



ADAM BOCHENTYN

MICHAŁ MIŁOSZ

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

TOM II

- Decyzje organu odwoławczego
- Opłaty i koszty postępowania odwoławczego
- Zagadnienie zakresu zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU GDAŃSKIEGO



**POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE
W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU
ADMINISTRACYJNYM**

TOM II

Naszemu Mistrzowi,

Panu Profesorowi Eugeniuszowi Bojanowskiemu

Uczniowie

ADAM BOCHENTYN

MICHAŁ MIŁOSZ

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

TOM II

- Decyzje organu odwoławczego
- Opłaty i koszty postępowania odwoławczego
- Zakres zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym

pod redakcją naukową
Mariusza Bogusza

WYDAWNICTWO UNIwersytetu GDAŃSKIEGO

GDAŃSK 2019

AUTORZY ROZDZIAŁÓW

Adam Bochentyn – rozdz. VI

Michał Miłoś – rozdz. I, III, IV

Adam Bochentyn i Michał Miłoś – rozdz. II, V

RECENZJA

dr hab. Joanna Wegner, prof. nadzw. UŁ

REDAKCJA WYDAWNICZA

Agnieszka Kołwzan

PROJEKT OKŁADKI I STRON TYTUŁOWYCH

Karolina Zarychta

www.karolined.com

SKŁAD I ŁAMANIE

Michał Staniszewski

Publikacja sfinansowana z funduszu Rektora Uniwersytetu Gdańskiego
oraz dochodów własnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-816-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

DRUK I OPRAWA

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49; fax 58 551 05 32

Spis treści

Wykaz skrótów ▷ 7

Wstęp ▷ 11

Rozdział 1

**Decyzje organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym –
zagadnienia wprowadzające ▷ 13**

- 1.1. Kompetencje orzecznicze organu odwoławczego ▷ 13
- 1.2. Dopuszczalność odwołania jako ogólna przesłanka zakończenia postępowania odwoławczego decyzją drugoinstancyjną ▷ 21
- 1.3. Tożsamość sprawy rozstrzyganej w postępowaniu odwoławczym oraz obowiązek uwzględniania zmian stanu prawnego i faktycznego ▷ 26
- 1.4. Niezwiązanie organu odwoławczego granicami środka zaskarżenia ▷ 31
- 1.5. Milczące załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym ▷ 33
- 1.6. Ugoda administracyjna jako alternatywny dla decyzyjnego sposób załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym ▷ 37

Rozdział 2

**Rodzaje decyzji organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym
▷ 43**

- 2.1. Decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję ▷ 43
- 2.2. Decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję i rozstrzygająca sprawę co do istoty ▷ 46
- 2.3. Decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję i umarzająca postępowanie w pierwszej instancji ▷ 54
- 2.4. Decyzja umarzająca postępowanie odwoławcze ▷ 62
- 2.5. Decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji ▷ 69
- 2.6. Decyzja uchylająca zaskarżoną decyzję i zobowiązująca organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści ▷ 89

Rozdział 3

Zakaz *reformationis in peius* ▷ 97

Rozdział 4

Wejście decyzji organu odwoławczego do obrotu prawnego oraz jej status prawny
▷ 119

Rozdział 5

Oplaty i koszty postępowania odwoławczego ▷ 135

Rozdział 6

**Zakres zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym
w postępowaniu zażaleniowym** ▷ 151

Bibliografia ▷ 169

Informacja o Autorach ▷ 175

Wykaz skrótów

Akty prawne

k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.)
nowelizacja k.p.a. z 1980 r.	ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8)
nowelizacja k.p.a. z dnia 3 grudnia 2010 r.	ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18, ze zm.)
nowelizacja k.p.a. z 2017 r.	ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 935)
o.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 800, ze zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm.)

u.o.p.	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1614, ze zm.)
u.o.p.d.k.	ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1983, ze zm.)
u.o.s.	ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1044, ze zm.)
ustawa o NSA z 1995 r.	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.)

Czasopisma i publikatory

AUWr	Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz. U.	Dziennik Ustaw
GAP	„Gospodarka – Administracja Państwowa”
GSP	„Gdańskie Studia Prawnicze”
MOP	„Monitor Prawniczy”
OMT	„Organizacja – Metody – Technika”
ONSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980–2003)”
ONSAiWSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (od 2004)”
OSNAPiUS	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1990–2002)”
OSNCP	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1980–1990)”
OSP	„Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1990)”
OSPiKA	„Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (1957–1990)”
PiP	„Państwo i Prawo”
PNUŚI	„Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”
Sam. Ter.	„Samorząd Terytorialny”

ZNSA	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”
PNUŚI	„Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”
ZNWPIAUG	„Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego”

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Legalis	System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H.Beck
LEX	Internetowy System Prawny Wydawnictwa Wolters Kluwer
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
tekst jedn.	tekst jednolity
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce książkę pt. *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, tom II: *Decyzje organu odwoławczego, opłaty i koszty postępowania odwoławczego, zagadnienie zakresu zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniovym*. Niniejsza monografia stanowi kontynuację rozważań nad problematyką postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym podjętych w tomie I, który został poświęcony odwołaniu jako środkowi prawnemu w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz przebiegowi postępowania odwoławczego.

