

*Institucja zakazu reformationis in peius z art. 139 k.p.a.,
jako gwarancja procesowa, umożliwiająca swobodne korzystanie
z zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*

Abstract

Article 139 of the Code of Administrative Procedure comprises *reformationis in peius* prohibition, which introduces one of crucial process-related guarantees in the Polish system of administrative procedure. The essence of this institution is the fact that combined with the principle of two instances of administrative procedure, it provides safety for the appealing party, which does not need to be afraid of the deterioration of the situation by filing appeal against a decision issued by authority of first instance. Owing to this fact filing appeals is a common phenomenon in the practice of administrative procedure, which would not necessarily be the case, if there was no *reformationis in peius* prohibition. The thesis that without a process-related guarantee under Article 139 of the Code of Administrative Procedure, the principle of two instances under Article 15 of the Code of Administrative Procedure would only be an empty declaration without practical reflection is thus justified.

Streszczenie

Wyrażony w art. 139 Kodeksu postępowania administracyjnego zakaz *reformationis in peius* wprowadza jedną z ważniejszych gwarancji procesowych w polskim systemie postępowania administracyjnego. Istotą tej instytucji jest fakt, iż w połączeniu z zasadą

¹ Student IV roku prawa na WPiA Uniwersytetu Jagiellońskiego.

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego zapewnia ona bezpieczeństwo odwołującej się strony, która nie musi obawiać się pogorszenia swojej sytuacji poprzez złożenie odwołania od decyzji wydanej przez organ I instancji. Fakt ten powoduje, że w praktyce postępowania administracyjnego składanie odwołań jest zjawiskiem powszechnym, co niekoniecznie miałyby miejsce w razie braku zakazu *reformationis in peius*. Zasadną jest więc teza, iż bez istnienia gwarancji procesowej z art. 139 k.p.a. zasada dwuinstancyjności z art. 15 k.p.a. byłaby jedynie nieznajdującą praktycznego odzwierciedlenia pustą deklaracją.

I. Wstęp

Tematem niniejszej pracy jest instytucja *reformatio in peius*, pojawiająca się w polskim postępowaniu administracyjnym przede wszystkim w kontekście jego zakazu sformułowanego w art. 139 Kodeksu postępowania administracyjnego². Przepis ten umiejscowiony przez ustawodawcę w rozdziale 10 poświęconym odwołaniom, posiada następującą treść: „Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba, że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”. Przepis ten wyraża więc zakaz, którego adresatem jest organ rozpatrujący sprawę w II instancji. Organ ów nie może, postępując zgodnie z zasadą wyrażoną w powyższym zakazie, wydać w instancji odwoławczej decyzji niekorzystnej z punktu widzenia strony, która wniosła do niego odwołanie od decyzji wydanej wobec niej, w skutek rozpatrzenia sprawy w I instancji. Z punktu widzenia strony przepis ten nie nakłada zakazu, ale daje jej prawo – przysługującą jej gwarancję procesową. Gwarancja ta powoduje, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia w I instancji nie staje przed dylematem i nie zastanawia się czy warto wnieść odwołanie od niesatysfakcjonującej jej decyzji, rozważając możliwość jeszcze większego pogorszenia swojej sytuacji przez decyzję organu odwoławczego, ale śmiało i bez żadnych wątpliwości wnosi odwołanie, wiedząc, że decyzja organu odwoławczego z całą pewnością nie będzie dla niej gorsza od poprzedniej.

Czy instytucja zakazu *reformationis in pius* w każdym przypadku zapewnia nie pogorszenie sytuacji odwołującej się strony? Nie do końca. Art. 139 formułuje zasadę – zakaz nałożony na organ odwoławczy. Nie jest to jednak zasada absolutna. Ten sam przepis *in fine* wskazuje bowiem na dwa wyjątki. Pierwszy wiąże się z rażącym naruszeniem prawa przez decyzję wydaną w I instancji. Rozciągnięcie zakazu orzekania na niekorzyść

² Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30 poz. 168).

strony także i na dotknięte taką wadą przypadki, powodowałyby w oczywisty sposób postawienie organu odwoławczego w niekomfortowej sytuacji. Musiałby on, postępując zgodnie z przepisami proceduralnymi, powielać błędy popełnione przez organ I instancji, a więc także wydawać decyzję w rażący sposób niezgodną z prawem, realizując tym samym przesłankę do stwierdzenia nieważności wydawanej przez siebie decyzji z art. 156 § 1 pkt. 2 *in fine* k.p.a.

Drugi wyjątek wiąże się z rażącym naruszeniem interesu społecznego. Interes społeczny zaliczany do klauzul generalnych o dużym stopniu ogólności powoduje, że z wyjątkiem tym należy postępować niezwykle rozważnie. Szczególna ostrożność wskazana jest zresztą w obu opisanych powyżej przypadkach. Zakaz wyrażony w art. 139 k.p.a. stanowi bowiem jak już wspomniałem zasadę i pociąga za sobą doniosłość prawną w postaci niedopuszczalności zastosowania wobec przyjętych wyjątków wykładni rozszerzającej. Jak zauważył J. Borkowski w głosie do wyroku SN z 17 kwietnia 1997 r.: „Nie jakiegokolwiek naruszenie prawa lub interesu społecznego stwarza możliwość zmiany decyzji na niekorzyść odwołującego się, lecz naruszenie rażące, kwalifikowane”³.

Pobieżnie omówiona powyżej treść art. 139 k.p.a. wskazuje, że wyraża on zagadnienie węzłowe dla postępowania administracyjnego, przesądzające w znacznej mierze o jego kształcie, przede wszystkim poprzez bezpośrednie powiązanie z zasadą dwuinstancyjności z art. 15 k.p.a. Mimo wydawałoby się jasnej treści, przepis ten rodzi, zarówno w nauce postępowania administracyjnego, jak i w judykaturze, dalekie od jednolitości poglądy. Wątpliwości jest wiele. Dotyczą one przykładowo tego jaka jest treść pojęcia „niekorzyść odwołującej się strony”, czy też ustalenia zakresu zwrotów niedookreślonych „rażącego naruszenia prawa” oraz „rażącego naruszenia interesu społecznego”, występujących w omawianym przepisie jako wyjątki, wymagające bardzo precyzyjnego ujęcia.

