



RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-0724-6-17/AR/MM

*P. J. K...*  
Biuro Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 6. 09. 2011  
nr. 8144 podpis *K*

GABINET MARSZAŁKA SENATU

Wpłynęło dn. 6. 09. 11  
nr. 4423 podpis

Warszawa, dnia ..... września 2011 roku

KANCELARIA SENATU	
Kancelaria Ogólna	
06. 09. 2011	
Wpł. Nr dz. 3874423	

Pan  
Bogdan Borusewicz  
Marszałek Senatu RP

*kanonowy Roman Maciejewski*

W nawiązaniu do pisma z dnia 2 sierpnia 2011 roku 2011 roku (sygn. BPS/DSK-043-3928/11) przekazującego oświadczenie złożone przez Senatora RP Pana Grzegorza Wojciechowskiego wspólnie z innymi Senatorami RP podczas 81. posiedzenia Senatu RP w dniu 29 lipca 2011 roku w sprawie *decyzji administracyjnych, na które nie przysługuje odwołanie*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Na wstępie wskazać należy, iż w polskim postępowaniu administracyjnym panuje zasada dwuinstancyjności, która – w odniesieniu zarówno do postępowania administracyjnego, jak i sądowego – zagwarantowana została w art. 78 *Konstytucji RP* oraz wyniesiona do zasady ogólnej postępowania administracyjnego w art. 15 *Kodeksu postępowania administracyjnego (K.p.a)*. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego – zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych – oznacza, że „każda sprawa będąca przedmiotem rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przed organem pierwszej instancji podlega, na skutek złożenia środka zaskarżenia, ponownemu rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu w pełnym zakresie przed organem drugiej instancji. Istotą postępowania odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy, a w szczególności ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów podniesionych w środku odwoławczym” (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2010 roku, sygn. IV SA/Wa 622/10).

Podkreślić jednak należy, że zasada dwuinstancyjności postępowania nie ma charakteru bezwzględno. Na możliwość odstąpienia od tej zasady wskazuje przywołany powyżej art. 78 zd. 2 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym wyjątki od tej zasady (dwuinstancyjności) oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Powyższe oznacza, że wyjątki od zasady dwuinstancyjności muszą być ustanowione w przepisach o randze ustawowej. Co więcej – na co wskazuje orzecznictwo – ustanowienie tych wyjątków musi mieć charakter wyraźny, "nie budzący jakichkolwiek wątpliwości, precyzyjnie ograniczony co do zakresu i nie dopuszczający możliwości rozszerzającej interpretacji. Jeżeli zaś u organów orzekających zarówno administracyjnych, jak i sądowych powstają w tym zakresie wątpliwości, to powinny być one rozstrzygane na korzyść dopuszczalności odwołania w toku instancji, nie zaś na korzyść jego ograniczenia lub wyłączenia"

(uzasadnienie uchwały SN z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 82). Należy podkreślić, że w uchwale z dnia 19 maja 2003 roku (OPK 31/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 122) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, iż "z samej tylko treści decyzji administracyjnej nie można wywodzić niedopuszczalności odwołania się od tej decyzji na zasadach ogólnych, gdyż taka niedopuszczalność musi wprost wynikać z regulacji ustawowej – to przepis ustawy, a nie decyzja organu wydana w indywidualnej sprawie może wyłączyć dopuszczalność odwoływania się". W obowiązującym stanie prawnym wyjątki od zasady dwuinstancyjności wprowadzane na mocy przepisów ustawowych są podyktowane co do zasady usytuowaniem organu podejmującego rozstrzygnięcie w I instancji, treścią rozstrzygnięcia dotyczącego pogranicza prawa administracyjnego i innej gałęzi prawa oraz względem na ważny interes społeczny (publiczny). Ze względu na fakt, iż z treści przedmiotowego oświadczenia wynika jedynie, iż podniesiony w nim problem odnosi się do „decyzji administracyjnych wydanych przez starostwa powiatowe, urzędy wojewódzkie, a także Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa”, bez wskazania konkretnych przykładów, czy chociażby przedmiotu tych rozstrzygnięć, trudno jest dokonać oceny, czy zawarta w pouczeniu kwestionowanych decyzji informacja, iż „odwołanie nie przysługuje”, znajduje – w tych konkretnych przypadkach – oparcie w przepisach ustawowych i tym samym mamy do czynienia z dopuszczalnym wyjątkiem od zasady dwuinstancyjności, czy też jest pozbawiona podstawy prawnej, co w istocie czyni takie pouczenie błędnym. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 112 *K.p.a.* – „błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia”. W praktyce powyższe oznacza, że błędne pouczenie o braku możliwości złożenia odwołania stanowi uzasadnienie dla przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, o ile strona niezadowolona z rozstrzygnięcia będzie chciała z tej możliwości skorzystać (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2007 roku, sygn. VIII SA/Wa 480/07). Być może sytuacja taka miała miejsce w przywołanej w oświadczeniu sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, ze względu jednak na brak jakichkolwiek danych umożliwiających identyfikację tego orzeczenia, trudno ustosunkować się do tej części wywodów zawartych w oświadczeniu.

