



# Acta Juris Stetinensis

2022, nr 1 (vol. 37), 219–228  
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181  
DOI: 10.18276/ais.2022.37-13



Tomasz Kosicki  
mgr  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk  
e-mail: tmkosicki@gmail.com  
ORCID: 0000-0003-1831-3251



## Mariusz Bogusz (red.), *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2019

t. I, ISBN 978-83-7865-815-3, ss. 162

t. II, ISBN 978-83-7865-816-0, ss. 176

W 2019 roku nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego ukazało się monumentalne, dwutomowe dzieło *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, którego redaktorem naukowym jest dr hab. Mariusz Bogusz, prof. UG. Należy odnotować na wstępie tej recenzji, że publikacja jest dziełem zbiorowym, którego współautorami są pracownicy Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W tomie pierwszym, autorstwa Michała Bąkowskiego, Mariusza Bogusza i Krzysztofa Kaszubowskiego, scharakteryzowano odwołanie jako środek prawny w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym oraz przebieg postępowania odwoławczego w pierwszej i drugiej instancji. Z kolei w tomie drugim uwaga autorów (Adama Bochetyna i Michała Miłozsa) skupiła się na rodzajach decyzji organu odwoławczego, zakazie *reformationis in peius*, skutkach wejścia decyzji organu odwoławczego do obrotu prawnego, opłatach i kosztach postępowania odwoławczego oraz zakresie zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym. Z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, że już pobieżna analiza spisu treści obu tomów monografii

sugeruje czytelnikowi, że ma do czynienia z dziełem wartościowym, szczególnie oraz bardzo dociekliwym. Jest to publikacja przygotowana bez zarzutu pod względem warsztatowym, dobrze obudowana reprezentatywną literaturą przedmiotu oraz bogatym orzecznictwem, zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje również sam temat dotyczący postępowania odwoławczego. Mimo że zagadnienie to doczekało się wielu opracowań monograficznych czy artykułowych, nie zostało chyba do tej pory przedstawione właśnie w takiej konwencji. Przypomnieć należy, że jednym z pionierskich dzieł była książka autorstwa Zbigniewa Kmiecika, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2010<sup>1</sup>, która jednak niektóre wątki potraktowała w sposób bardzo ogólny (np. zakaz *reformationis in peuis*). Zresztą okres, który minął od wydania tej pozycji, skutkuje tym, że wiele zawartych w niej też jest obecnie nieaktualnych. Warto też zauważyć, że recenzowane monografie pojawiły się stosunkowo w krótkim czasie po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup> przeprowadzonej w 2017 roku na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>, która to wywołuje liczne spory doktrynalne oraz niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych. Nowelizacji podlegały m.in. właśnie kwestie związane z postępowaniem odwoławczym w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Na marginesie prowadzonych tutaj rozważań można uznać, że powyższa nowelizacja oraz kolejne przeprowadzone po 2017 roku nie tylko głęboko zmodyfikowały obowiązujące już normy prawne czy dodały liczne jednostki redakcyjne, lecz także były wprowadzane w wielkim pośpiechu. To z kolei nie wpływa na jakość stanowienia prawa i budzi poważne wątpliwości. Powyższa nowelizacja została przez Autorów dostrzeżona, we wstępie wskazali bowiem, że nowelizacja k.p.a. z 2017 roku wymaga aktualizacji i weryfikacji poglądów dotyczących odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (s. 12).

Tom pierwszy składa się z dwóch rozdziałów, a tom drugi z sześciu. Rozważania natury merytorycznej poprzedza wykaz skrótów. Oba tomy zamyka obszerny wykaz literatury. Krytycznie należy ocenić brak sporządzenia wykazu aktów prawnych oraz wykazu wykorzystanego orzecznictwa sądowego, co zdecydowanie ułatwiłoby zainteresowanemu czytelnikowi pogłębioną eksplorację szczegółowych wątków monografii i zestawienie ich z aktualnymi poglądami judykatury. Zabrakło również

1 Por. J. Zimmermann, Zbigniew Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2010, Wolters Kluwer Polska, s. 201, „Państwo i Prawo” 2011, nr 11, s. 106–109.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej: k.p.a.

