

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
zbignew.kmiecik@poczta.umcs.lublin.pl

ZBIGNIEW ROMUALD KMIECIK

## Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego

---

The Principle of Two-Instance Administrative Proceedings in the Light  
of the Constitution of Poland and the Code of Administrative Proceedings

### I.

Do zasad ogólnych postępowania administracyjnego zalicza się w doktrynie zasady wyodrębnione redakcyjnie w rozdziale 2 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego (noszącym zresztą tytuł *Zasady ogólne*) oraz zasady wspólne dla całego polskiego systemu prawa unormowane w Konstytucji RP (zwane niekiedy zasadami naczelnymi)<sup>1</sup>. Niektóre zasady ogólne postępowania administracyjnego znajdują umocowanie i w przepisach art. 6–16 k.p.a., składających się na rozdział 2 działu I Kodeksu, i w Konstytucji<sup>2</sup>. Jedną z trzech takich zasad (obok

---

<sup>1</sup> Tak np. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 35; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 41; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 90; H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 131; M. Kotulska, *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, „Annales UMCS. Sectio G” 2009–2010, t. 56–57, s. 143; A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 80–84; L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 44–45.

<sup>2</sup> Niezależnie od tego TK wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że podstawowe prawa i obowiązki obywatela wobec organów administracji, jak również uprawnienia władzy

zasady praworządności i zasady szybkości postępowania) jest zasada dwuinstancyjności. Jej konstytucyjnym źródłem jest art. 78 stanowiący, że „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”. Art. 78 Konstytucji statuuje zatem zasadę dwuinstancyjności zarówno w odniesieniu do postępowań sądowych (w tym postępowań sędziowskoadministracyjnych), jak i postępowań administracyjnych kończących się decyzją administracyjną<sup>3</sup>, tj. tzw. jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych (ogólnego – unormowanego w działach I, II, IV i IX k.p.a., oraz szczególnych – unormowanych poza k.p.a.). W Kodeksie postępowania administracyjnego zasada dwuinstancyjności znajduje swój wyraz w art. 15, który głosi, że „postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oznacza zatem, że każdą decyzję wydaną w I instancji strona (lub inny uprawniony podmiot) może zaskarżyć do organu administracji publicznej wyższego stopnia nad organem, który wydał zaskarżoną decyzję.

Należy podkreślić, że zasada ta odnosi się nie tylko do decyzji wydanych w zwykłym trybie, ale także do decyzji wydanych w wyniku postępowań nadzwyczajnych (uregulowanych w rozdziale 12 i 13 działu II Kodeksu postępowania administracyjnego). Jest to konsekwencją faktu, że postępowanie nadzwyczajne – mimo że dotyczy decyzji wydanej w trybie zwykłym – jest postępowaniem prowadzonym w nowej sprawie, o innym celu niż postępowanie zwyczajne<sup>4</sup>. Celem postępowań nadzwyczajnych nie jest kompleksowe rozpatrzenie sprawy będącej przedmiotem postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, tylko weryfikacja i/lub wzruszenie decyzji wydanej w trybie zwykłym. Weryfikacja decyzji to sprawdzenie jej prawidłowości (legalności i/lub celowości) albo mocy obowiązującej. Wzruszenie decyzji to pozbawienie jej mocy prawnej przez jej uchylenie, zmianę

---

państwowej względem jednostki określone w zasadach ogólnych Konstytucji RP, mają odzwierciedlenie w poszczególnych przepisach prawa procesowego. Zob. P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 15.

<sup>3</sup> Zob. np. L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: *Art. 30–86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 876–878; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 75; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 184.

<sup>4</sup> Zob. A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin–Rzeszów 1992, s. 27. W odniesieniu do postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wyraźnie wyartykułował to NSA w wyroku z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 584/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 55: „Organ administracji II stopnia stwierdzający nieważność decyzji organu I stopnia na podstawie art. 156 działa jako organ nadzoru, a nie jako organ odwoławczy, co skutkuje, że od takiej decyzji stwierdzającej nieważność przysługuje odwołanie w postępowaniu instancyjnym”.

lub unieważnienie. Weryfikacja decyzji przeprowadzana w trybach nadzwyczajnych jest dokonywana tylko pod kątem ściśle określonych naruszeń prawa i nie obejmuje ponownego rozpatrzenia sprawy.

## II.

Cel postępowania odwoławczego w doktrynie postrzegany jest niejednolicie. W odniesieniu do tej kwestii zarysowały się zwłaszcza dwa stanowiska. Według jednego z nich celem głównym postępowania odwoławczego jest kontrola prawidłowości decyzji, a postępowanie rozpoznawcze prowadzi się tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do oceny tej prawidłowości; według drugiego celem tym jest przeprowadzenie na nowo całego postępowania rozpoznawczego, tak jakby postępowanie przed organem I instancji w ogóle nie miało miejsca, a weryfikacja decyzji organu I instancji jest tylko skutkiem podjęcia nowego rozstrzygnięcia.

