

PIOTR POGONOWSKI

PODSTAWOWE PROBLEMY
OBOWIĄZYWANIA ZAKAZU *REFORMATIONIS IN PEIUS*
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

1. Postępowanie administracyjne reguluje zasady procedowania przed organami administracji wykonującymi akty władcze (*imperium*) w stosunku do podmiotów poddanych ich władzy. W stosunkach administracyjnoprawnych nie można więc doszukać się autonomii i równorzędności stron tych relacji, charakteryzujących stosunki prywatnoprawne¹.

Założenia powyższe znajdują swoje odzwierciedlenie w ukształtowaniu zasad rządzących postępowaniem administracyjnym (w szerokim rozumieniu), co odbija się także na dopuszczalności i wykładni zakazu *reformationis in peius* (pogarszania sytuacji prawnej strony skarżącej rozstrzygnięcie organu niższego rzędu), również regulowanego w tym postępowaniu². Instytucja ta

Dr hab. PIOTR POGONOWSKI – Katedra Procedury Cywilnej WPPKiA KUL; adres do korespondencji: ul. Opinogórska 7/54, 04-039 Warszawa; e-mail: ppogonow@op.pl

¹ Por. zamiast wielu: Z. J a n o w i c z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 1999, s. 28 n. Z tego założenia wychodził ustawodawca przedwojenny, normując przepisy postępowania administracyjnego w sposób dopuszczający *reformatio in melius*, a także *in peius* (por. art. 93 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm.). B. A d a m i a k, [w:] B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2003, s. 598 n.; J a n o w i c z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 370 n. Co do ewolucji znaczenia zakazu na gruncie postępowania administracyjnego zob. także: H. K n y s i a k - M o l a k, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 242 n.

² Por. J. B o r k o w s k i, [w:] A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 13 n.; W. C h r ó ś c i e l e w s k i, *Recenzja pracy A. Skóry, Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 83 n. Autorka wychodzi z założenia, że w postępowaniu tym nie powinien obowiązywać

nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obowiązywania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

Jak podkreśla B. Adamiak, zakaz należy do podstawowych gwarancji procesowych prawa obrony strony³. H. Knysiak-Molak podkreśla także, że jest to instytucja o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym⁴. Jej celem jest zapobieganie sytuacjom, w których strona niezadowolona z orzeczenia – jej zdaniem nieprawidłowego lub niesłusznego – rezygnowałaby z możliwości jego zaskarżenia w obawie, że w razie nieuwzględnienia jej wniosków sytuacja jej ulegnie jeszcze dalszemu pogorszeniu⁵. Podobną rolę zabezpieczającą minimum bezpieczeństwa prawnego skarżącego – w kontekście konstytucyjnie gwarantowanego prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176, 78 i 45 Konstytucji) – odgrywa także zakaz postępowaniu cywilnym i karnym⁶.

Zgodnie z ogólną normą art. 139 Kpa⁷ organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Widzimy więc, że przepis powyższy – wychodząc z założeń regulacji stosunków administracyjnoprawnych – w dość szerokim zakresie, posługując się klauzulami generalnymi, wskazującymi na ochronę interesu publicznego, wprowadza zakaz pogarszania sytuacji osoby skarżącej. Oznacza to, że nawet w postępowaniu, w którym nie są realizowane przede wszystkim interesy jednostkowe, których dysponentami są równoprawne podmioty, gwarancyjna funkcja zakazu *reformationis in peius* może spełniać swoją funkcję⁸.

zakaz *reformationis in peius*. Zob. także: T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowo-administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 293 n.

³ A d a m i a k, [w:] A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 598. Zob. także orzeczenie SN z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie III ARN 33/93, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 112.

⁴ K n y s i a k - M o l a k, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, s. 238.

⁵ Tak T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowo-administracyjne*, s. 293.

⁶ Por. K. M a r s z a ł, *Zakaz „reformationis in peius” w nowym ustawodawstwie karnym*, Warszawa 1970; P. P o g o n o w s k i, *Zakaz „reformationis in peius” w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2004.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁸ Por. A. S k ó r a, „*Reformatio in peius*” w *postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 24 n. Należy zauważyć, że dla określenia miejsca zakazu w postępowaniu administracyjnym znamieny jest sam tytuł wskazanej publikacji. Zob. także: Z. K m i e c i a k, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 207 n.

