



## Do druku nr 2628

Warszawa, dnia 7 listopada 2022 r.

KRS/42/052/22

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KB  
L.dz. DS. 175.588.2022  
Data wpływu 24.11.2022

Szanowny Pan

**Dariusz Salomończyk**

**Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

00-902 Warszawa ul. Wiejska 4/6/8

Odnosząc się do Pana pisma znak SPS-WP-020-258.5.2022 z dnia 27.09.2022r., (data wpływu 3.10.2022r.), co do wyrażenia opinii w przedmiocie prac legislacyjnych o projekcie ustawy – o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, oraz opierając się na treści art. 36 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu i art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t. j. Dz. U. z 2018, poz. 570) podnieść należy, że proponowany projekt w/w ustawy wzbudził pewne uwagi i wątpliwości m.in. Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Łodzi, Białymstoku i Tarnobrzegu.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze są jak wiadomo organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP. 020.258.18.2022  
24.11.2022  
Data wpływu .....

właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Z tej przyczyny zasadniczym obszarem na jakim poruszają się kolegia jest Kodeks postępowania administracyjnego.

W art. 1 przedstawionego projektu wprowadza się następujące zmiany:

- w art. 127 po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna.”,

- w art. 127a §1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję.”

Odnosząc się do pierwszej zmiany, sprowadzającej się do dodania nowego § 1a w art. 127, w pierwszym rzędzie stwierdzamy, że jest ona zbyt daleko idącą i przez to zbędną. Otóż skutkiem przyjęcia takiego rozwiązania będzie faktyczne wyłączenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, mającego swoje głębokie oparcie nie tylko w art. 15 K.p.a. ale i w Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950r. W świetle wskazanej zasady strona ma prawo do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady są określone w ustawie. Nie wymaga komentarza, że zasada dwuinstancyjności postępowania zawarta w art. 15 K.p.a. jest jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego. Bez wątpienia to, że co do zasady każda rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją organu pierwszej instancji sprawa, na skutek złożenia odwołania przez upoważniony do tego podmiot, musi zostać ponownie rozpoznana i rozstrzygnięta przez organ drugiej instancji wypełnia postulat praworządności, jakim winna kierować się w swym działaniu władza publiczna. Trzeba zauważyć, że z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wynika obowiązek organu odwoławczego merytorycznego rozpoznania sprawy, a nie wyłącznie kontroli zasadności argumentów podniesionych w środku zaskarżenia od decyzji organu pierwszej instancji. Tak więc organ odwoławczy ponownie rozpoznając sprawę nie ogranicza

się wyłącznie do podniesionych zarzutów i dostrzegając wadę orzeczenia lub niepełne postępowanie przed organem I instancji, winien dokonać w tym zakresie właściwej decyzji kasacyjnej lub reformatoryjnej.

Stoimy na stanowisku, że o ile rzeczywiście odstępstwo od reguły dwuinstancyjności wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji RP jest dopuszczalne, w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny odstępstwo od dwuinstancyjności może powodować przekreślenie samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się de facto wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. (TK – P 13/01). Prezentowany w uzasadnieniu do projektu argument, że strona otrzymując decyzję zgodną ze swoim żądaniem w celu uzyskania przez nią przymiotu ostateczności, nie będzie zmuszona czekać na upływ terminu na wniesienie od niej odwołania ani też podejmować dodatkowych czynności polegających na skutecznym złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, jest w naszej ocenie nie wystarczający dla odstępstwa od ogólnej zasady dwuinstancyjności.

Stroną jest zarówno ten, kto uczestniczył w postępowaniu na prawach strony, jak i każdy, czyich praw i wolności postępowanie to dotyczyło, choćby do udziału w tym postępowaniu nie został dopuszczony. Wprowadzając na pierwszy rzut oka rozwiązanie korzystne dla obywatela, pozbawia się inne podmioty, jak chociażby nie mających statusu strony w postępowaniu, możliwości kwestionowania stanowiska organu I instancji przed organem II instancji. Otóż wprowadzając projektowaną regulację strona nie biorąca udziału w postępowaniu przed I instancją nie będzie mogła złożyć odwołania. Podnieść wypada, że w obecnym stanie prawnym podmiot, który nie jest stroną w sprawie, może wnieść odwołanie, jeżeli decyzja została zaadresowana do niego, osoba taka ma bowiem interes prawny w doprowadzeniu do uchylecia takiej decyzji.

Zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a. organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądania strony, nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

Dyspozycja powyższa nie ma charakteru obligatoryjnego i nie wiąże organu. Tym samym postulat, aby każda decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony miała cechy ostateczności nie jest trafna.