Odnośząc się natomiast do kwestii przypadków, w których zamiast odwołania przysługuje jedynie wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy uprzejmie informuję, iż w takich przypadkach mamy do czynienia ze swego rodzaju odstępstwem od zasady dwuinstancyjności, ustanowionym – ze względu na usytuowanie organu I instancji – na podstawie art. 127 § 3 *K.p.a.*, zgodnie z którym „od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”. Analizując ten przepis należy pamiętać, że pojęcie „ministra” ma na gruncie *K.p.a.* charakter zbiorczy i obejmuje w myśl art. 5 § 2 pkt 4 *K.p.a.* „Prezesa

i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4.”

Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, zwany również „prawem remonstracji”, może być postrzegany obecnie jako swoisty wyjątek od zasady dwuinstancyjności, niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że do momentu wprowadzenia go nowelizacją *K.p.a* w 1980 roku postępowanie przed centralnymi i naczelnymi organami administracji państwowej było wyłącznie jednoinstancyjne. Przewidziana w obecnym stanie prawnym możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy na podstawie art. 127 § 3 *K.p.a* pozwala na ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy przez ten sam organ (nie ma bowiem możliwości wskazania w przyjętej strukturze organów administracji publicznej organu wyższego stopnia), co stanowi zasadniczą różnicę tego wniosku w stosunku do odwołania, który jest dewolutywnym środkiem zaskarżenia. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 127 § 3 *in fine* *K.p.a* do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, co oznacza m.in., iż wniosek ten stanowi podstawę do ponownego całościowego rozpatrzenia sprawy, w wyniku którego może być wydane nowe merytoryczne rozstrzygnięcie. W kontekście powyższego warto przywołać wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 maja 2010 roku, sygn. I SA/Rz 211/10, który jednoznacznie wskazuje na charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowiąc, iż „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 *K.p.a* stanowi zwykły środek zaskarżenia, różniący się od odwołania jedynie brakiem dewolutywności. Po złożeniu takiego wniosku objęta nim decyzja traci charakter ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, co odpowiada sytuacji niewyczerpania toku instancji w postępowaniu administracyjnym. Ponadto, do istoty i celu tego wniosku należy zagwarantowanie stronie prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy w postępowaniu administracyjnym, a nie dokonanie autokontroli decyzji jak w art. 132 § 1 i 2 *K.p.a*”.

Mając na uwadze przedstawione powyżej zasady konstrukcji wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy oraz stosowania tej instytucji w praktyce, obawy wyrażone w przedmiotowym oświadczeniu co do poszanowania praw stron postępowań administracyjnych wydają się bezpodstawne.

Do wiadomości:  
Departament Spraw Parlamentarnych  
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

2 październik  
KANCELARIA  
SPRAW WNEWNETRZNYCH I ADMINISTRACYJNYCH  
z im. Józefa Piłsudskiego  
00-913 Warszawa