Racjonalne wydaje się stwierdzenie, że przedmiotem postępowania odwoławczego jest zarówno kontrola prawidłowości zaskarżonej decyzji, jak i ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Gdyby jedynym, czy choćby zasadniczym, celem postępowania przed organem II instancji było badanie zasadności odwołania i prawidłowości wydanej w I instancji decyzji, to oznaczałoby to, że organ odwoławczy nie jest władny wydać rozstrzygnięcia reformacyjnego lub też – co najwyżej – jest do tego uprawniony w wyjątkowych okolicznościach. Tymczasem doktryna i orzecznictwo zgodnie przyjmują, że w razie zakwestionowania prawidłowości zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy regułą powinno być merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez ten organ, a przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji na mocy art. 138 § 2 k.p.a. powinno być wyjątkiem od tej reguły<sup>5</sup>. Istota rozstrzygnięcia reformacyjnego polega zaś przeciwieństwo na tym, że ma ono charakter dwuczłonowy (uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy) i odzwierciedla w równym stopniu oba analizowane cele postępowania odwoławczego: uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub w części jest rezultatem dokonania oceny prawidłowości tej decyzji, a orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy jest efektem ponownego rozpoznania sprawy rozstrzygniętej w I instancji. Cel wyczerpujący się w ocenie zasadności wniesionego środka prawnego oraz sprawdzeniu prawidłowości zaskarżonej decyzji charakteryzuje postępowania kasacyjne, takie jak postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji czy postępowanie sądownoadministracyjne, a nie postępowanie odwoławcze. W toku tych postępowań organy dokonują rozpoznania sprawy tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla stwierdzenia ewentu-

<sup>5</sup> Zob. np. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 519–520; wyrok NSA z dnia 29 marca 2006 r., II OSK 633/05, niepublikowany.

alnego istnienia wad stanowiących podstawę do wzruszenia decyzji. W postępowaniu odwoławczym natomiast – ze względu na zakres kontroli dokonywanej w jego toku, obejmujący zarówno względy legalności, jak i słuszności – czynności służące jednemu bądź drugiemu celowi w znacznej mierze się pokrywają. Nie można bowiem ocenić, czy odwołanie strony jest uzasadnione, ani sprawdzić, czy decyzja organu I instancji jest prawidłowa z punktu widzenia zgodności z prawem i interesem społecznym oraz interesami jednostkowymi, nie dokonawszy uprzednio pełnego rozpoznania sprawy<sup>6</sup>.

Postępowanie odwoławcze ma zatem dwa cele, przy czym aktualizacja (i konieczność realizacji) drugiego z nich jest uzależniona od wyniku realizacji pierwszego. Można wobec tego powiedzieć, że pierwszy z celów musi być zrealizowany przez organ w toku postępowania odwoławczego, a drugi ma charakter warunkowy. Bezwarunkowym celem postępowania odwoławczego jest weryfikacja decyzji organu I instancji, czyli sprawdzenie jej prawidłowości, rozumianej szeroko, tj. w aspekcie legalności (zgodności z prawem) i celowości, słuszności (zgodności z interesem społecznym i jednostkowym). Drugim warunkowym celem postępowania odwoławczego jest ponowne merytoryczne załatwienie sprawy, czyli ponowne zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego w odniesieniu do adresata decyzji. Aktualizuje się on wtedy, gdy w wyniku realizacji pierwszego z celów okaże się, że zaskarżona decyzja dotknięta jest wadą istotną, a jednocześnie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania ani do stwierdzenia nieważności decyzji. Ten drugi cel zrealizuje bądź organ odwoławczy, bądź organ I instancji, w zależności od tego, czy materiał dowodowy zebrany przez organ I instancji pozwala na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy czy też wydanie takiego rozstrzygnięcia wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Odwołanie można więc określić jako instytucję procesową, przy pomocy której strony (i inne uprawnione podmioty) mogą żądać weryfikacji i – ewentualnie – wzruszenia (kasacji lub reformacji) decyzji organu I instancji.

Kasacja decyzji polega na jej uchyleniu bez orzekania na nowo co do istoty sprawy. Kasacyjnemu uchyleniu decyzji może natomiast towarzyszyć jednoczesne umorzenie postępowania przed organem I instancji albo przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia. Regułą powinno być, że w przypadku stwierdzenia wadliwości stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę organowi

---

<sup>6</sup> Por. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 83: „Cel działania organów odwoławczych zdeterminowany jest koncepcją odwołania – wniesienie odwołania przenosi na organ odwoławczy kompetencję do ponownego rozpoznania i rozpatrzenia sprawy administracyjnej i tą drogą do sprawowania kontroli nad działalnością organu I instancji w zakresie wydanej decyzji”.

I instancji do ponownego rozpatrzenia. Organ odwoławczy może też ograniczyć się do samego uchylecia zaskarżonej decyzji. Reformacja (zmiana) decyzji polega na uchyleniu decyzji organu I instancji i orzeczeniu na nowo co do istoty sprawy będącej przedmiotem zaskarżonej decyzji. Kasacja i reformacja decyzji to terminy stosowane – na gruncie procedury administracyjnej – wyłącznie w doktrynie. Ustawodawca powyższe sposoby wzruszenia decyzji określa odpowiednio mianem uchylecia i zmiany decyzji (zob. art. 132, 154, 155 k.p.a.). Określenia te nie są dość precyzyjne, ponieważ zmiana decyzji, polegająca na odmiennym rozstrzygnięciu sprawy co do istoty, również wymaga uprzedniego uchylecia zaskarżonej decyzji.