A. Skóra podkreśla, że uzasadnieniem możliwości dokonania *reformatio in peius* w postępowaniu administracyjnym jest: konieczność przestrzegania zasady praworządności, ochrona interesu publicznego, niesporny charakter postępowania administracyjnego, zasada oficjalności rządząca tym postępowaniem, merytoryczny model administracyjnego toku instancji, brak prawomocności materialnej decyzji administracyjnej⁹.

Z drugiej strony ta sama Autorka wskazuje na te momenty, które decydują o tym, że zakaz w postępowaniu administracyjnym także został wprowadzony. Podkreśla, że zakaz można w postępowaniu administracyjnym usprawiedliwić koniecznością ochrony interesu strony, ochrony jej zaufania do organów administracji i procedur przez nie stosowanych oraz kontrolnego modelu administracyjnego toku instancji¹⁰.

W doktrynie podkreśla się, że norma zakazu *reformationis in peius* ma charakter materialnoprawny, gdyż ogranicza kompetencję organu II instancji do wydania decyzji administracyjnej, a tym samym do zastosowania materialnej normy prawa administracyjnego¹¹.

W nauce prawa postępowania administracyjnego zauważa się także fakt, że zakaz *reformationis in peius* obowiązuje w przypadku odwołania się strony, nie zawsze jednak obowiązuje w przypadku wniesienia odwołania przez organizację społeczną, prokuratora czy Rzecznika Praw Obywatelskich¹².

Podkreśla się przy tym, że zakaz nie obowiązuje w przypadku wydania przez organ wyższy decyzji utrzymującej w mocy zaskarżone rozstrzygnię-

⁹ Skóra, „*Reformatio in peius*”, s. 27 n.

¹⁰ Tamże, s. 56 n.; t a ż, *Skutki naruszenia zakazu „reformationis in peius” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6, s. 67 n.

¹¹ Por. K n y s i a k - M o l a k, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, s. 240 n. (Autorka uważa zakaz za „uprawnienie strony o charakterze mieszanym – procesowym i materialnoprawnym”); J. Z i m m e r m a n, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, [w:] *Księga Pamiątkowa poświęcona Prof. dr hab. E. Ochendowskiemu*, Toruń 1999, s. 352 i n.; Skóra, „*Reformatio in peius*”, s. 73. Pogląd ten w odniesieniu do prawa cywilnego (prywatnego) należy uznać za dyskusyjny, gdyż jego przyjęcie powodowałoby konieczność uznania, że np. normy dotyczące jurysdykcji, właściwości organów czy dopuszczalności środków zaskarżenia mają również charakter materialnoprawny, gdyż – w jakimś aspekcie – warunkują możliwość prawidłowego zastosowania przez sąd normy materialnoprawnej.

¹² Zob. szerzej: K n y s i a k - M o l a k, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, s. 248 n.; Z i m m e r m a n, *Zakaz reformationis in peius*, s. 357 n.; Skóra, „*Reformatio in peius*”, s. 90 n.; A. W r ó b e l, [w:] M. J a ś k o w s k a, A. W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 772 n.

cie¹³, kasującej bez przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przed organem ponownie rozpoznającym sprawę (jest to żywo dyskutowane i sporne¹⁴), obowiązuje zaś w przypadku decyzji reformatoryjno-merytorycznej¹⁵. Podkreśla to także Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie III RN 161/99¹⁶ zawarł tezę, że organ odwoławczy nie narusza zakazu *reformationis in peius* w sytuacji, gdy na podstawie art. 138 § 2 Kpa uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 138 § 2 Kpa w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, wskazując równocześnie temu organowi, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

*

1. Ustalenia, czy decyzja organu wyższej instancji jest bardziej niekorzystna niż decyzja zaczepiona, dokonuje się przez relatywizowanie na podstawie kryteriów subiektywnych i obiektywnych orzeczenia II i I instancji – porównanie treści decyzji organu II instancji z treścią zakwestionowanej decyzji organu I instancji¹⁷. Należy także pamiętać, że w postępowaniu administracyjnym organ nie jest związany ani treścią, ani granicami odwołania¹⁸.