II. Historia rozwoju instytucji *reformationis in peius* w polskim prawodawstwie oraz nauce postępowania administracyjnego

Instytucja *reformatio in peius* w polskim postępowaniu administracyjnym przeszła interesującą ewolucję. We współczesnych systemach prawa wyrażenie to ujmowane jest zwykle w formie zakazu. Nie zawsze jednak tak było.

Historia *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym rozpoczęła się w XIX w. wraz z formowaniem się samego postępowania. Geneza tej instytucji związana

³ J. Borkowski, *Glosa do wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997 r., III RN 12/97, Orzecznictwo Sądów Polskich 1998, z. 5, poz. 99, s. 26.*

jest z działaniem wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego. Zarówno jego orzecznictwo, jak i austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym AVG⁴ zezwalały na dokonanie *reformationis in peius* gdy władza odwoławcza uzna taki kierunek rozstrzygnięcia za uzasadniony. Regulacja ta stała się wzorem dla rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵.

Art. 93 tego aktu stanowił, że „władza odwoławcza wyda orzeczenie w sprawie, nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani ustaleniami instancji niższej”. Na gruncie orzecznictwa i piśmiennictwa sprawa ta nie była jednak tak oczywista. Przez cały okres międzywojenny toczył się bowiem dyskurs zwolenników dwóch koncepcji – zwolenników pełnej dopuszczalności *reformationis in peius*, którzy jak na przykład J. Panejko w głosie do wyroku NTA z 19 września 1934 r. uzasadniali powyższy postulat faktem, iż prawo administracyjne w swojej istocie „dąży do realizacji interesu publicznego, wobec którego interesy prywatne muszą ustąpić”⁶ oraz drugiego stronnictwa, które postulowało ograniczenie stosowania tej instytucji. Reprezentantem tej koncepcji był m.in. B. Wasiułyński, który w głosie do wyroku NTA z 16 października 1934 r. wskazywał, iż: „*reformationis in peius* może nastąpić, gdy jest to nakazane przez normę prawną lub gdy ustawa upoważnia do takiego rozstrzygnięcia, a interes publiczny tego wymaga”⁷. Rozwój drugiej z tych koncepcji spowodował, że, choć stosunkowo późno, bo dopiero w 1960 r., zakaz *reformationis in peius* został wprowadzony do polskiego porządku prawnego.

Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. w art. 121 *expressis verbis* stanowił, iż: „organ odwoławczy może wydać decyzję na niekorzyść strony odwołującej się, gdy zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem lub sprzeczna z interesem społecznym”. Wprowadzono więc rozwiązanie, w którym oparto omawianą instytucję na dwóch rozłącznych kryteriach – niezgodności decyzji I instancji z prawem oraz sprzeczności decyzji I instancji z interesem społecznym. Rozwiązanie to było jednak poddawane krytyce, ponieważ określone poprzez powyższe kryteria granice stosowania *reformationis in peius* były stosunkowo szerokie, a wobec braku w tym czasie sądowej kontroli administracji – umożliwiały niemalże dowolną interpretację podanych kryteriów, szczególnie zaś pojęcia interesu społecznego. Granice te uległy zawężeniu w wyniku nowelizacji k.p.a. z 1980 r.

⁴ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (BGBl. Nr 274/1925).

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36 poz. 341).

⁶ J. Panejko, Glosa do wyroku NTA z 19 września 1934 r., I rej. 11.082/31, Orzecznictwo Sądów Najwyższych w Sprawach Administracyjnych i Podatkowych, s. 55.

⁷ B. Wasiułyński, Glosa do wyroku NTA z 16 października 1934 r., I rej. 12.554/33, Orzecznictwo Sądów Polskich”, s. 79.

Obowiązujący do dzisiaj art. 139 k.p.a. wprowadził istotne zmiany ustanawiając zakaz *reformationis in peius* w niespotykanej w poprzednich regulacjach formie zasady. Jedynie wyjątkami od wprowadzonej w ten sposób reguły są natomiast sytuacje naruszenia prawa w decyzji organu I instancji oraz naruszenia interesu społecznego, zastrzone ponadto do konieczności rażącego, a nie jak poprzednio jakiegokolwiek ich naruszenia.

III. Istota instytucji zakazu *reformationis in peius* – pojęcie „niekorzyść odwołującej się strony”

Fundamentalne znaczenie dla rozważań poświęconych instytucji *reformationis in peius* ma wynikający z samej nazwy tej instytucji zwrot „niekorzyść”. Określenie treści tego pojęcia- sposobu, w jaki należy je rozumieć na gruncie art. 139 k.p.a. ma podstawowe znaczenie dla dokonania prawidłowej wykładni tego przepisu. Cały problem polega jednak na tym, iż jest to zwrot niedookreślony, którego znaczenia zarówno wspomniany przepis, jak i inne przepisy k.p.a. nie przybliżają.

Słownik języka polskiego definiuje termin „niekorzyść”, jako „brak korzyści, pożytku, zysku”⁸. Takie, bardzo szerokie określenie nie pozwala jednak na precyzyjne ustalenie zakresu omawianego pojęcia w art. 139 k.p.a. Dokonując znacznego zawężenia pojęcia „niekorzyść”, większość badaczy zwykła rozumieć je w świetle wspomnianego przepisu, jako: „uszczerbek w materialnoprawnej sytuacji odwołującej się strony”⁹. Nie jest to więc jakakolwiek niekorzyść, lecz tylko ta dotycząca kształtowania sytuacji prawnej strony.

Kolejnym problemem, jaki pojawia się w tym kontekście jest potrzeba wskazania punktu odniesienia dla pogorszenia się sytuacji strony. Dana okoliczność może być bowiem uznana za niekorzystną tylko w stosunku do innej. Pojęcie „niekorzyść” służy tu porównaniu tych dwóch stanów. W zakresie określenia kryterium do którego można odnosić, relatywizować to pojęcie, za słuszny należy uznać pogląd wyrażony m.in. przez J. Zimmermanna, który za punkt odniesienia dla oceny „niekorzyści” jaka może spotkać odwołującą się stronę, uważa treść decyzji organu I instancji. Przyjmuje on, że decyzja wydana na korzyść lub niekorzyść strony, to decyzja kształtująca sytuację prawną strony w sposób odpowiednio bardziej lub mniej korzystny niż decyzja organu I instancji. Wedle tego dominującego poglądu „pogorszenie” sytuacji prawnej odwołującej się strony

⁸ E. Sobol, *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002, s. 553.