Weryfikacja decyzji dokonywana jest w postępowaniu odwoławczym kompleksowo, w każdym aspekcie jej prawidłowości, niezależnie od zakresu ewentualnych zarzutów i żądań strony. Nie zmienia to faktu, że postępowanie odwoławcze ma przede wszystkim charakter kontrolny. Kontrola ta ma jednak inny charakter niż kontrola dokonywana w toku postępowań nadzwyczajnych. Jej istota sprowadza się do ponownego rozpatrzenia sprawy i porównania jego wyników z treścią powziętego rozstrzygnięcia, a nie do sprawdzenia (zbadania), czy decyzja dotknięta jest określoną wadą. Sam fakt, że rozpatrzenie sprawy w toku postępowania odwoławczego jest „ponownym” rozpatrzeniem sprawy przesądza o tym, że wraz z takim rozpatrzeniem dokonuje się kontrola rozstrzygnięcia podjętego przez organ I instancji. Fakt ten istnieje obiektywnie, niezależnie od tego, co uznamy za istotę postępowania odwoławczego.

### III.

Aby uznać, że zasada dwuinstancyjności została zrealizowana w praktyce, nie wystarczy, że organy obu instancji załatwią sprawę, tzn. wydadzą decyzję. Niezbędne jest, aby sprawa została nie tylko rozstrzygnięta, ale także rozpoznana przez organy dwóch instancji<sup>7</sup>. Organ odwoławczy nie może zatem wyręczać organu I instancji w przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Jeśli organ I instancji przeprowadził postępowanie wyjaśniające w stopniu niewystarczającym, sprawa powinna być mu zwrócona przez organ odwoławczy do ponownego rozpoznania.

Rozważenia wymaga, co należy rozumieć przez ponowne rozpatrzenie sprawy w toku postępowania odwoławczego. Czy również ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (dowodowego) w takim zakresie, w jakim obowią-

---

<sup>7</sup> Por. wyrok NSA z dnia 12 listopada 1993 r., V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95, w którym stwierdzono: „Do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.) została zrealizowana, nie wystarczy stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone”.

zany jest to uczynić organ I instancji, czy tylko ponowny proces myślowy polegający na ustaleniu obowiązującej normy prawnej i innych przesłanek merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a w razie pozytywnego wyniku tych ustaleń – dokonaniu subsumpcji i ustaleniu konsekwencji ustalonego stanu faktycznego? Z drugiej strony wyjaśnienia wymaga kwestia, na ile kompletny musi być materiał dowodowy zebrany przez organ I instancji (a co za tym idzie, w jakim zakresie organ odwoławczy może sam uzupełnić materiał dowodowy), aby można było uznać, że w I instancji także rozpatrzono, a nie tylko rozstrzygnięto sprawę<sup>8</sup>.

W świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie ulega wątpliwości, że organ II instancji nie ma obowiązku przeprowadzania ponownie całego postępowania dowodowego. Obie instancje powinny natomiast rozpatrzyć sprawę, dysponując całokształtem materiału dowodowego. Rozpatrzenie sprawy należy tłumaczyć jako wnioskowanie o istnieniu lub nieistnieniu istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności na podstawie materiału dowodowego – co niekoniecznie musi się wiązać z przeprowadzaniem czynności dowodowych – oraz wnioskowanie (rozstrzyganie) o skutkach prawnych tych okoliczności na podstawie przyjętej normy prawnej. Zakres tych czynności organu odwoławczego wyznaczony jest treścią stosunku administracyjnoprawnego będącego przedmiotem postępowania pierwszoinstancyjnego (treścią wniosku o wszczęcie postępowania – w przypadku postępowania wszczętego na żądanie strony), a nie treścią wniesionego odwołania i podniesionych w nim zarzutów.

Rozpoznanie sprawy przez organ odwoławczy powinno mieć taki sam zakres i takie same podstawy faktyczne, jakimi powinno cechować się rozpoznanie sprawy w postępowaniu pierwszoinstancyjnym<sup>9</sup>. W toku postępowania odwoławczego organ powinien zbadać prawidłowość decyzji w każdym jej aspekcie i w oparciu o wszelkie niezbędne, a możliwe do uzyskania materiały dowodowe. Rozpoznanie sprawy nie można jednak utożsamiać z postępowaniem dowodowym. Ponowne rozpoznanie sprawy nie oznacza zatem ponownego przeprowadzenia postępowania dowodowego w jego całokształcie. Wyrażana niekiedy w literaturze krytyka „dogmatu”, zgodnie z którym istotą i celem postępowania

<sup>8</sup> Z zagadnieniem tym ściśle związana jest kwestia *rationis legis* decyzji tzw. kasacyjnej (art. 138 § 2 k.p.a.): czy sens podejmowania decyzji kasacyjnej zamyka się w tym, aby organy obu instancji rozstrzygały merytorycznie na podstawie wszystkich możliwych do zebrania w danej sprawie dowodów czy też może uzasadnieniem dla takiej decyzji jest ochrona organu odwoławczego przed koniecznością przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie?