Przyjmuje się także zasadniczo, że zakaz obowiązuje w przypadku wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz – ze zmianami – w postępowaniu zażaleniowym¹⁹.

¹³ Por. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 4 maja 1998 r. FPS 2/98, OSP 1998, z. 7-8, poz. 130, s. 361 n.; S k ó r a, „*Reformatio in peius*”, s. 100.

¹⁴ Por. S k ó r a, „*Reformatio in peius*”, s. 104 n.; A d a m i a k, [w:] A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 603; W r ó b e l, [w:] J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 773 i n.

¹⁵ S k ó r a, „*Reformatio in peius*”, s. 100.

¹⁶ Opublikowany w OSNAPiUS 2001, nr 3, poz. 60.

¹⁷ Por. Z i m m e r m a n, *Zakaz reformationis in peius*, s. 358; S k ó r a, „*Reformatio in peius*”, s. 113; W r ó b e l, [w:] *Kodeks*, s. 776 n.

¹⁸ Por. S k ó r a, „*Reformatio in peius*”, s. 112 n.

¹⁹ Por. tamże, s. 156 n., 175 n.

2. Podobne unormowanie do ogólnej regulacji art. 139 Kpa zawiera także art. 234 Ordynacji podatkowej²⁰, zgodnie z którym organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny²¹.

3. Należy także nadmienić, że problematyka zakazu aktualna jest także przy rozstrzygnięciu sprawy przez sąd administracyjny na podstawie art. 134 oraz rozpoznawaniu skargi kasacyjnej na podstawie art. 173 n. ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²². Według pierwszej ze wskazanych norm sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Paragraf 2 art. 134 ustawy wprowadza zakaz, stanowiąc, że sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności. Zgodnie zaś z art. 183 § 1 ustawy NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych²³. Ważne jest także

²⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

²¹ Zob. szerzej: J. Z u b r z y c k i, [w:] R. M a s t a l s k i, J. Z u b r z y c k i, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 5, Wrocław 2002, s. 278 n.; J. M i c h a l s k i, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 245 n.; S k ó r a, „*Reformatio in peius*”, s. 180 n. Warto przytoczyć w tym miejscu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie III SA 1574/02 („Rzeczpospolita” nr 31 z 2004 r.), w którym sąd orzekł, że Ordynacja podatkowa przewiduje możliwość wydania decyzji reformatoryjnej przez organ II instancji. Natomiast o tym, czy jest ona korzystna, czy niekorzystna dla strony, decyduje ostateczna kwota zobowiązania.

²² Dz.U. Nr 153, poz. 1270. Ustawa ta (wraz z ustawą z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269), zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm., zastąpiła ustawę z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), która w art. 51 przewidywała zakaz *reformationis in peius*, chyba że NSA odkrył naruszenie prawa dające podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu. Por. K m i e c i a k, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, s. 283, który argumentuje, że interes publiczny nie pozwala na pozostawienie aktów dotkniętych tak poważnymi wadami, które kwalifikują je do stwierdzenia ich nieważności z mocą *ex tunc*. Zob. także: J. P. T a r n o, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 196 n.

²³ Por. J. B o r k o w s k i, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. I, MoP 2003, nr 7, s. 297 n., cz. II – nr 8, s. 345 n.; T. W o ś, *Dwuinstancyjne sądownictwo*

podkreślenie, że – według art. 186 ustawy – Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną uchyla wyrok także w części niezaskarżonej, jeżeli zachodzi nieważność postępowania. Zakaz obowiązuje więc, jak się wydaje, na zasadach przewidzianych przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym²⁴. Podobnie jak w postępowaniu regulowanym w Kpa, również w postępowaniu sądownoadministracyjnym zauważa się, że zakaz jest mniejszym złem (złem koniecznym), gdyż pozostaje w kolizji z założeniami i funkcją tego postępowania, mechanizmami orzekania przez sąd administracyjny, stanowi ograniczenie zasady niezwiązania sądu administracyjnego²⁵ granicami skargi.