Książka poświęcona jest problematyce decyzji organu odwoławczego kończących postępowanie odwoławcze. Pracę rozpoczynają, zawarte w rozdziale 1, rozważania wprowadzające, obejmujące m.in. kwestie: kompetencji orzeczniczych organu odwoławczego, dopuszczalności odwołania jako ogólnej przesłanki zakończenia postępowania odwoławczego decyzją, tożsamości sprawy rozstrzyganej decyzją w postępowaniu odwoławczym, obowiązku uwzględniania zmian stanu prawnego i faktycznego przez organ odwoławczy, a także niezwiązania organu odwoławczego granicami środka zaskarżenia. Ustalenia poczynione w rozdziale wprowadzającym pozwalają następnie, w rozdziale 2, scharakteryzować poszczególne rodzaje decyzji organu odwoławczego. Opracowanie uwzględnia w szczególności zmiany przepisów regulujących decyzję kasacyjną wprowadzone nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonaną ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 935), która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. W kolejnych rozdziałach została przedstawiona konstrukcja zakazu *reformationis in peius* kształtującego kompetencje orzecznicze organu odwoławczego oraz zagadnienia związane z wejściem decyzji organu odwoławczego do obrotu prawnego oraz prawnym statusem i skutkami takiej decyzji.

Ponadto w niniejszym opracowaniu zostały omówione – jako zagadnienia dopełniające obraz stanu regulacji prawnej dotyczącej szeroko rozumianego

postępowania odwoławczego – opłaty i koszty postępowania odwoławczego oraz zagadnienia związane z zakresem zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym.

Stanowiące przedmiot rozważań zagadnienia zostały poddane analizie i przedstawione w oparciu o bogaty dorobek judykatury oraz poglądy doktryny. Przedłożone do rąk Czytelników opracowanie jest pracą z zakresu polskiej dogmatyki prawa, przygotowaną z myślą o wszystkich osobach zajmujących się praktyką stosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w ogólnym postępowaniu administracyjnym – zarówno przedstawicielach praktyki, jak i doktryny. Mamy nadzieję, że ze względu na swój uniwersalny charakter i sposób przedstawienia omawianych zagadnień studium będzie także stanowić pomoc dla studentów, urzędników oraz innych zainteresowanych osób, które dopiero zgłębiają problematykę ogólnego postępowania administracyjnego.

W pracy uwzględniony został stan prawny na dzień 28 lutego 2019 r.

Autorzy

Rozdział 1

Decyzje organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – zagadnienia wprowadzające

1.1. Kompetencje orzecznicze organu odwoławczego

Ostatnią fazą postępowania odwoławczego jest stadium orzecznicze¹, w którym organ odwoławczy podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie. Barbara Adamiak podkreśla, że stadium rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym kształtują przede wszystkim: zasada praworządności, z której wynika obowiązek działania na podstawie przepisów prawa, oraz zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istotą jest ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy, w której decyzję wydał organ pierwszej instancji².

Rozstrzygając sprawę, organ odwoławczy realizuje przysługującą mu kompetencję do załatwienia sprawy stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego³. Na podstawie tej kompetencji organ odwoławczy nie

¹ W literaturze wyróżnia się trzy stadia postępowania odwoławczego: wstępne, rozpoznawcze oraz orzecznicze, W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 155; podobnie Barbara Adamiak, która wyróżnia stadium postępowania wstępnego, stadium postępowania rozpoznawczego oraz stadium rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej, B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria: System Prawa Administracyjnego, t. IX, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 214.

² B. Adamiak, *Weryfikacja...*, s. 220.

³ Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego wnikliwie analizuje M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.

tylko kontroluje prawidłowość decyzji wydanej przez organ administracji, lecz przede wszystkim powtórnie rozpoznaje i rozstrzyga sprawę administracyjną. Jak podkreśla się w orzecznictwie: „Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) strona ma prawo domagania się dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez organy I i II instancji. W konsekwencji organ odwoławczy obowiązany jest do merytorycznego rozpatrzenia sprawy i skontrolowania postępowania oraz decyzji organu I instancji zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości. Kontrola organu odwoławczego więc będzie zawsze kontrolą pełną, polegającą na ponownym merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy, co wynika wprost z art. 138 k.p.a.”⁴. Oznacza to, że działanie organu odwoławczego na podstawie przysługującej mu kompetencji jest działaniem merytorycznym. Na organie prowadzącym postępowanie odwoławcze ciąży prawny obowiązek zakończenia go – co do zasady – wydaniem decyzji administracyjnej. W rezultacie zdarzenia prawnego, jakim jest wszczęcie postępowania odwoławczego, powstaje stan zawisłości sprawy przed organem odwoławczym, z którym wiąże się obowiązek zakończenia postępowania wszczętego wniesieniem odwołania. Z przepisów procesowych, w szczególności zaś z art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.) (dalej: k.p.a.), wynika obowiązek organu administracji publicznej zrealizowania kompetencji do załatwienia sprawy zawisłej w ogólnym postępowaniu administracyjnym i wydania decyzji administracyjnej, chyba że postępowanie zostanie zakończone w inny przewidziany prawem sposób. Źródłem obowiązku realizacji kompetencji do załatwienia sprawy stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego są – poza przepisami procesowymi – również przepisy prawa materialnego, gdyż z reguły z ich treści i konstrukcji da się wyprowadzić obligatoryjny charakter kompetencji do wydania decyzji administracyjnej w sprawie danego rodzaju⁵. Ponadto źródłem obowiązku załatwienia sprawy stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego są także przepisy ustrojowe – w zakresie, w jakim wyznaczają zadania organów administracji publicznej dotyczące rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej⁶.

⁴ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1998 r., III SA 1379/97, ONSA 1999, nr 3, poz. 85.

⁵ Zob. szerzej M. Miłosz, *Obowiązek realizacji kompetencji organu administracji publicznej ze stanowiska nauki prawa administracyjnego i teorii prawa* [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek et al., Lublin 2010, s. 798 i nn.

⁶ Por. E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, ZNW-PiAUG 1981, Prawo nr 9, s. 82 i nn.

Realizacja kompetencji do załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym polega na wydaniu decyzji w sprawie. Decyzja administracyjna jest, co do zasady, aktem stosowania norm materialnych oraz procesowych. Kompetencja organu odwoławczego do załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym ma zatem charakter kompetencji do stosowania prawa. Decyzja drugoinstancyjna jest zaś zasadniczo aktem stosowania prawa takim jak decyzja organu pierwszej instancji⁷. Na podstawie przepisów procesowych można dokonać rozróżnienia na decyzje merytoryczne – rozstrzygające sprawę co do jej istoty – oraz decyzje proceduralne kończące sprawę w danej instancji w inny sposób niż poprzez rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Kompetencje orzecznicze organu odwoławczego obejmują upoważnienie do wydawania decyzji o zróżnicowanym charakterze. Zdeterminowane są one w dużym stopniu zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego⁸. Konstrukcja rozstrzygnięć organu administracji publicznej drugiej instancji wynika także ze specyfiki orzekania drugoinstancyjnego w stosunku do stosowania prawa przez organ pierwszej instancji. Specyfika ta przejawia się przede wszystkim w tym, że decyzja w postępowaniu odwoławczym zapada w kontekście już dokonanych ustaleń i zebranego materiału dowodowego w pierwszej instancji oraz zapadłej decyzji, a także ewentualnych zarzutów i żądań podnoszonych przez strony postępowania⁹.

Kompetencje orzecznicze organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym określa przepis art. 138 k.p.a., który normuje sposoby zakończenia postępowania odwoławczego¹⁰. W przywołanym artykule

⁷ Zob. T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN z dnia 23 września 1986 r.*, III AZP 11/86, PiP 1989, z. 8, s. 147.

⁸ Tak G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 104–269*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 223.

⁹ Por. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 65.

¹⁰ Można zaznaczyć, że art. 138 k.p.a. nie kształtuje kompetencji orzeczniczych organu pierwszoinstancyjnego wydającego decyzję w trybie autokontroli na podstawie art. 132 k.p.a. Jak się wskazuje, art. 132 k.p.a. stanowi samoistną podstawę do stosowania zróżnicowanych form rozstrzygnięć uwzględniających odwołanie i norma wywiedziona z art. 132 k.p.a. nie wymaga uzupełnienia treściowego elementami zawartymi w przepisach art. 138 § 1 i 2, A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylene decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (zagadnienia wybrane)* [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 542.

ustawodawca ustanowił zamknięty katalog rozstrzygnięć, które mogą zapaść w postępowaniu odwoławczym, kończąc to postępowanie. Na podstawie art. 138 k.p.a. organ odwoławczy umocowany jest do zakończenia postępowania odwoławczego poprzez podjęcie jednego z następujących rozstrzygnięć:

- utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji,
- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości albo części i w tym zakresie orzeknięcie co do istoty sprawy,
- uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości albo w części,
- umorzenie postępowania odwoławczego,
- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji,
- uchylenie zaskarżonej decyzji i zobowiązanie organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści.