<sup>9</sup> Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 360–361: „Organ odwoławczy nie jest związany ani ustaleniami faktycznymi dokonanyymi przez organ, który wydał decyzję, ani żądaniem zawartymi w odwołaniu [...]. Dlatego też zakres postępowania odwoławczego nie jest ze swej istoty węższy niż zakres postępowania przed organem I instancji, a organ odwoławczy nie ma mniejszych obowiązków niż tenże organ. Organ odwoławczy jest w szczególności obowiązany, tak jak organ I instancji, dążyć z urzędu do wykrycia prawdy obiektywnej, a zatem do ustalenia stanu rzeczywistego sprawy”.

odwoławczego jest ponowne rozpoznanie sprawy, zdaje się mieć źródło w utożsamianiu rozpoznania sprawy z przeprowadzaniem postępowania wyjaśniającego albo też w wiązaniu z rozpoznaniem sprawy konieczności wydania rozstrzygnięcia merytorycznego. Tymczasem należy rozróżnić zakres rozpoznania sprawy i orzekania przez organ II instancji w postępowaniu odwoławczym oraz zakres dowodzenia rozumianego jako przeprowadzanie czynności dowodowych (zakres postępowania wyjaśniającego).

Czynności organu składające się na rozpoznanie sprawy to analiza i ocena materiału dowodowego, odnoszącego się do całokształtu okoliczności sprawy istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Aby rozstrzygniętą w danej instancji sprawę można było uznać za rozpoznaną, jej rozstrzygnięcie musi znajdować uzasadnienie (oparcie) w materiale dowodowym wystarczającym dla podjęcia rozstrzygnięcia. Materiał dowodowy stanowiący podstawę rozstrzygnięcia nie musi obejmować wszystkich środków dowodowych, przy pomocy których można ustalić istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktyczne. Zebrane środki dowodowe powinny jednak dotyczyć wszystkich istotnych okoliczności faktycznych. Cecha kompletności powinna zatem odnosić się do okoliczności faktycznych, które można ustalić przy pomocy zebranych dowodów, i nie musi charakteryzować samego materiału dowodowego, aby zebrane dowody można było uznać za wystarczające dla podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie.

Rozpatrzenie sprawy oznacza wobec tego proces myślowy, w toku którego organ ustala i analizuje stan faktyczny sprawy pod kątem jego prawnych konsekwencji, a następnie – o ile pozwala on na dokonanie subsumpcji – ustala lub określa te konsekwencje prawne. Rozpatrzenie sprawy wymaga posiadania wystarczającego materiału dowodowego. Warunkiem uznania, że dany organ rozpatrzył sprawę, nie jest natomiast przeprowadzenie dowodów przez ten organ. Podczas postępowania odwoławczego organ II instancji obowiązany jest powtórzyć wszystkie etapy rozumowania składające się na proces stosowania norm materialnoprawnych i prowadzące do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, nie ma zaś obowiązku powtarzania dokonanych przez organ I instancji czynności składających się na postępowanie wyjaśniające<sup>10</sup>. Jeżeli ustalony stan faktyczny daje podstawę do zastosowania normy prawa materialnego, końcowym etapem („produktem finalnym”) procesu rozpatrzenia sprawy jest zawsze merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Zakres postępowania odwoławczego nie różni się więc od postępowania pierwszoinstancyjnego, gdy chodzi o jego przedmiot. Nie można jednak stwierdzić, że organ odwoławczy ma obowiązki mniejsze niż organ I instancji, gdy chodzi o czynności postępowania dowodowego.

<sup>10</sup> Jak stwierdza M. Stahl (*Tok instancji i środki prawne w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 9, s. 36), organ II instancji opiera się w zasadzie na materiale dowodowym zebranych przez organ I instancji.

Rozpatrzenie sprawy nie musi się zresztą wiązać z dokonywaniem czynności dowodowych również w postępowaniu przed organem I instancji. Jeżeli bowiem dla rozstrzygnięcia sprawy wystarczą fakty powszechnie znane, fakty znane organowi z urzędu albo możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi organ dysponuje, to organ I instancji nie musi przeprowadzać postępowania wyjaśniającego. Prowadzenie postępowania wyjaśniającego nie będzie też konieczne (a nawet nie będzie wskazane ze względu na wymogi płynące z zasady szybkości i prostoty postępowania), gdy sprawę można rozstrzygnąć w oparciu o dowody przedstawione organowi przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania. Brak postępowania wyjaśniającego nie oznacza zatem, że sprawa nie została należycie rozpatrzona czy – tym bardziej – rozpatrzenie sprawy w ogóle nie miało miejsca. Wymaga natomiast podkreślenia, że sprawa nie może być uznana za rozpatrzoną, jeżeli organ podjął rozstrzygnięcie bez uprzedniego przeanalizowania materiału dowodowego i ustosunkowania się do niego w uzasadnieniu wydanej decyzji.