⁹ J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowo-administracyjnym* [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 89.

w świetle art. 139 k.p.a., ustala się poprzez porównanie treści decyzji organu II instancji z treścią zakwestionowanej decyzji organu I instancji.

Trzecim obok materialnoprawnej istoty oraz orzeczenia I instancji jako punktu odniesienia elementem konstrukcyjnym pojęcia „niekorzyści” w rozumieniu art. 139 k.p.a. jest jej rzeczywisty charakter. Chodzi tu o to, aby niekorzyść odwołującej się strony wiązać tylko z daną, podejmowaną właśnie decyzją organu odwoławczego, nie zaś z dalszymi, ewentualnie przewidywanymi skutkami tej decyzji. Próbując sformułować definicję „niekorzyści” w rozumieniu analizowanego przepisu należy więc stwierdzić, iż oznacza ona uszczerbek w materialnoprawnej sytuacji odwołującej się strony, ustalany przez porównanie treści decyzji organu odwoławczego z treścią decyzji organu I instancji, posiadający rzeczywisty, nie zaś jedynie hipotetyczny charakter. W związku z powyższym powstaje pytanie – zmiana których składników decyzji może zostać oceniona jako zmiana jej treści na niekorzyść odwołującej się strony.

Wśród podstawowych składników decyzji administracyjnej wymienionych w art. 107 k.p.a. rozważyć należy w tym kontekście rozstrzygnięcie, podstawę prawną oraz uzasadnienie. Pojęcie „niekorzyści” odwołującej się strony wiąże się przede wszystkim z rozstrzygnięciem sprawy. Z istoty tego elementu decyzji wynika bowiem, że zawiera ono postanowienia kształtujące sytuację materialnoprawną strony, a co za tym idzie może ukształtować ją w sposób niekorzystny. W literaturze wskazuje się, że:

działaniem na niekorzyść strony jest (...) odmowa przyznania uprawnień, umniejszenie zakresu jej uprawnień lub rozszerzenie sfery obowiązków, które ustalone były w sposób korzystniejszy dla strony w decyzji I instancji¹⁰.

Drugi z podstawowych składników decyzji – jej podstawa prawna jest jednym z elementów decydujących o tożsamości sprawy administracyjnej. Co za tym idzie, jej zmiana pociąga za sobą utratę tożsamości przez daną sprawę. Powoduje to, że *reformatio in peius*, będąc konstrukcją właściwą dla administracyjnego toku instancji w ramach jednej sprawy administracyjnej, może nastąpić tylko w ramach tej samej podstawy prawnej. Rozstrzygnięcie na niekorzyść strony odwołującej się, nie może więc polegać na zmianie podstawy prawnej zaskarżonej decyzji.

Trzecim z wspomnianych składników decyzji jest jej uzasadnienie. W świetle art. 107 § 3 k.p.a. powinno się ono składać z dwóch części: uzasadnienia faktycznego i uzasadnienia prawnego. Jego celem nie jest jednak kształtowanie sytuacji prawnej strony, ale realizacja ogólnej zasady przekonywania z art. 11 k.p.a. Jak wskazuje J. Borkowski:

¹⁰ *Ibidem*, s. 95.

„Konkretyzacja prawa nie dokonuje się w uzasadnieniu, ale w rozstrzygnięciu decyzji”¹¹. W konsekwencji uzasadnienie nie kreuje uprawnień i obowiązków, ani ich nie zmienia, więc nie można mówić o pogorszeniu sytuacji prawnej strony w przypadku jego zmiany. Należy również zaznaczyć, że poza podstawowymi elementami wskazanymi w art. 107 § 1 k.p.a. na podstawie art. 107 § 2 k.p.a. treść decyzji administracyjnej może zostać wzbogacona o elementy dodatkowe, takie jak rygor natychmiastowej wykonalności, termin, warunek, czy zlecenie. Elementy te stanowią samodzielne składniki decyzji i w sposób nierozzerwalny wiążą się z jej rozstrzygnięciem. Konsekwencją tej merytorycznej zależności jest fakt, że zmianę w zakresie tych elementów można w pewnych sytuacjach uznać za mniej korzystne ukształtowanie sytuacji prawnej odwołującej się strony. Oznacza to, że pogorszenie sytuacji prawnej strony może nastąpić w ramach rozstrzygnięcia oraz ewentualnie w ramach tych dodatkowych składników decyzji.

IV. Zakres podmiotowy obowiązywania zakazu *reformationis in peius*

Zagadnienie zakresu podmiotowego zakazu *reformationis in peius*, czyli określenia podmiotów w stosunku do których niedopuszczalna jest zmiana decyzji na ich niekorzyść, zostało przez art. 139 k.p.a. określone zwrotem „strona odwołująca się”. Zagadnienie to należy rozpatrywać jednak w trzech aspektach.

Pierwszy z nich nie budzi najmniejszych wątpliwości. Dotyczy bowiem sytuacji, kiedy w postępowaniu bierze udział tylko jedna strona i to ona na gruncie omawianego przepisu jest podmiotem chronionym. Jest to rzecz jasna sytuacja najczęstsza i w tym zakresie interpretacja analizowanego przepisu nie budzi wątpliwości.

Pojawiają się one natomiast w przypadku drugiego aspektu, jaki należy rozpatrzyć. Jest nim sytuacja, kiedy w postępowaniu występuje więcej niż jedna strona. Problem stanowi okoliczność, gdy strony uczestniczące w postępowaniu reprezentują sporne wobec siebie interesy. Nie jest tak wprawdzie zawsze, ale sytuacja taka stanowi znaczący odsetek spraw charakteryzujących się wielością stron postępowania. Znaczna większość doktryny przyjmuje wówczas wyłączenie zakazu *reformationis in peius*. Wskazuje się bowiem, że w sytuacji sporu, lub chociażby konkurencyjnych żądań, rozstrzygnięcie organu II instancji wydane zgodnie z interesem jednej ze stron w sposób oczywisty musi uderzać w drugą. Jak zauważa W. Dawidowicz: „jest to logiczna konsekwencja tego rodzaju

¹¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa, 2004, s. 399.

sytuacji nikt chyba nie może traktować tego jako braku ochrony strony w postępowaniu administracyjnym¹², a ta wartość stanowi przecież *ratio legis* art. 139 k.p.a. Odmienne natomiast uważa A. Skóra¹³, która dowodzi, że stanowisko dopuszczające *reformationis in peius* w przypadku wniesienia odwołania przez strony o sprzecznych interesach wprowadza wbrew regulacji art. 139 k.p.a. trzecią, obok rażących naruszeń prawa i interesu społecznego, przesłankę. Autorka ta uważa, że z powodu braku oparcia w prawie takiego trzeciego wyjątku, jest to wykładnia *contra legem*. Mimo wspomnianego odrębnego stanowiska, według mnie należy przychylić się do przytoczonego wcześniej poglądu większości badaczy.