3 Dz.U. z 2017 r., poz. 935 – dalej: ustawa nowelizująca.

podsumowań poszczególnych rozdziałów pracy lub ogólnego końcowego podsumowania. Brak tych elementów powoduje, że odbiór treści zawartych w książce jest utrudniony, zwłaszcza że oba tomy mogą być wykorzystywane w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej. Zauważalny jest również brak wątków prawnoporównawczych, co jednak jest uzasadnione chęcią przybliżenia rodzimych rozwiązań prawnych w powyższym zakresie.

We wstępie pracy Autorzy wskazali, że opracowanie stanowi głos w obronie odwołania jako instytucji o fundamentalnym znaczeniu dla postępowania administracyjnego, jak również pozycji jednostki w tej procedurze (s. 10). Swoje stanowisko argumentowali, wskazując, że „obecnie jest prowadzona dyskusja na temat celowości utrzymania odwołania i domniemanej potrzeby redukcji postępowania odwoławczego tylko do jednej instancji”<sup>4</sup>. Według nich odwołanie w postępowaniu administracyjnym ogólnym zaliczyć należy do prawnych osiągnięć cywilizacyjnych, koniecznych w obecnym modelu sądowej kontroli administracji publicznej.

Przed przejściem do dalszych rozważań trzeba zasygnalizować, że szczegółowej ocenie poddano wybrane części pracy, co podyktowane jest przede wszystkim jej obszernością. Tom pierwszy monografii otwiera rozdział pt. „Odwołanie jako środek prawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym”. Jego Autorzy podjęli się zdefiniowania odwołania jako środka prawnego (środka zaskarżenia). Stwierdzili, że odwołanie jako środek zaskarżenia jest przejawem działania uczestnika postępowania administracyjnego, a ponadto skutkiem jego wniesienia przez uprawniony podmiot jest zaktualizowanie się obowiązków właściwego organu do podjęcia działań prawnie uregulowanych, zmierzających do weryfikacji zakwestionowanego rozstrzygnięcia. W dalszej części tego rozdziału scharakteryzowano konstytucyjny standard zaskarżania decyzji administracyjnych. W tym zakresie za przekonujące należy uznać rozważania, które podają w wątpliwość nową konstrukcję kodeksowej zasady dwuinstancyjności postępowania. Warto przypomnieć, że w wyniku nowelizacji k.p.a. z 2017 roku z treści art. 15 k.p.a. wynika, iż postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej<sup>5</sup>. Można

4 Por. J. Zimmermann, *Czy schyłek odwołania administracyjnego?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2, s. 133–150. Na temat roli postępowania odwoławczego zob. też np. Z.R. Kmieciak, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales UMCS. Sectio G (Ius)” 2017, nr 1, s. 91–106 oraz Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, zwłaszcza rozdział 8 „Prawo jednostki do odwołania administracyjnego” omówione na szerokim tle prawnoporównawczym.

5 Por. A. Kurzawa, *Jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 64–65, która stwierdza np. że „wszelkie odstępstwa od zasady dwuinstancyjności

zgodzić się z poglądem, że wyjątki od zasady dwuinstancyjności postępowania należy interpretować ścieśniająco, mając na względzie dotychczasowe ustalenia i dorobek doktryny oraz judykatury. Traktowały one bowiem wszelkie odstępstwa od tej zasady jako wyjątek, a nie zasadę.

W dalszej części rozdziału Autorzy scharakteryzowali kwestię podmiotów uprawnionych do złożenia odwołania, decyzję administracyjną jako przedmiot odwołania, organ właściwy do rozpatrzenia odwołania, wymogi co do treści i formy odwołania, termin na jego wniesienie oraz skutki wniesienia odwołania. Jak widać, kwestie proceduralne w tym zakresie rozbite zostały na czynniki pierwsze. Na aprobatę zasługuje przedstawienie instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Warto zauważyć, że od momentu jej wprowadzenia do kodeksu postępowania administracyjnego, a dokładniej przez dodanie art. 127a, budzi ona liczne wątpliwości interpretacyjne zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych. Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim: dopuszczalności cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, rozpoczęcia biegu terminu na złożenie tego oświadczenia<sup>6</sup>, obowiązków informacyjnych organów administracji publicznej względem stron<sup>7</sup> czy też formy oświadczenia strony. Za trafny w związku z tym należy uznać pogląd wskazujący, że „sposób interpretacji przepisów stanowiących o instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej nie jest jednolity, co może prowadzić do utraty zaufania uczestników postępowania w stosunku do organów administracji publicznej