Przesłanki wydania przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej, określonej w art. 138 § 2 k.p.a., nie mogą być odczytywane w ten sposób, iż głównym (zasadniczym, podstawowym) celem postępowania odwoławczego jest kontrola decyzji wydanej przez organ I instancji, a nie rozpatrzenie na nowo całej sprawy. Przeciwno tak pojmowanym istocie i celom postępowania odwoławczego przemawia już choćby nazwa zwyczajnego środka prawnego, substytuującego odwołanie w odniesieniu do decyzji wydanych w I instancji przez organy zajmujące najwyższą pozycję w hierarchicznej strukturze danego pionu administracji, tj. „wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy”. Gdyby podstawowym celem postępowania uruchamianego przez wniesienie zwyczajnego środka prawnego była kontrola prawidłowości wydanej w I instancji decyzji, wspomniany substytut odwołania ustawodawca określiłby raczej mianem „wniosku o zbadanie prawidłowości rozstrzygnięcia”, a nie „wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

Założenie, że istota postępowania odwoławczego polega na ponownym rozpoznaniu sprawy, przy jednoczesnym przyjęciu wyżej wskazanego rozumienia terminu „rozpoznanie sprawy”<sup>11</sup>, jest – pozornie paradoksalnie – w zupełności zgodne

<sup>11</sup> Terminu „rozpoznanie sprawy” używam zamiennie z określeniem „rozpatrzenie sprawy”, zgodnie z przyjmowaną w językoznawstwie definicją prawniczego znaczenia tego słowa (zob. np. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 7, Warszawa 1965, s. 1241: „[...] rozpoznać (w jęz. prawniczym) – rozważyć, roztrząsać, zbadać, rozpatrzyć [sprawę]”; podobnie *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 109; *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 3, Warszawa 2003, s. 1037). Niekiedy jednak mówi się w doktrynie o ponownym rozpoznaniu i rozpatrzeniu sprawy w postępowaniu odwoławczym. Dokonując takiego rozróżnienia, należy uznać, że rozpoznanie sprawy odpowiada dwóm pierwszym etapom procesu stosowania norm prawa materialnego, tj. ustaleniu stanu faktycznego na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego i ustaleniu stanu prawnego (obowiązujących norm), zaś rozpatrzenie – dwóm ostatnim, tj. subsumpcji i ustaleniu konsekwencji faktów uznanych za udowodnione na podstawie zastosowanej normy prawnej.



z treścią art. 136 i 138 § 2 k.p.a., które zezwalają organowi II instancji na przeprowadzenie postępowania dowodowego jedynie w niewielkim (ograniczonym) zakresie. Konstatacja taka wynika stąd, że rozpoznanie sprawy dokonywane przez organ odwoławczy ma być „ponownym” rozpoznanie sprawy, czyli rozpoznanie sprawy poprzedzonym tym samym procesem dokonanym przez organ I instancji. Organ odwoławczy, rozpoznając sprawę, ma więc skorygować ewentualne uchybienia dokonane w tym zakresie przez organ I instancji, a nie konwalidować jego zaniedbania i zaniechania. O rozpoznaniu sprawy przez organ I instancji można zaś mówić jedynie wtedy, gdy organ ten dysponował wystarczającym materiałem dowodowym do tego, aby sprawa mogła być przez niego rozpoznana. Jeżeli zatem w opinii organu odwoławczego rozpatrzenie sprawy wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, to oznacza, że organ I instancji nie rozpoznał sprawy, lecz jedynie ją rozstrzygnął. Gdyby w takiej sytuacji organ odwoławczy sam przeprowadził postępowanie dowodowe w wymaganym zakresie, to dokonane przez niego rozpoznania sprawy nie można by było określić mianem „ponownego”, co sprzeciwiałoby się zasadzie dwuinstancyjności postępowania.

Z drugiej strony trzeba podkreślić, że strona nie może wymagać od organu odwoławczego przeprowadzenia dowodów, które były przedmiotem postępowania wyjaśniającego przed organem I instancji z tej przyczyny, że organ I instancji dokonał ich błędnej oceny, wyrażającej się bądź w tym, że je odrzucił przy ustalaniu stanu faktycznego, odmawiając im wiarygodności i mocy dowodowej, bądź w tym, że w oparciu o nie wydał rozstrzygnięcie, mimo że nie dowodzą one istnienia okoliczności przyjętych przez organ jako podstawa rozstrzygnięcia. Błędna ocena wiarygodności przeprowadzonych dowodów albo wyciągnięcie na ich podstawie błędnych (nieuzasadnionych) wniosków co do istnienia lub nieistnienia określonych okoliczności, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, nie wymaga też ich ponownego przeprowadzenia przez organ I instancji ani nawet dokonania ich ponownej oceny przez ten organ, a tym samym nie stanowi podstawy do zwrócenia sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia.

#### IV.

Prawo wniesienia odwołania przysługuje stronie (stronom) oraz ewentualnym uczestnikom na prawach strony, którymi w ogólnym postępowaniu administracyjnym mogą być: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i organizacje społeczne. (Przepisy szczególne odnoszące się do określonych tylko kategorii spraw przyznają status uczestnika na prawach strony także innym podmiotom<sup>12</sup>.) Doktryna jest zgodna co do tego, że strona może wnieść

<sup>12</sup> Zob. A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 113–115.

odwołanie bez względu na to, czy brała udział w postępowaniu w I instancji czy nie oraz co do tego, że organizacji społecznej (występującej w „cudzej” sprawie) odwołanie przysługuje tylko wtedy, gdy brała udział w postępowaniu w I instancji na prawach strony<sup>13</sup>. Co do pozostałych wyżej wymienionych podmiotów kwestia dopuszczalności wniesienia odwołania, mimo braku uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jest przedmiotem kontrowersji.

Kwestią sporną w literaturze i judykaturze jest zwłaszcza dopuszczalność wniesienia przez prokuratora odwołania od decyzji w sytuacji, gdy nie brał on udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. (W odniesieniu do rzeczników zagadnienie to właściwie nie jest analizowane. Autorzy poprzestają na ogół na lakonicznym stwierdzeniu, że ich sytuacja w postępowaniu administracyjnym jest analogiczna do sytuacji prokuratora.)