Trzecim aspektem, jaki należy rozważyć w ramach analizy zakresu podmiotowego ochrony z art. 139 k.p.a., jest zagadnienie działania *reformationis in peius* w sytuacji wniesienia odwołania przez podmioty na prawach strony. Prawo procesowe na bazie k.p.a. wprowadza możliwość uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej (art. 31 k.p.a.) oraz prokuratora (dział IV k.p.a.). Na podstawie przepisów szczególnych przyznaje takie prawo także Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Wśród procesowych „praw strony” przysługujących tym podmiotom występuje, mające szczególne znaczenie dla naszych rozważań prawo do wniesienia odwołania. Na gruncie tego stwierdzenia pojawia się więc istotne pytanie – czy wniesienie odwołania przez podmioty na prawach strony ogranicza możliwość wydania przez organ II instancji decyzji na niekorzyść strony? Konsekwencją *stricte* literalnej wykładni przepisu art. 139 k.p.a. byłoby stwierdzenie, że orzekanie na niekorzyść strony jest w takiej sytuacji możliwe. Ochronie podlega tylko, jak mówi ustawa „strona odwołująca się”. Poglądy na ten temat nie są jednak jednolite.

W przypadku wniesienia odwołania przez organizację społeczną przyjmuje się, że wskazana powyżej wykładnia jest w pełni słuszna. Uczestnictwo i prawo wniesienia odwołania przysługujące organizacji społecznej mają na celu ochronę interesu społecznego, nie zaś ochronę interesu strony poprzez uruchomienie zakazu *reformationis in peius*. W odniesieniu do odwołania wniesionego przez prokuratora uważa się, że uchylenie zakazu *reformationis in peius* na jego skutek, może nastąpić jedynie w przypadku, gdy decyzja organu I instancji rażąco narusza prawo. Zwolennik tego poglądu J. Jendrośka¹⁴ wskazuje bowiem, że po pierwsze to właśnie ochrona prawa jest celem dla którego prokurator został przez ustawodawcę dopuszczony do postępowania. Po drugie zaś interes społeczny podlega ochronie innego uczestnika postępowania, jakim jest organizacja społeczna. Odmienne poglądy reprezentuje J. Zimmermann, który wobec wszystkich podmiotów na

¹² W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne – zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 183.

¹³ A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 202.

¹⁴ J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 238.

prawach strony (także Rzecznika Praw Obywatelskich) przyjmuje w tym kontekście równą miarę dowodząc, iż wniesione przez nie odwołanie „nie może stanowić tamy dla swobodnego określenia sytuacji prawnej strony”¹⁵ ponieważ ich rola nie polega na ochronie interesu strony, ale na ochronie innych, wskazanych przez ustawodawcę wartości.

V. Zakres przedmiotowy obowiązywania zakazu reformationis in peius

Oprócz omówionego powyżej zakresu podmiotowego zakazu *reformationis in peius* należy także określić jego zakres przedmiotowy. Rozumie się przez to kategorie orzeczeń organu odwoławczego, przy wydawaniu których organ jest związany zakazem orzekania na niekorzyść odwołującej się strony. Art. 139 k.p.a. formułuje bowiem ten zakaz nie wskazując do jakich decyzji organu odwoławczego znajduje on zastosowanie. Kategorie rozstrzygnięć wydawanych przez organ odwoławczy są wyczerpująco wymienione w art. 138 § 1–2 k.p.a. Stanowi on, iż organ II instancji może wydać decyzję w której: utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji (art. 138 § 1 pkt. 1), uchyla decyzję organu I instancji w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt. 2 *in principio*), uchyla decyzję organu I instancji i umarza postępowanie administracyjne w I instancji (art. 138 § 1 pkt. 2 *in fine*), umarza postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt. 3) lub uchyla decyzję organu I instancji i przekazuje temu organowi sprawę do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 k.p.a.).

Przyglądając się powyższemu przepisowi należy zauważyć, że większość możliwych rozstrzygnięć organu II instancji ma charakter *stricte* procesowy – nie wpływają one w żadnym stopniu na materialnoprawną sytuację strony. I tak, o zmianie decyzji na niekorzyść strony nie może być mowy w sytuacji decyzji organu odwoławczego utrzymującego w mocy decyzję wydaną w I instancji. Wskutek tego rozstrzygnięcia sytuacja prawna strony nie ulega zmianie, a co za tym idzie nie pogarsza się. Na temat decyzji uchylającej decyzję organu I instancji i umarzającej postępowanie w I instancji oraz decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego wypowiedział się w uzasadnieniu do uchwały w składzie siedmiu sędziów z dnia 4 maja 1998 r. NSA stwierdzając, iż: „typowo procesowy charakter tych rozstrzygnięć raczej wyklucza możliwość zaistnienia na ich tle sytuacji przewidzianej w art. 139. k.p.a.”¹⁶ Co do decyzji o uchyleniu decyzji organu

¹⁵ J. Zimmermann, *Zakaz...*, *op.cit.* s. 94.

¹⁶ Uchwała NSA z dn. 4 maja 1998 r. (Sygn. FPS 1/98, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1998, z. 3, poz. 78).

I instancji i przekazaniu temu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia to, jak uważał J. Zimmermann „organ drugiej instancji, zmierzający do wydania decyzji kasacyjnej – czyli tej właśnie decyzji – nie rozstrzyga w żadnym zakresie o *meritum* sprawy, (...) ogranicza się tylko do oceny potrzeby przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i jego rozmiarów”¹⁷. Przedstawiona powyżej charakterystyka skłania więc do wniosku, że *reformatio in peius* nie może być łączona z rozstrzygnięciami organu odwoławczego, o stricte procesowym charakterze. *Reformatio in peius* polega bowiem, jak sama nazwa wskazuje, na pogorszeniu sytuacji strony, a w przypadku tego typu rozstrzygnięć jej sytuacja materialnoprawna, a ta nas przecież interesuje, nie zmienia się. W doktrynie i orzecznictwie nie budzi więc wątpliwości, że możliwość dokonania *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym związana jest jedynie z decyzją w której organ II instancji uchyla decyzję organu I instancji w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, a więc z tak zwaną decyzją reformatoryjno-merytoryczną. Wynika to właśnie z jej merytoryczności. Decyzja ta, jako jedyna z możliwości wymienionych w art. 138 k.p.a. jest rozstrzygnięciem konkurencyjnym merytorycznie wobec decyzji organu I instancji. Następuje tu przekształcenie treści decyzji organu I instancji w określonym kierunku: *in melius* – na korzyść strony lub *in peius* – na jej niekorzyść. Nie ulega więc wątpliwości, że sformułowanie „organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść odwołującej się strony”, którym posługuje się przepis art. 139 k.p.a. odnosi się jedynie do decyzji reformatoryjno- merytorycznej z art. 138 § 1 pkt. 2 *in principio* k.p.a.