Nie sposób równocześnie zgodzić się z twierdzeniem zaprezentowanym w uzasadnieniu do projektu ustawy, że brak możliwości odwołania dla strony, niejako rekompensuje „ścieżka sądowa” w postaci prawa do uchylenia takiej decyzji przed sądem administracyjnym. A to z tej przyczyny, że właściwość sądów administracyjnych jest ograniczona głównie do kontroli orzeczeń wydanych przez organy publiczne z perspektywy ich legalności, zaś sądy administracyjne nie zastępują w sensie orzeczniczym organów administracyjnych, które obok legalności orzekają zgodnie z kryteriami: celowości, słuszności rozstrzygnięcia oraz gospodarności i rzetelności. Zatem pozostawienie stronie wyłącznie możliwości skargi do sądu administracyjnego, a odmówienie odwołania do organu II instancji nie stanowi w naszej ocenie gwarancji dla ukształtowanej art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji RP zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Kolejną propozycją sformułowaną w projekcie ustawy jest nowe brzmienie §1 w art. 127a. Otóż, przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. W opinii Kolegium proponowana zmiana nie jest niezbędna dla zagwarantowania praw strony. Odnosząc się do powyższego przypomnieć trzeba, że w obecnym stanie prawnym strona nie może zrzec się prawa do wniesienia odwołania przed doręczeniem jej decyzji, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - przed dniem jej ogłoszenia stronie. Strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania zaraz po tym, jak zostanie jej doręczona lub ogłoszona decyzja. Autor projektu wskazuje, że aktualnie istnieją kontrowersje, czy strona może złożyć przedmiotowe oświadczenie w dniu doręczenia jej decyzji, skoro termin na wniesienie odwołania rozpoczyna swój bieg dopiero w dniu następnym.

W uzasadnieniu do projektu autor wskazuje, że umożliwienie stronie już przed upływem terminu do wniesienia odwołania złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której strona, chcąc jak najszybciej otrzymać ostateczną decyzję, decyduje się na jej

osobisty odbiór w siedzibie organu, który ją wydał i przy jej odbiorze chciałyby jednocześnie złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia od niej odwołania i otrzymać potwierdzenie, że jest ona ostateczna. Otóż nie jest to prawdą i nie ma racjonalnego uzasadnienia dla twierdzenia, że strona może skutecznie zrzec się prawa do wniesienia odwołania dopiero następnego dnia po dniu, w którym doręczono jej decyzję lub po dniu, w którym ogłoszono jej ustnie decyzję (wyrok NSA z 19 września 2019 r., II OSK 2335/19). Tak więc w naszej ocenie projektowana zmiana brzmienia §1 w art. 127a K.p.a. nie jest potrzebna. Należy rozważyć jeszcze jedną kwestię, mianowicie niewzruszalność zrzeczenia prawa do odwołania. Zauważyć wypada, że strona może odwołać oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Podnosi się w orzecznictwie, że w tym zakresie zasadne jest odniesienie do oświadczeń w rozumieniu kodeksu cywilnego. Zatem strona mimo zrzeczenia prawa może zmienić swoje oświadczenie, nie wskazując przy tym żadnych powodów. W orzecznictwie NSA wskazano, że strona może cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa odwołania aż do czasu gdy jej decyzja nie stała się jeszcze ostateczna wyrok NSA z 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19).

Stanowisko o nie podzieleniu konieczności zmiany brzmienia §1 w art. 127a K.p.a. na koniec uzasadniamy następującą okolicznością. Otóż decyzją prawomocną jest decyzja ostateczna, której nie można zaskarżyć do sądu (art. 16 § 3 K.p.a), a skutkiem zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania jest nie tylko uzyskanie cechy ostateczności przez decyzję, lecz także cechy prawomocności. Strona, zrzekając się prawa do wniesienia odwołania, pozbawia się zatem równocześnie prawa wniesienia skargi do sądu, co bez wątpienia może godzić w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela.

Za zbędną i nakładającą na organ administracji dodatkowy nakład pracy uznać należy propozycję nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wprowadzenie po § 2 art. 54 nowego §2a w brzmieniu: w terminie określonym w 2, przed przekazaniem akt sądowi, organ sporządza uzasadnienie zaskarżonej decyzji, jeżeli odstąpił od jej uzasadnienia z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest niecelowe. Prawdą jest, że w obecnym stanie prawnym sąd administracyjny nie dysponuje uzasadnieniem w sprawie, w której organ odstąpił od jego sporządzenia z powodu

uwzględnienia w całości żądania strony. Nie mniej, w naszej ocenie, skoro sąd administracyjny nie jest związany zarzutami skargi oraz w świetle art. 135 p.p.s.a. stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia nie można mówić, że brak uzasadnienia ogranicza badanie sprawy i prawidłowe rozpoznanie skargi. Przyjęcie, że konieczne jest sporządzenie uzasadnienia nie wydaje się uzasadnione. Z całą pewnością nie można podzielić poglądu prezentowanego w uzasadnieniu projektowanej ustawy, że w obecnym stanie prawnym kontrola sądowa decyzji w braku jej uzasadniania jest „iluzoryczna”.

Sumując, w opinii Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych strona poprzez brak mechanizmu umożliwiającego jej ocenę orzeczenia, a przez to uchylenia rozstrzygnięcia i przekazania go do ponownego rozpoznania pozbawiona jest możliwości obrony swoich interesów w drodze postępowania dwuinstancyjnego.

Prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji stanowi element urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej, zaś umożliwienie stronie uruchomienia procedury weryfikacji podjętego w pierwszej instancji rozstrzygnięcia przed organem administracji, jest bez wątpienia wartością, której w żaden sposób nie może usprawiedliwiać zasadniczo słuszny postulat: „znoszenia zbędnych barier administracyjnych i prawnych”.

Jednocześnie wyrażam ubolewanie, że opinia trafia do Wysokiej Izby po terminie z art. 36 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Regulamin Sejmu, jednakże licząc na zapoznanie się z powyższą argumentacją w trakcie pierwszego czytania w Wysokiej Izbie oraz w trakcie ewentualnej pracy w komisji.

Łączę wyrazy szacunku.

PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ REPREZENTACJI  
Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

*Tomasz Podlejski*