Przeciwko takiej możliwości wypowiada się B. Adamiak, powołując się na literalne brzmienie art. 183 § 1 k.p.a. Zdaniem autorki:

[...] z prawa prokuratora do udziału w każdym stadium postępowania nie można wyprowadzić jego legitymacji do wniesienia odwołania, bowiem postępowanie administracyjne w I instancji kończy się doręczeniem (ogłoszeniem) decyzji i w związku z tym nie można przyjąć, że chodzi tu o włączenie się do toczącego się postępowania<sup>14</sup>.

Podzielając ten pogląd, należy podkreślić konieczność odróżniania stanu zawisłości sprawy (trwającego od momentu wszczęcia postępowania przed organem I instancji do chwili wydania decyzji ostatecznej przez organ odwoławczy albo do chwili uostatecznienia się decyzji organu I instancji) od stanu określanego jako „tok postępowania”. Pojęcia te nie są tożsame. Mimo istnienia stanu zawisłości sprawy postępowanie może nie być w toku – taka sytuacja ma miejsce właśnie po wydaniu decyzji przez organ I instancji, a przed uzyskaniem przez nią waloru ostateczności. Inny klasyczny przypadek takiego stanu rzeczy zachodzi w okresie zawieszenia postępowania.

Odmienne stanowisko zajmuje Z. Janowicz, który twierdzi, że odwołanie przysługuje prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich bez względu na to, czy brali oni udział w postępowaniu w I instancji czy nie<sup>15</sup>. Podobnie uważa W. Czerwiński, argumentując, że skoro strona, która nie brała udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, może wnieść odwołanie od wydanej w nim decyzji, a Kodeks kształtuje udział prokuratora na wzór udziału strony, to odmówienie

<sup>13</sup> Tak np. Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 344–345; B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 listopada 2005 r., II GSK 125/05*, OSP 2007, nr 1, s. 55; *eadem*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 278–280; A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 247; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX nr 45162; wyrok NSA z dnia 23 maja 2002 r., I SA 3190/01, LEX nr 173421.

<sup>14</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 280–281.

<sup>15</sup> Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 345.

prokuratorowi prawa wniesienia odwołania w sytuacji, gdy uprzednio nie uczestniczył w postępowaniu, nie jest zasadne<sup>16</sup>. Argumentacji tej nie można przyjąć. Należy bowiem zważyć, że Kodeks istotnie kształtuje udział prokuratora na wzór udziału strony, ale dopiero wtedy, gdy uzyskuje on status podmiotu na prawach strony. Nie uczestnicząc w postępowaniu, prokurator nie ma takiego statusu. Uzyskuje go przez wniesienie żądania wszczęcia postępowania albo przez przystąpienie do toczącego się postępowania<sup>17</sup>.

Wydaje się, że prawo wniesienia odwołania mimo nieuczestniczenia w postępowaniu pierwszoinstancyjnym należy przyznać – poza stroną – tylko Rzecznikowi Praw Obywatelskich<sup>18</sup>. Pozostawienie Rzecznikowi swobody wyboru sprawy, trybu i instancji, w której podejmie działania, nie powinno być postrzegane – wbrew obawom E. Łętowskiej<sup>19</sup> – jako przejaw nierównego traktowania obywateli. Jest oczywiste i chyba dla wszystkich zrozumiałe, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest w stanie brać udziału w każdym postępowaniu administracyjnym, nawet gdy wydaje się to celowe. Nie ulega przy tym wątpliwości, że odbiór społeczny działalności Rzecznika będzie lepszy wtedy, gdy będzie interweniował w niektórych sprawach, niż gdyby nie interweniował w żadnych. Słusznie Rzecznik I kadencji określił wypełnianie swoich ustawowych zadań jako podejmowanie działań na rzecz usuwania rażących niesprawiedliwości (sprawa RPO 393/88/III) i tą dyrektywą powinien się kierować, dokonując wyboru sprawy, trybu i instancji, w której podejmie działania polegające na inicjowaniu i/lub udziale w postępowaniu administracyjnym, a nie tym, czy strona wyczerpała wszystkie przysługujące jej środki prawne czy nie.

W myśl zgodnego poglądu doktryny prokurator i organizacja społeczna mogą żądać wszczęcia postępowania tylko wtedy, gdy organ jest władny uruchomić je z urzędu; nie mają takiego prawa w przypadkach, gdy uruchomienie postępowania wymaga wniosku strony<sup>20</sup>. Odnosząc tę regułę do postępowania odwoławczego, które – jak wiadomo – nie może być uruchomione z urzędu, należy *per analogiam* uznać, że prokurator i organizacja społeczna nie mogą żądać jego uruchomienia, jeśli wcześniej nie nabyli praw strony przez uczestnictwo w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

<sup>16</sup> W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001, s. 235.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: Z.R. Kmiecik, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym (kwestie dyskusyjne)*, „Annales UMCS. Sectio G” 2009–2010, t. 56–57, s. 117–118.

<sup>18</sup> Zob. szerzej: *idem*, *The Ombudsman as Initiator of Administrative Proceedings in Poland*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN” 2014, t. 7, s. 34–43; *idem*, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 230–235.