---

postępowania administracyjnego powinny być wprowadzane wyjątkowo, w sytuacjach, gdy charakter sprawy przemawia za odstąpieniem od administracyjnego toku instancji i przekazaniem sprawy np. na drogę sądową. Uzasadnieniem wprowadzenia jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego może być również brak możliwości uruchomienia w sprawie dwóch instancji z uwagi na usytuowanie organu administracji publicznej pierwszej instancji w strukturze organów władzy publicznej. Z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy organem właściwym w sprawie jest minister albo samorządowe kolegium odwoławcze. Przy czym warto zaznaczyć, że dwuinstancyjność postępowania wiąże się co do zasady z pionowym układem organów, gdzie organ II instancji jest organem wyższego stopnia nad organem wydającym decyzję w I instancji”.

- 6 Por. P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjności postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 67 i n.; T. Kosicki, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., II SA/Wa 605/19 (glosa krytyczna)*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2020, t. 10, z. 1 specjalny, s. 123–129.
- 7 Por. T. Kosicki, *Obowiązki informacyjne organów administracji publicznej dotyczące instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r., II SA/Sz 808/20*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, t. 4, s. 277–284.

oraz sądów administracyjnych”<sup>8</sup>. Analizując poglądy przedstawicieli nauki prawa, można dojść do wniosku, że wykształciły się obecnie niejako dwa obozy: zwolenników i przeciwników art. 127a k.p.a. Pierwsza grupa argumentuje, że instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania zmierza przede wszystkim do usprawnienia<sup>9</sup> i skrócenia toczącego się postępowania administracyjnego, gdyż strona nie musi czekać na upływ 14-dniowego terminu na wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej<sup>10</sup>. W tym ostatnim przypadku chodzi o to, że decyzja w wyniku złożenia przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia staje się ostateczna i prawomocna. Przeciwnicy zwracają uwagę, że uprawnienie strony do odwołania od decyzji administracyjnej jest formalnym publicznym prawem podmiotowym, co skutkuje tym, że nie można się go skutecznie zrzec czy przekazać tego prawa innemu podmiotowi<sup>11</sup>. Autorzy recenzowanej monografii zaliczają się do grupy przeciwników obecnej konstrukcji instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania<sup>12</sup>, przy czym podkreślają, co przyjąć należy z zadowoleniem, że jej wadliwość nie przekreśla sensu nowej regulacji jako całości. Dodają, że „przepis art. 127a k.p.a. należy zatem – wbrew jego dosłownemu brzmieniu – interpretować jako tworzący podstawę do złożenia przez stronę oświadczenia o niewykonywaniu prawa do wniesienia odwołania w konkretnej sprawie administracyjnej bądź o rezygnacji z wniesienia odwołania (w skrócie: rezygnacji z odwołania)” (s. 32). Trafnie Autorzy stwierdzili, że złożone przez stronę oświadczenie musi mieć jasną i jednoznaczną treść, bowiem nie można go domniemywać. Argumentacja w tym przypadku oparta jest słusznie na daleko idących skutkach złożenia wniosku z tym zakresie. Podzielić należy również tezę, że oświadczenie w zakresie formy powinno odpowiadać wymogom ogólnym dla podań w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

8 B. Rozczyński, *Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28.08.2019 r., II SA/Rz 702/19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 11, s. 103.

9 Zob. W. Piątek, *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2, s. 99 i n.

10 Zob. M. Kowalski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 6, s. 150.

11 Zob. J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 15 i n.; W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9, s. 34 i n.