Przy analizie zakresu przedmiotowego zakazu *reformationis in peius* z art. 139 k.p.a. istotną kwestią jest także rozstrzygnięcie, czy przepis ten znajduje zastosowanie do innych niż odwołanie środków prawnych takich jak wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy i zażalenie.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest, jak mówi art. 127 § 3 k.p.a. środkiem prawnym przysługującym od decyzji wydawanych w I instancji przez ministra i samorządowe kolegium odwoławcze. Nie ma on charakteru dewolutywnego, jego wniesienie powoduje ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej przez ten sam organ, który wydał decyzję w I instancji, nie zaś przez organ odwoławczy. Należy się zastanowić, czy niedewolutywność tego środka nie wyklucza możliwości stosowania art. 139 k.p.a. Ważnym argumentem jest w tej kwestii pogląd wyrażony w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 9 grudnia 1996 r., wedle którego:

nie ma większego (...) znaczenia, że art. 127 § 3 k.p.a. stanowi oczywiste odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W zasadzie tej punkt ciężkości spoczywa na

¹⁷ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1982, s. 111.

prawnej możliwości ponownego rozstrzygnięcia sprawy, natomiast jest kwestią drugorzędną, czy do kolejnego rozstrzygnięcia sprawy właściwy jest organ wyższego stopnia, czy też ten sam organ administracji państwowej, który rozstrzygał sprawę w I instancji¹⁸.

Wydaje się więc, że skoro ustawodawca zdecydował się poprzez wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przyznać stronie swoisty substytut odwołania, to pragnął również zapewnić jej taką samą ochronę w sferze skutków prawnych rozstrzygnięcia, jaka przysługuje stronie wnoszącej odwołanie. Fundamentalne znaczenie ma w tym kontekście treść art. 127 § 3 *in fine* k.p.a., nakazująca do rozpatrzenia wniosku stosować odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. W piśmiennictwie prezentowane jest więc stanowisko, wedle którego w postępowaniu prowadzonym przez organ rozpatrujący omawiany środek prawny przepis art. 139 k.p.a. powinien być stosowany „wprost”. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 14 marca 1999 r., w którym sąd ten stwierdził, iż: „do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, a więc również przepis art. 139 k.p.a.”¹⁹ Nawiasem mówiąc tworzy to w praktyce administracyjnej bardzo ciekawą sytuację, w której skorzystanie z *reformationis in peius* przez organ rozpatrujący wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest swoistym „uderzeniem się w pierś”, gdyż wymaga od niego stwierdzenia, iż jego własna decyzja, wydana w I instancji, w sposób „rażący” narusza prawo lub interes społeczny.

Podjmując teoretyczne rozważania nad zakresem przedmiotowym obowiązywania *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym nie sposób ominąć zagadnienia dopuszczalności jej stosowania przez organ administracji publicznej rozpatrujący zażalenie na postanowienie. Zażalenie jest środkiem prawnym służącym kwestionowaniu postanowień, czyli drugiego obok decyzji rodzaju rozstrzygnięć jakie może podejmować organ w postępowaniu administracyjnym. Art. 141 § 1 k.p.a. stanowi, iż „na wydane w toku postępowania postanowienie służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi”. Wyraźnie widać więc, że nie w każdej sytuacji możliwe jest wniesienie zażalenia, a jedynie w tej, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi. Przepisy rozdziału 11 k.p.a. pt. *Zażalenia* nie zawierają przepisu stanowiącego odpowiednik art. 139 k.p.a. Podstawową wskazówkę dotyczącą obowiązywania *reformationis in peius* w odniesieniu do zażaleń stanowi więc art. 144 k.p.a., który zawiera ogólne odesłanie nakazujące w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 11 stosować odpowiednio przepisy dotyczące odwołań. Prosta konsekwencją

¹⁸ Uchwała NSA z dn. 9 grudnia 1996 r. (Sygn. OPS 11/96, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1997, nr 2, poz. 44).

¹⁹ Wyrok NSA z dn. 14 marca 1999 r. (Sygn. IV SA 888/99).

tego odesłania jest więc odpowiednie stosowanie art. 139 k.p.a. także do zażaleń. Problem stanowi jednak rozumienie w tym kontekście zwrotu „odpowiednie stosowanie”. Na tej płaszczyźnie pojawiły się w doktrynie dwa stanowiska. Pierwsze, przedstawione przez m.in. B. Adamiak²⁰, wskazuje, że przepis art. 139 k.p.a., podobnie jak to było w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, powinien być stosowany „wprost”. Drugi pogląd, za którym optuje m.in. G. Łaszczyca²¹, zawiera tezę, iż przepis art. 139 k.p.a. powinien być wobec zażaleń stosowany „ze zmianami”. Ta „odmiana” odpowiedniego stosowania przepisu adresowanego polega na uwzględnieniu przy jego subsumpcji charakterystycznych cech instytucji znajdującej swoje oparcie w przepisie odsyłającym – w tym wypadku instytucji zażalenia. Ze względu na wyraźne odrębności między zażaleniem a stanowiącym przedmiot regulacji art. 139 k.p.a. odwołania, wydaje się, że należy w tym przypadku przychylić się do drugiego z przytoczonych stanowisk. Wskazane odmienności polegają w pierwszej kolejności na procesowym rozumieniu pojęcia niekorzyści, jaką może odnieść podmiot wnoszący zażalenie. W drugiej kolejności podstawę odmienności stanowi natomiast szerszy niż w przypadku odwołania krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia środka prawnego. Oznacza to, że pojęcie „niekorzyść” odnosi się w przypadku zażalenia nie tylko do strony, ale także do innych podmiotów legitymowanych do wniesienia zażalenia jak np. świadkowie czy biegli. Należy w końcu zauważyć, że nie każde postanowienie zdolne jest do pogorszenia sytuacji żalącego się podmiotu, a co za tym idzie, nie wobec każdego postanowienia art. 139 k.p.a. znajduje zastosowanie. Możliwość wydania przez organ rozpatrujący zażalenie postanowienia będącego w swej treści mniej korzystnym dla podmiotu wnoszącego zażalenie niż zakwestionowane postanowienie I instancji, wiąże się z możliwością merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii proceduralnych, a ściślej rzecz ujmując – przekształceniem ich treści. Nie wszystkie postanowienia znajdują się więc w zakresie przedmiotowym *reformationis in peius*.