<sup>19</sup> Zob. sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ewy Łętowskiej za okres I XII 1988 – 30 XI 1989, „Biuletyn RPO – Materiały” 1990, nr 5, s. 16.

<sup>20</sup> Zob. szerzej: Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego...*, s. 223–224; M. Grzeszczuk, *Z problematyki form udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 222.

Jeśli chodzi o Rzecznika Praw Dziecka, to w zakresie postępowania administracyjnego (a także postępowania przed sądem administracyjnym) przysługują mu takie same prawa, jak Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka<sup>21</sup> może on zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego oraz uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. Jednakże w związku z tym, że Rzecznik Praw Dziecka – odmiennie niż Rzecznik Praw Obywatelskich – podejmuje działania wyłącznie z własnej inicjatywy, należy uznać, że z przysługującego mu prawa do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego może skorzystać tylko w tych przypadkach, w których uruchomienie postępowania nie wymaga wniosku strony, a odwołanie od decyzji może wnieść tylko wtedy, gdy uczestniczył w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. W tych kwestiach pozycja Rzecznika Praw Dziecka jest zatem analogiczna do pozycji prokuratora, a nie do pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich.

## V.

Warto zwrócić uwagę na przepis zawarty w zd. 2 art. 78 Konstytucji statuującego zasadę dwuinstancyjności. Brzmi ono, jak wspomniano na wstępie, że „wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Wspomniany wyżej element odróżnia art. 78 Konstytucji od krzyżującego się z nim zakresowo art. 176 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Art. 176 ust. 1, dotyczący – co wymaga podkreślenia – tylko postępowania sądowego, ma charakter absolutny, bo nie dozwala ustawodawcy zwykłemu na wprowadzanie wyjątków od dwuinstancyjnego przebiegu postępowania sądowego. Natomiast art. 78 zd. 2 wyraźnie dopuszcza ustanawianie wyjątków od prawa do zaskarżenia<sup>22</sup>.

O ile powierzenie ustawodawcy regulacji w ustawie zwykłej trybu (trybów) realizacji zasady nie budzi zastrzeżeń i jest oczywiste, o tyle upoważnienie go do wprowadzania ustawami zwykłymi wyjątków od zasady stawia pod znakiem zapytania wartość tej zasady w jej wymiarze konstytucyjnym, tj. gwarancyjnym.

Zasada, która – można rzec *in blanco* – dopuszcza możliwość wprowadzania wyjątków od niej, przestaje mieć charakter gwarancji, zachowując jedynie pozory gwarancji. Jeśli ustawodawca może w trybie uchwalania ustaw zwykłych wprowadzać w dowolnych przypadkach dowolną liczbę wyjątków od sformułowanej w Konstytucji zasady, to taki przepis konstytucyjny nie ma w istocie większego znaczenia – jest tylko ozdobnikiem. Nie zmienia tej przykrej konstatacji mętny przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że:

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 922).

<sup>22</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 880.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Taka klauzula, dopuszczająca możliwość odstąpienia od konstytucyjnej zasady w szeregu przypadków, z których właściwie każdy określony jest za pomocą pojęć nieostrych, jest niewiele warta. Najlepszym dowodem tego jest fakt, że na jej podstawie Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy dopuszczają wyłączenie prawa do zaskarżenia m.in. z uwagi na szczególny charakter danego postępowania<sup>23</sup>.

Nie twierdzą, że istnienie wyjątków od zasady konstytucyjnej czyni tę zasadę bezwartościową, tylko że ewentualne wyjątki od niej powinny być wyraźnie określone w Konstytucji. Tylko wtedy przepis konstytucyjny ma wartość rzeczywistą, a nie tylko pozorną. Niestety, upoważnienie *in blanco* ustawodawcy do określania wyjątków od sformułowanych w Konstytucji praw, obowiązków, zakazów i nakazów jest cechą charakterystyczną aktualnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Przypomnijmy, że omawiana w niniejszym artykule zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została poważnie ograniczona w 1973 r., gdy mocą ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 47, poz. 276) wprowadzono przepis stanowiący, że decyzje wojewodów w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej, w tym wydane w I instancji, są ostateczne. Ograniczenie to zniesiono w 1980 r. Gdyby obecnie ustawą zwykłą wprowadzono takie samo rozwiązanie, to Trybunał Konstytucyjny musiałby uznać je za zgodne z Konstytucją (*sic!*).

## VI.

Odwołanie nie przysługuje od decyzji wydanych w I instancji przez naczelne i inne centralne organy administracji publicznej oraz samorządowe kolegia odwoławcze. Strona niezadowolona z wydanej decyzji może jednak zwrócić się do organu, który ją wydał, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.).

Taki stan rzeczy uwidacznia, że – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – „instancyjność postępowania [o której mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji – Z.R.K.] i zaskarżalność orzeczeń [o której mowa w art. 78 Konstytucji – Z.R.K.] nie są [...] pojęciami tożsamymi; pojęcie zaskarżalności jest szersze niż pojęcie instancyjności”<sup>24</sup>. Pojęcie zaskarżalności obejmuje bowiem także środki prawne

<sup>23</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 11 lipca 2005 r., SK 45/03, niepublikowany; postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2000 r., II KZ 146/2000, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 5; postanowienie SN z dnia 6 maja 2003 r., III KZ 13/03, LEX nr 78391.