12 Autorzy szeroko powołują się na poglądy J. Zimmermanna, *Kilka refleksji...*, s. 15 i n.

Drugi rozdział tomu pierwszego „Przebieg postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym” charakteryzuje skutek złożonego odwołania w postaci postępowania przez organem pierwszej i drugiej instancji. W przypadku postępowania odwoławczego przed organem pierwszej instancji w pierwszej kolejności dokonano omówienia zawiadomienia o wniesieniu odwołania, o którym stanowi art. 131 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu „o wniesieniu odwołania organ administracji publicznej, który wydał decyzję, zawiadomi strony”. Autor tego rozdziału Krzysztof Kaszubowski z daleko idącą szczegółowością wyjaśnił, że przedmiotowe zawiadomienie kierowane jest w przypadku występowania w postępowaniu administracyjnym więcej jak jednej strony. Stwierdził, że „zawiadomienie o wniesionym odwołaniu wszystkich pozostałych stron pozwala im na uzyskanie informacji o uruchomieniu kolejnego etapu postępowania i – w konsekwencji – informacji o tym, że sytuacja prawna stron postępowania, ukształtowana rozstrzygnięciem nieostatecznym, może ulec zmianie” (s. 85). Należy podzielić stanowisko, że w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedyna strona występująca w postępowaniu, nie zachodzą racjonalne przesłanki kierowania zawiadomienia (s. 84–85).

W dalszej części tego rozdziału scharakteryzowano także dopuszczalność zastosowania przez organ pierwszej instancji instytucji autokontroli. Za cenne należy uznać spostrzeżenie, że „pośredni tryb wniesienia odwołania determinowany jest względami praktycznymi. To w organie pierwszej instancji znajduje się komplet akt sprawy rozstrzygniętej decyzją nieostateczną. Tryb ten umożliwia też skorzystanie przez organ pierwszej instancji z instytucji autokontroli, która polega na weryfikacji przez ten organ własnej decyzji w związku z wniesionym odwołaniem (bez angażowania organu wyższego stopnia)” (s. 89)<sup>13</sup>. Zwieńczeniem rozważań dotyczących przebiegu postępowania odwoławczego przed organem pierwszej instancji jest omówienie zagadnienia przekazania odwołania i akt sprawy organowi drugiej instancji.

W dalszej części przedstawiono przebieg postępowania przed organem drugiej instancji. Tę część pracy otwiera omówienie kwestii rozstrzygnięcia przez ten organ dopuszczalności wniesionego odwołania. Trafnie wskazano, że „merytoryczne rozstrzygnięcie jest jednak uwarunkowane stwierdzeniem dopuszczalności drogi

---

<sup>13</sup> Por. A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 16 i cytowane tam orzecznictwo. Autorka podnosi, że „instytucja autokontroli decyzji administracyjnej stwarza organowi administracji publicznej, który wydał błędną decyzję, możliwość jej skorygowania bez absorbowania organu wyższego stopnia czy też sądu administracyjnego. W związku z powyższym w literaturze uzasadnienia dla funkcjonowania instytucji autokontroli upatruje się przede wszystkim w potrzebie realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania”.

administracyjnej postępowania odwoławczego, co następuje w ramach pierwszego stadium, tzw. stadium wstępnego” (s. 103). K. Kaszubowski wyjaśnił dodatkowo, że w ramach tego stadium podejmowane są przez organ drugiej instancji czynności procesowe służące ustaleniu dopuszczalności tego postępowania oraz zachowania terminu do wniesienia odwołania (s. 103–104)<sup>14</sup>. Autor trafnie wskazał, że w pierwszej kolejności jednak organ powinien ustalić, czy wniesione przez stronę (strony) odwołanie spełnia wymogi właściwe dla podań w rozumieniu art. 63 k.p.a.

Drugi tom recenzowanego dzieła otwiera rozdział autorstwa Michała Miłozsa „Decyzje organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – zagadnienia wprowadzające”, w którym w pierwszej kolejności szczegółowo scharakteryzowano kompetencje orzecznicze organu odwoławczego, wyjaśniając, że determinowane są one przede wszystkim treścią art. 138 k.p.a., określającym sposoby zakończenia postępowania odwoławczego. Cenne są spostrzeżenia, że specyfika postępowania odwoławczego przejawia się 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 postępowania” (s. 15). Autor rozdziału zauważył, że kompetencja organu odwoławczego to przede wszystkim kompetencja do wydania decyzji administracyjnych o zróżnicowanym charakterze, która determinowana jest przez zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Wartościowe są również uwagi dotyczące wskazanego wyżej art. 138 k.p.a. Zdaniem M. Miłozsa konsekwencją takiego uregulowania sposobów zakończenia postępowania odwoławczego (powyższy przepis określa rodzaje decyzji, które mogą być wydane przez organ odwoławczy) jest to, że organ odwoławczy na tym etapie postępowania administracyjnego 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 treści (s. 16). Organ odwoławczy musi wyrazić w ten sposób swoje stanowisko w sprawie administracyjnej, która stała się przedmiotem postępowania odwoławczego. W kolejnej części tego rozdziału przedstawiono zagadnienie dotyczące: dopuszczalności odwołania, traktując ją jako ogólną przesłankę zakończenia postępowania odwoławczego decyzją administracyjną wydaną w drugiej instancji, kwestii tożsamości sprawy rozstrzyganej w postępowaniu odwoławczym oraz obowiązku uwzględniania przez organ odwoławczy zmiany stanu prawnego i faktyczny. Dalej