VI. Przesłanki zezwalające na dokonanie *reformationis in peius* w świetle art. 139 k.p.a.

Po określeniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego zakazu *reformationis in peius*, należy poświęcić nieco uwagi przesłankom, jakie na podstawie obowiązujących przepisów zezwalają na odstąpienie od tego zakazu. Art. 139 k.p.a. stanowi, że „organ odwoławczy

²⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 415.

²¹ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Komentarz do art. 104–269, Kraków 2007, s. 94.

nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba, że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”. Przepis ten formułuje więc jako zasadę zakaz *reformationis in peius*. Wskazuje jednak także dwa wyjątki, których wystąpienie umożliwi organowi wydanie decyzji na niekorzyść strony. W nauce przedmiotu oraz w orzecznictwie NSA ustalił się dominujący pogląd, iż przesłanki te, jako wyjątki od ogólnej zasady nie powinny być interpretowane rozszerzająco. J. Borkowski pisze, że: „zmiana zaskarżonej decyzji na niekorzyść strony wnoszącej odwołanie ma charakter wyjątkowy, a każdy wyjątek musi być interpretowany ścieśniająco”²². Problematicznym jest fakt, że tak ważne z punktu widzenia prawidłowej wykładni art. 139 k.p.a. wyjątki wyrażone są przez ustawodawcę w formie zwrotów niedookreślonych. Poprzez użycie wspomnianych nieostrych pojęć, ustawodawca upoważnia organ stosujący prawo do wiążącego ustalenia w drodze wykładni ich treści znaczeniowej w konkretnym przypadku. Jednakże swoboda organu nie jest w tym zakresie nieograniczona i nie oznacza dowolności ich interpretacji. J. Borkowski w głosie do wyroku SN z dnia 17 kwietnia 1997 r. wskazuje, iż „nie jakiegokolwiek naruszenie prawa lub interesu społecznego stwarza możliwość zmiany decyzji na niekorzyść odwołującego się, lecz naruszenie rażące, kwalifikowane”²³. Dla właściwego zrozumienia omawianego zagadnienia należy więc przybliżyć znaczenie obu wspomnianych przesłanek.

1. Przesłanka „rażącego naruszenia prawa”

Pierwszą z przesłanek, zezwalających na podstawie art. 139 k.p.a., na wydanie przez organ odwoławczy decyzji mniej korzystnej dla odwołującej się strony, niż decyzja organu I instancji, jest stwierdzenie przez ten organ „rażącego naruszenia prawa” w zakwestionowanej przez stronę decyzji organu I instancji. Pojęcie „rażące naruszenie prawa” jako zwrot nieostry następuje, jak już wspomniano, wiele wątpliwości interpretacyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się tym terminem dwukrotnie. Pierwszym jego użyciem jest określenie analizowanej przez nas przesłanki, drugim natomiast określenie jednej z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. W związku z taką regulacją dokonaną przez ustawodawcę pojawia się pytanie – czy zwrot „rażące naruszenie prawa” zawarty w art. 139 k.p.a. powinien być rozumiany zgodnie ze znaczeniem nadanym mu w art. 156 § 1 pkt. 2, czy też należy go interpretować w sposób odmienny? W nauce postępowania administracyjnego zarysowały się w tym zakresie trzy stanowiska.

²² B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 390.

²³ J. Borkowski, *Glosa...*, *op.cit.*, s. 25.

Zgodnie z pierwszym z nich przyjmuje się, że ustawodawca nadał w interesującym nas przepisie terminowi „rażące naruszenie prawa” znaczenie identyczne z tym samym zwrotem użytym w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawia przede wszystkim postulat wykładni systemowej, głoszący, iż ten sam zwrot językowy na gruncie jednego aktu prawnego powinien mieć jednakowe znaczenie. Jednakże zgodnie z powszechnie akceptowanym poglądem, zwrot „rażące naruszenie prawa” użyty w art. 156 § 1 pkt. 2 należy rozumieć, jako naruszenie prawa materialnego inne niż wymienione w art. 156 § 1 pkt. 1, 2 *in principio*, 3–7 k.p.a. oraz inne niż naruszenia prawa procesowego będące przesłankami wznowienia postępowania administracyjnego z art. 145 § 1 k.p.a. Takie też znaczenie ma, według przedstawianego poglądu, omawiany zwrot w art. 139 k.p.a. Przyjęcie takiego stanowiska rodzi jednak poważny dylemat polegający na tym, jakie naruszenie prawa należy, jakie zaś nie należy uznać za rażące. Na ten temat wypowiada się E. Bojanowski stwierdzając, że: „Rażące naruszenie prawa, to sytuacja, gdy podstawa prawna działania została zastosowana w sposób absolutnie sprzeczny z wyraźnym brzmieniem przepisu i nie budzącymi wątpliwości intencjami ustawodawcy”²⁴. Przedstawione powyżej pierwsze z trzech stanowisk nie znajduje jednak szerokiego uznania. Podobnie jest zresztą i z drugim poglądem, według którego ustawodawca za rażące naruszenie prawa w świetle art. 139 k.p.a. uznaje wszystkie podstawy stwierdzenia nieważności decyzji, a nie tylko tę wskazaną w art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. Argumentem zwolenników tej koncepcji jest fakt, że wszystkie naruszenia prawa wymienione w art. 156 k.p.a. posiadają rażący charakter, a zwrot użyty w art. 156 § 1 pkt. 2 *in fine* jest odmienny o tyle, że spełnia rolę swoistej „furtki”. Określenie, jednej z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji poprzez użycie zwrotu niedookreślonego ma spowodować elastyczność tego przepisu, ponieważ ze względu na dynamikę stosunków społecznych trudno jest *ad hoc* wyczerpująco wymienić wszystkie możliwe naruszenia prawa, jakimi może być dotknięta decyzja administracyjna. Zwolennicy tej teorii nie potrafią jednak wyjaśnić, dlaczego ustawodawca rażące naruszenie prawa miałby ograniczyć tylko do kwalifikowanych naruszeń prawa materialnego. Przedstawiciele trzeciego, znajdującego największe uznanie stanowiska, stwierdzają, że rażące naruszenie prawa w świetle art. 139 k.p.a. obejmuje zarówno naruszenia prawa materialnego stanowiące przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 k.p.a., jak i naruszenia prawa procesowego, będące podstawami do wznowienia postępowania z art. 145 i art. 145a k.p.a. Wskazując tak szerokie granice rażącego naruszenia prawa z art. 139 k.p.a. opierają się oni na wykładni funkcjonalnej, dowodząc, że *ratio legis* tego przepisu jest m.in. wyeliminowanie