4. W podsumowaniu niniejszego szkicu można za SN podkreślić, że za obowiązywaniem zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym przemawia fakt, iż instytucja ta jest jedną z fundamentalnych zasad prawa procesowego w demokratycznym państwie prawa²⁶.

Może być więc ona zaliczana do przedmiotu zainteresowań ogólnej teorii procesu.

BIBLIOGRAFIA

- A d a m i a k B., B o r k o w s k i J.: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 5, Warszawa 2003.
- B o r k o w s k i J.: Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. I, MoP 2003, nr 7, s. 297 n., cz. II – nr 8, s. 345 n.
- C h r ó ś c i e l e w s k i W.: Recenzja pracy A. Skóry, *Reformatio in peius* w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo”, 2002, z. 12, s. 83 n.

nictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 18 n.; Z. K m i e c i a k, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5, s. 18 n.

²⁴ Zob. także: B. Z a ł ę s k a - Ś w i ą t k i e w i c z, *Sądownictwo administracyjne*, „Rejent”, 2004, nr 1, s. 75 i n.

²⁵ Por. W o ś, [w:] *Postępowanie sądowno-administracyjne*, red. T. Woś, s. 293 n.

²⁶ Tak SN w wyroku z 24 czerwca 1993 r. w sprawie III ARN 33/93, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 111, z glosą M. Wierzbowskiego (tamże).

- J a n o w i c z Z.: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 4, Warszawa 1999.
- J a ś k o w s k a M., W r ó b e l A.: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Kraków 2000.
- K m i e c i a k Z.: Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym, „Państwo i Prawo”, 2003, z. 5, s. 18 n.
- Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich, Warszawa 1997.
- K n y s i a k - M o l a k H.: Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym, Kraków 2004.
- M a r s z a ł K.: Zakaz „reformationis in peius” w nowym ustawodawstwie karnym, Warszawa 1970.
- M a s t a l s k i R., Z u b r z y c k i J.: Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. 5, Wrocław 2002.
- M i c h a l s k i J.: Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2002.
- P o g o n o w s k i P.: Zakaz „reformationis in peius” w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2004.
- Postępowanie sądowno-administracyjne, red. T. Woś, Warszawa 2004.
- S k ó r a A.: „Reformatio in peius” w postępowaniu administracyjnym, Gdańsk 2002.
- Skutki naruszenia zakazu „reformationis in peius” w postępowaniu administracyjnym, „Państwo i Prawo”, 2002, z. 6, s. 67 n.
- T a r n o J. P.: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2004.
- W o ś T.: Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”, „Państwo i Prawo”, 2003, z. 8, s. 18 n.
- Z a ł ę s k a - Ś w i ą t k i e w i c z B.: Sądownictwo administracyjne, „Rejent”, 2004, nr 1, s. 75 n.
- Z i m m e r m a n J.: Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym, [w:] Księga Pamiątkowa poświęcona Prof. dr hab. E. Ochendowskiemu, Toruń 1999, s. 352 n.

THE BASIC PROBLEMS OF THE *REFORMATIONIS IN PEIUS* BAN
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

S u m m a r y

The administrative proceedings regulate the principles to proceed on the organs of administration that implement the imperial acts (*imperium*) in relation to their subordinates. In the administrative-legal relations one therefore cannot find autonomy or equal status of those relations characteristic of private-legal relations.

Such presumptions are reflected in the principles that govern the administrative proceedings, broadly understood, a fact that affects also the permissibility and interpretation of the *reformationis in peius* ban (the legal situation of the person who brings in a lawsuit against an organ of the lower rank), which is also regulated by this proceeding. This institution takes on a special importance in the context of the two-instance administrative judiciary that has been in effect in Poland.

The *reformationis in peius* ban in the administrative proceeding can be supported by the fact that this institution is one of the fundamental principles of the trial law in the democratic rule of law.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, *reformatio in peius*.

Key words: administrative proceeding, *reformatio in peius*.