wegner-Kowalska J., *Główne idee projektu nowej kodyfikacji postępowania administracyjnego*, „Administracja. Teoria-Praktyka-Dydaktyka” 2015, nr 3.
31. Woś T., Firlus J. G., *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r. (II FSK 2497/13)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5.
32. Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989.
33. Wróbel A., M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
34. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
35. Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.