²⁴ E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang (red.) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 337.

z obrotu prawnego decyzji dotkniętej ciężkimi wadami prawnymi – niezależnie od tego czy są to wady procesowe, czy też materialnoprawne. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że określenie „rażące naruszenie prawa” użyte w art. 139 k.p.a., jest szersze od użytego w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. i obejmuje kwalifikowane przypadki naruszenia prawa wymienione zarówno w art. 156 § 1 k.p.a., jak i w art. 145 § 1 oraz art. 145a k.p.a. Samo natomiast oparcie wyjątku od zasady zakazu *reformationis in peius* na kryterium rażącego naruszenia prawa nie budzi zastrzeżeń, ponieważ jak pisze B. Adamiak:

wprowadzenie w tym wypadku bezwzględnego zakazu *reformationis in peius* oznaczać by musiało nałożenie na organ obowiązku działania z rażącym naruszeniem prawa, czyli wbrew zasadzie praworządności²⁵.

2. Przesłanka „rażącego naruszenia interesu społecznego”

Drugą przesłanką uzasadniającą, na podstawie regulacji art. 139 k.p.a. dokonanie *reformationis in peius*, jest rażące naruszenie interesu społecznego. Stanowi ono bardzo interesującą przesłankę, charakterystyczną jedynie dla postępowania administracyjnego. W doktrynie pojawiają się poglądy kwestionujące zasadność istnienia tej przesłanki w treści art. 139 k.p.a. Według E. Ochendowskiego przesłanka ta „nie wydaje się potrzebna, ponieważ wyrazicielem interesu społecznego jest prawo”²⁶. Nie jest to jednak, jak sądzę, pogląd uzasadniony, ponieważ dopuszczalność wydania decyzji na niekorzyść strony ma miejsce jedynie wówczas, gdy występuje rażące naruszenie prawa. Wtedy zaś, gdy decyzja wydana jest z naruszeniem prawa, ale nie jest ono „rażące”, interes społeczny nie podlega należytej ochronie. Wprowadzenie przez ustawodawcę przesłanki rażącego naruszenia interesu społecznego ma więc służyć, jak się wydaje, pełniejszej realizacji zasady praworządności. Pozwala bowiem na naprawienie uznanych za „nierażące naruszenie prawa” wadliwości decyzji organu I instancji – rzecz jasna, gdy mieszczą się one w pojęciu interesu społecznego. Podstawowego znaczenia nabiera więc ustalenie zakresu pojęcia „interes społeczny” w rozumieniu art. 139 k.p.a., czy jak proponuje A. Skóra: „ustalenie zakresu interesu publicznego, stanowiącego synonim interesu społecznego, a bardziej przystającego do współczesnych realiów prawnoustrojowych”²⁷.

Są to pojęcia niedookreślone, nieposiadające na gruncie ustawy żadnej definicji. Pomimo wielu prób ich definiowania brak jest zgodności w końcowej ocenie. Trudności te

²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 392.

²⁶ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997, s. 176.

²⁷ A. Skóra, *op.cit.*, s. 312.

wynikają z faktu, iż jak wskazuje M. Wyrzykowski „interes publiczny to pojęcie o względnym charakterze. Jego treść ulega zmianom w czasie i jest zależna od kontekstu politycznego, społecznego i ustrojowego”²⁸. W doktrynie przeważa jednak rozumienie go jako interesu przeciętnego, jako swoistej średniej z interesów indywidualnych obywateli. W powyższym ujęciu, jak wskazuje W. Jakimowicz, interes publiczny będzie „interese całej społeczności państwowej”²⁹. Zasadną wydaje się więc teza, iż ustalenie znaczenia interesu publicznego możliwe jest tylko w odniesieniu do konkretnej sprawy. To organ stosujący prawo, sam musi ustalić, co w danej sytuacji stanowi interes publiczny, jak również to, co może być z nim sprzeczne w sposób „rażący”.

Podsumowując powyższe rozważania warto wskazać definicję interesu publicznego zaproponowaną przez J. Jendroškę. Określił on „interes publiczny”, jako: „wszystko, co jest zgodne z obowiązującym prawem i jest korzystne dla społeczeństwa, jako całości”³⁰. Powyższe przybliżenie treści zwrotu „naruszenie interesu społecznego” pozwala podjąć próbę ustalenia, co należy rozumieć przez „rażące” naruszenie tego interesu.

W głosie do wyroku NSA z dnia 12 marca 1986 r. J. P. Tarno stwierdził, że: „rażącym naruszeniem interesu społecznego będzie zawsze naruszenie dóbr szczególnie przez prawo chronionych”³¹. Ważną wskazówkę interpretacyjną do określenia katalogu tych dóbr zawiera art. 161 k.p.a. Wymienia on listę dóbr uznanych przez ustawodawcę za wymagające szczególnej ochrony na drodze administracyjnej, takich jak: życie i zdrowie ludzkie, ważne interesy gospodarki narodowej, ważne interesy państwa. Jak zauważa B. Adamiak „możliwość zmiany decyzji organu I instancji powinna być ograniczona tylko do sytuacji wymienionych w art. 161 k.p.a.”³² Rozumiejąc znaczenie przesłanki użytej przez ustawodawcę w art. 139 k.p.a. należy zadać sobie pytanie – czy organ stosujący prawo, opierając się wyłącznie na niej, może wydać rozstrzygnięcie na niekorzyść strony, jeżeli decyzja organu I instancji jest zgodna z prawem. Ustawodawca używając w art. 139 k.p.a. alternatywy zwykłej, wyrażonej w słowie „lub” wydaje się umożliwiać taką sytuację. W doktrynie ukształtowało się jednak stanowisko odmienne. Zgodnie z nim organ odwoławczy, stwierdzając, że decyzja organu I instancji „rażąco” narusza interes społeczny, nie może jednak jej zmienić na niekorzyść strony, jeżeli jednocześnie decyzja ta nie narusza prawa. Powodem sformułowania takiej tezy jest fakt, że jak słusznie wskazuje M. Wyrzykowski:

²⁸ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, s. 116.

²⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 122.

³⁰ J. Jendroška, *op.cit.*, s. 302.

³¹ J. P. Tarno, Glosa do wyroku NSA z dn. 12 marca 1986 r. (Sygn. III SA 1398/85, *Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych* 1988, z. 5, poz. 124.), s. 12.

³² B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 393.

„omawiana przesłanka nie powinna być dźwignią za pomocą której wyważa się porządek prawny w imię niejasnych racji polityki administracyjnej”³³. Takie zapatrywanie jest również konsekwencją poglądu, że decyzja zgodna z prawem nie zagraża interesowi społecznemu. Podsumowując, przez rażące naruszenie interesu społecznego z art. 139 k.p.a. należy rozumieć takie naruszenie wartości szczególnie chronionych przez prawo, które jednocześnie można zakwalifikować, jako nierażące, ale jednak naruszenie prawa.

VII. Podsumowanie – skutki naruszenia zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym

Dokonując podsumowania powyższych rozważań nad instytucją *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym, należy wskazać na konsekwencje, jakie pociąga za sobą jego nieprzestrzeganie. Skutki te stanowią dowód na wagę, jaką posiada w systemie postępowania administracyjnego analizowana gwarancja procesowa. Z naruszeniem zakazu z art. 139 k.p.a. mamy do czynienia, gdy organ odwoławczy wydał decyzję lub jak wcześniej ustaliliśmy – postanowienie na niekorzyść strony, a brak było podstaw do takiego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie organu I instancji nie naruszało bowiem prawa w sposób rażący, jak również nie naruszało w sposób rażący interesu społecznego. Wskazana sytuacja nie wyczerpuje jednak przypadków złamania zakazu *reformationis in peius*.

W orzecznictwie NSA i SN przyjmuje się bowiem, że z naruszeniem takim mamy do czynienia również gdy organ odwoławczy, opierając się na podstawach określonych w art. 139 k.p.a., wyda orzeczenie na niekorzyść strony, dokonując tego jednak bez podania szczegółowego uzasadnienia takiego rozstrzygnięcia, na którego bezwzględną konieczność wskazują w swoim orzecznictwie NSA oraz SN. Jak stwierdził SN w wyroku z dnia 9 listopada 1995 r.:

decyzja organu odwoławczego wydana została (...) na niekorzyść strony odwołującej się, z rażącym naruszeniem art. 139 k.p.a. w warunkach braku przekonujących ustaleń oczywistości rażącego naruszenia prawa i interesu społecznego przez organ I instancji³⁴.

Takie stanowisko jest konsekwencją wyjątkowego w świetle art. 139 k.p.a. charakteru dopuszczalności orzekania na niekorzyść strony. Zlekceważenie obowiązku szczegółowego wykazania (w ramach uzasadnienia decyzji) argumentów przemawiających w danej sytuacji za zastosowaniem *reformationis in peius* należy więc także uznać za naruszenie zakazu

³³ M. Wyrzykowski, *op.cit.*, s. 121.

³⁴ Wyrok SN z dn. 9 listopada 1995 r. (Sygn. III ARN 50/95).

orzekania na niekorzyść odwołującej się strony. Podstawowe znaczenie dla określenia konsekwencji naruszenia zakazu *reformationis in peius* ma ustalenie sposobów eliminacji z obrotu prawnego decyzji lub postanowień ten zakaz naruszających. Zakaz *reformationis in peius* stanowi, jak się wyraził NSA w uchwale z dnia 4 maja 1995 r., jedną z „podstawowych gwarancji procesowych strony”³⁵. Jego respektowanie, zgodnie z wyrokiem SN z dnia 24 czerwca 1993 r. „należy uznać za jedną z fundamentalnych zasad prawa procesowego w demokratycznym państwie prawa”³⁶. Tak doniosła rola przypisywana temu przepisowi w zakresie postępowania administracyjnego powoduje, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo jego naruszenie traktują jako „rażące naruszenia prawa” z art. 156 § 1 pkt.2 *in fine*, które, jak wspomniałem w poprzedniej części artykułu, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji. Pomijając w tych rozważaniach możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego na gruncie postępowania administracyjnego naruszającego zakaz *reformationis in peius* decyzji, to właśnie możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest drogą eliminacji takiego rozstrzygnięcia z systemu prawa.

Jest to ponadto droga skuteczna zarówno dla niezgodnych z art. 139 k.p.a. decyzji, jak i postanowień. Na podstawie odesłania zawartego w art. 126 k.p.a. „do postanowień, od których przysługuje zażalenie, stosuje się odpowiednio m.in. przepisy art. 156–159 k.p.a”, a więc przepisy regulujące stwierdzenie nieważności decyzji. Jak stwierdza, J. Zimmermann:

jeżeli organ odwoławczy pogorszył sytuację prawną strony wbrew wyraźnej dyspozycji art. 139 k.p.a., to taka decyzja mogłaby być uznana za rażąco naruszającą prawo, skoro ustawa procesowa na takie orzekanie – co do zasady – nie zezwala. Możliwe jest więc stwierdzenie nieważności decyzji organu odwoławczego naruszającej zakaz zmiany na niekorzyść strony, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt. 2 *in fine*)³⁷.

Wskazana – dotkliwa konsekwencja naruszenia zakazu *reformationis in peius* najdobitniej dowodzi znaczenia i doniosłości przepisu z art. 139 k.p.a., jako narzędzia realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i podstawowej gwarancji procesowej służącej stronie w toku tego postępowania.

³⁵ Uchwała NSA z dn. 4 maja 1995 r. (Sygn. I SA 1868/94, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1996, 3 poz. 116).

³⁶ Wyrok SN z dn. 24 czerwca 1993 r. (Sygn. III RN 33/93).

³⁷ J. Zimmermann, *Zakaz...*, *op.cit.*, s. 94.