<sup>14</sup> Z tym ostatnim zagadnieniem ściśle koresponduje kolejny fragment tej części monografii, w której Autor charakteryzuje kwestię stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania (zob. s. 112–121).

omówiono także zagadnienie niezwiązania organu odwoławczego granicami środka zaskarżenia oraz problematykę ugody administracyjnej. W tym rozdziale ugoda potraktowana została jako alternatywa dla decyzyjnego modelu zakończenia postępowania odwoławczego.

W kolejnym rozdziale „Rodzaje decyzji organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym” Adam Bochetyn zanalizował każdy rodzaj decyzji administracyjnych, które może wydać organ odwoławczy, tj. decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.), decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i rozstrzygającą sprawę co do istoty (art. 138 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a.), decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i umarzającą postępowanie w pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.), decyzję umarzającą postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.), decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję w całości i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, nazywaną decyzją kasacyjną lub kasatoryjną (art. 138 § 2 k.p.a.) oraz decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i zobowiązującą organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 2a k.p.a.). Już pobieżna analiza tego rozdziału wskazuje, że przeprowadzone rozważania są w wysokim stopniu szczegółowe i podparte odesłaniem do bogatego orzecznictwa sądownoadministracyjnego.

Na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące decyzji kasacyjnej, która od dawna wzbudzała liczne kontrowersje z uwagi na nazbyt częste jej wydawanie przez organy drugiej instancji. Przeprowadzony w tej części rozdziału wywód jest bardzo dobrze udokumentowany poglądami doktryny i judykatury, szczegółowy, a przez w wielu miejscach przekonujący. Autor dochodząc do ostatecznych wniosków, najpierw scharakteryzował reprezentatywne poglądy, a dopiero później przedstawił własne stanowisko. Argumenty przeciwne innym autorom stoją na wysokim poziomie dyskursu naukowego. Niedosyt i nierozumienie budzi brak odniesienia się w powyższej części rozdziału drugiego do sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, który uregulowany został w rozdziale 3a działu III ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>. Wątek ten został przedstawiony dopiero w rozdziale czwartym (s. 132–134)<sup>16</sup>. Należy zauważyć, że w założeniu sprzeciw miał zmniejszyć ilość wydawanych decyzji kasatoryjnych przez organy odwoławcze<sup>17</sup>.

15 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 – dalej: p.p.s.a. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej wprowadzony został do p.p.s.a. na podstawie art. 9 ustawy nowelizującej.

16 Niedosyt w rozdziale czwartym budzi także bardzo ogólne potraktowanie sprzeciwu od decyzji kasacyjnej.

17 Na temat sprzeciwu zob. np. S. Łazuk, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej*, w: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji*



Jak wskazał WSA w Warszawie: „instytucja sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej ma stanowić mechanizm zapobiegania przenoszeniu przez organ odwoławczy ciężaru przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na organ I instancji w sytuacji, gdy organ odwoławczy uchyla się od dokonania prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy na dzień wydania decyzji własnej oraz nie podejmie się rozstrzygnięcia sprawy we własnym zakresie”<sup>18</sup>.

W kolejnym, trzecim rozdziale tomu drugiego scharakteryzowano zakaz *reformationis in peius*. Zakaz ten, jak trafnie wskazuje M. Miłoś, jest instytucją, której zasadniczym celem jest zagwarantowanie stronie wnoszącej odwołanie, że jej sytuacja prawna nie ulegnie pogorszeniu na skutek rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy (s. 97). Rozważania przeprowadzone w tym rozdziale przedstawiają rys historyczny dotyczący przedmiotowego zakazu, a także przesłanki wskazujące na niemożliwość jego zastosowania. Należy zgodzić się z poglądem, że zakaz *reformationis in peius* nie ma na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego charakteru bezwzględny.