Unormowanie sposobów zakończenia postępowania odwoławczego poprzez określenie zamkniętego katalogu rozstrzygnięć, które mogą zapaść w drugiej instancji, powoduje, że niedopuszczalne jest zakończenie tego postępowania poprzez wydanie decyzji innej niż jedna z określonych w art. 138 k.p.a.¹¹

Jedną z podstawowych konsekwencji powyższego rozwiązania jest to, że w postępowaniu odwoławczym organ odwoławczy nie może uchylić zaskarżonej decyzji bez równoczesnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy lub przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia albo umorzenia postępowania w pierwszej instancji lub zobowiązania organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści¹². Organ odwoławczy, uchylając decyzję organu pierwszej instancji, jest bowiem zobowiązany do określenia swego stanowiska w sprawie, a wydanie decyzji ograniczającej się wyłącznie do uchylenia zaskarżonej decyzji stanowi naruszenie prawa¹³. W orzecznictwie istnieje natomiast pewna rozbieżność co do kwalifikacji prawnej takiego

¹¹ Zob. Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 96; G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, t. II, s. 228; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 705.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2012 r., II GSK 1440/10, LEX nr 1121138.

¹³ Odmiennie stanowisko w tej kwestii prezentował niegdyś Zbigniew Janowicz, którego zdaniem dopuszczalne było wydanie przez organ odwoławczy decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję bez orzekania na nowo co do istoty sprawy, Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4 zm., Warszawa 1999, s. 365–366.

naruszenia – bądź uznaje się, że tego typu decyzja narusza prawo w sposób rażący, co powinno skutkować stwierdzeniem jej nieważności¹⁴, bądź przyjmuje się, że tego rodzaju naruszenie ma charakter niekwalifikowanego naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy i prowadzi jedynie do uchylecia decyzji organu odwoławczego przez sąd¹⁵.

Z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji kompetencji orzeczniczych organu odwoławczego wynika również, że w postępowaniu odwoławczym niedopuszczalne jest wydanie decyzji stwierdzającej nieważność zaskarżonej decyzji, jak również decyzji uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i równocześnie stwierdzającej jej nieważność¹⁶. Rozstrzygnięcia takiego bowiem nie przewiduje art. 138 k.p.a. W judykaturze wskazywano, że niedopuszczalne jest w takim przypadku zastosowanie przez organ odwoławczy art. 156 § 1 k.p.a., gdyż przepis ten normuje sytuacje, w których organ wyższego stopnia działa nie jako organ odwoławczy w toku instancji, ale jako organ nadzoru, którego uprawnienia są węższe niż organu odwoławczego¹⁷. Zastosowanie przez organ odwoławczy sankcji nieważności wobec decyzji pierwszoinstancyjnej jest rażącym naruszeniem prawa¹⁸. Oznacza to, że w postępowaniu odwoławczym powinno zapaść jedno z rozstrzygnięć,

¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 29 listopada 1995 r., SA/Kr 1552/95, LEX nr 30129; a także wyrok NSA z dnia 13 października 1983 r., SA/Kr 706/83, E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 202, GAP 1987, nr 5. Por. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r., III SA/Wa 3401/05, LEX nr 232483; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Bd 473/07, LEX nr 1013412.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1996 r., SA/Sz 2157/95, LEX nr 26709; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 maja 2011 r., I SA/Rz 157/11, LEX nr 795596; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 stycznia 2015 r., III SA/Kr 1142/14, LEX nr 1644116; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r., III SA/Wr 669/04, LEX nr 832901.

¹⁶ Por. np. wyrok NSA z dnia 12 marca 1981 r., SA 472/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 21; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 1982 r., II SA 919/81, ONSA 1982, nr 1, poz. 5; wyrok NSA z dnia 13 września 1999 r., IV SA 39/99, LEX nr 47872.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., I SA/Wr 101/98, LEX nr 39728; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 sierpnia 2004 r., SA/Rz 1063/02, LEX nr 705688. Por. też wyrok NSA z dnia 12 marca 1981 r., SA 472/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 21.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 1997 r., I SA/Gd 12/96, LEX nr 30603; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r., I SA/Wr 101/98, LEX nr 39728; wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 sierpnia 2005 r., II SA/Ke 5/05, LEX nr 868446; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2015 r., II SA/Sz 789/15, LEX nr 1953569. Zob. też B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 14, Warszawa 2016, s. 623.



Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-816-0