<sup>24</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2012 r., SK 21/11, niepublikowany.

o charakterze niedewolutywnym, które prowadzą do ponownego rozpatrzenia sprawy przez ten sam organ<sup>25</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozróżnienie, należy stwierdzić, że art. 127 § 3 k.p.a. z pewnością nie wprowadza wyjątku od zasady zaskarżalności. Wydaje się jednak, że rozwiązanie prawnego przewidzianego w tym artykule nie można również traktować jako wyjątku od zasady dwuinstancyjności w rozumieniu zd. 2 art. 78 Konstytucji. Jest to ograniczenie tej zasady wynikające z natury rzeczy, a nie z woli ustawodawcy podyktowanej jakimiś względami, np. aksjologicznymi czy celowościowymi.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zwyczajnym środkiem prawnym kierowanym do tego samego organu, który wydał zaskarżane rozstrzygnięcie. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje od rozstrzygnięć (decyzji, postanowień) wydanych w I instancji przez organy stojące najwyżej w strukturalnej hierarchii organów administracji. W systemie administracji rządowej organami takimi są naczelne i inne centralne organy administracji państwowej, a w systemie administracji samorządowej – samorządowe kolegia odwoławcze. Podstawą wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – podobnie jak innych środków zwyczajnych – mogą być względy zarówno legalności, jak i celowości<sup>26</sup>. Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania oraz zażalenia. Jedyna różnica pomiędzy wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, przysługującym od decyzji lub postanowienia, a odwołaniem lub zażaleniem polega więc na tym, że jest to środek – z natury rzeczy – niedewolutywny.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 listopada 2005 r., II GSK 125/05*, OSP 2007, nr 1.
- Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- Czerwiński W., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001.
- Garlicki L., Wojtyczek K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Grzeszczuk M., *Z problematyki form udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.

<sup>25</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 880–881.

<sup>26</sup> Zob. np. Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 345, 348.

- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
- Kmieciak Z.R., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (kwestie dyskusyjne)*, „Annales UMCS. Sectio G” 2009–2010, t. 56–57.
- Kmieciak Z.R., *The Ombudsman as Initiator of Administrative Proceedings in Poland*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN” 2014, t. 7.
- Kmieciak Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.
- Kotulska M., *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, „Annales UMCS. Sectio G” 2009–2010, t. 56–57.
- Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009.
- Matan A., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Matan A., [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.
- Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2000 r., II KZ 146/2000, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 5.
- Postanowienie SN z dnia 6 maja 2003 r., III KZ 13/03, LEX nr 78391.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 7, Warszawa 1965.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981.
- Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ewy Łętowskiej za okres 1 XII 1988 – 30 XI 1989, „Biuletyn RPO – Materiały” 1990, nr 5.
- Stahl M., *Tok instancji i środki prawne w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 9.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 3, Warszawa 2003.
- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 47, poz. 276).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 922).
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wróbel A., [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin–Rzeszów 1992.
- Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 584/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 55.
- Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1993 r., V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95.
- Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1998 r., IV SA 1180/96, LEX nr 45162.
- Wyrok NSA z dnia 23 maja 2002 r., I SA 3190/01, LEX nr 173421.
- Wyrok NSA z dnia 29 marca 2006 r., II OSK 633/05, niepublikowany.
- Wyrok TK z dnia 11 lipca 2005 r., SK 45/03, niepublikowany.
- Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2012 r., SK 21/11, niepublikowany.
- Żukowski L., [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002.

## SUMMARY

The paper analyses the way of regulating the principle of two-instance administrative proceedings in constitutional law and in administrative procedure law. The author explains what the instance control of correctness of the decision appealed against consists in, what the reconsideration of the matter in appellate proceedings consists in, what rulings may be issued in appellate proceedings,

when the entities entitled to file an appeal against a decision may exercise this right, as well as if any exceptions from the principle of two-instance proceedings exist in the general administrative proceedings. Furthermore, the author considers whether and in what degree the Constitution of the Republic of Poland guarantees the right to appeal against an administrative decision issued in the first instance to the administrative authority of higher level.

**Keywords:** principle of two-instance proceedings; appeal; control of the administrative decision; reconsideration of the matter; constitutional guarantees

### STRESZCZENIE

W artykule jest analizowany sposób unormowania zasady dwuinstancyjności ogólnego postępowania administracyjnego na gruncie prawa konstytucyjnego i proceduralnego prawa administracyjnego. Autor wyjaśnia, na czym polega kontrola prawidłowości zaskarżonej decyzji dokonywana w postępowaniu odwoławczym, na czym polega ponowne rozpatrzenie sprawy w postępowaniu odwoławczym, jakiego rodzaju rozstrzygnięcia mogą zapaść w postępowaniu odwoławczym, kiedy podmioty uprawnione do wniesienia odwołania mogą skorzystać z tego prawa, a także czy istnieją wyjątki od zasady dwuinstancyjności w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Ponadto autor rozważa, czy i w jakim stopniu Konstytucja RP gwarantuje prawo do poddania sprawy administracyjnej rozpatrzeniu przez organ wyższego stopnia.

**Słowa kluczowe:** zasada dwuinstancyjności; odwołanie; kontrola decyzji administracyjnej; ponowne rozpatrzenie sprawy; gwarancje konstytucyjne