Podsumowaniem przeprowadzonych rozważań w tomie pierwszym i drugim jest rozdział czwarty, w którym przedstawiono skutki wejścia do obrotu prawnego decyzji organu odwoławczego, przy czym M. Miłoś rozszerzył swój wywód, przedstawiając status prawny tej decyzji administracyjnej. Autor omówił tak istotne wątki jak: doręczenie decyzji administracyjnej (na tle zasady oficjalności doręczeń wynikającej z k.p.a.) i jego skutki. Chodzi tutaj przede wszystkim o rozpoczęcie biegu terminów procesowych na wniesienie np. skargi do sądu administracyjnego czy też wniosku do dokonanie rektyfikacji decyzji. Zasadnie Autor przedstawił zagadnienie decyzji organu odwoławczego na tle zasady trwałości decyzji ostatecznych, która wynika z treści art. 16 k.p.a., a także dodał, że cechą takiej decyzji jest to, że nie można jej podważyć za pomocą zwyczajnych środków zaskarżenia, tylko na podstawie specjalnie uregulowanej w tym celu procedury (np. stwierdzenie nieważności decyzji czy wznowienie postępowania).

---

*Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017, s. 333–341; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 82–98; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 50–71.

18 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2020 r., IV SA/Wa 541/20, Lex nr 3065119. Zob. też wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., II GSK 82/19, Lex nr 2623669; wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., II GSK 1007/19, Lex nr 2733130; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., III SA/Gl 466/19, Lex nr 2704693, który stwierdził, że „sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy”.

Recenzowany drugi tom monografii zamykają dwa rozdziały. W rozdziale piątym przedstawiono zagadnienie dotyczące opłat i kosztów postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w rozdziale szóstym natomiast scharakteryzowano zakres zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym. W przypadku pierwszego ze wskazanych rozdziałów na pierwszy plan wysuwa się trafna teza, że strony postępowania administracyjnego powinny partycypować wraz z organami administracji publicznej w kosztach prowadzonych postępowań administracyjnych. Z kolei z dużą aprobatą należy przyjąć przedstawienie postępowania zażaleniowego. Należy bowiem zauważyć, że przepisy k.p.a. dotyczące odwołań w powyższym zakresie należy stosować „odpowiednio”. W tej części monografii Autorzy (A. Bochetyn i M. Miłosz) szczegółowo odnieśli się do poszczególnych części kodeksu postępowania administracyjnego, przekonująco wyjaśniając, jak konkretne przepisy należy zastosować w ramach postępowania zażaleniowego. Nie ulega wątpliwości, że wskazówki te mają istotne znaczenie dla praktyki administracyjnej.

Podsumowując powyższą recenzję, raz jeszcze należy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że na rynek wydawniczy trafiło dzieło cechujące się wysokim poziomem merytorycznym, przedstawiające doniosłe z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia zagadnienie postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Podniesione nieliczne spostrzeżenia krytyczne w żadnym stopniu nie umniejszają wartości recenzowanej pracy. Przeprowadzony w niej dyskurs cechuje się wysokim poziomem, kulturą słowa, a także właściwie dobraną, reprezentatywną literaturą przedmiotu. Z zadowoleniem należy przyjąć także szerokie odwołanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych. Autorzy monografii, przedstawiając własne stanowisko, z należytym szacunkiem odnosili się do odmiennych poglądów przedstawicieli literatury przedmiotu. Recenzowane dzieło może być śmiało wykorzystane w codziennej praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej oraz w procesie dydaktycznym na kierunkach prawo i administracja oraz wszędzie tam, gdzie przedstawia się podstawy postępowania administracyjnego. Na zakończenie należy stwierdzić, że monografia *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym* w istotnym sposób wzbogaciła doktrynę postępowania administracyjnego.

#### CYTOWANIE

Kosicki T., *Mariusz Bogusz (red.), Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 1 (vol. 37), 219–228, DOI: 10.18276/ais.2022.37-13.