

Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

134

Podstawa prawna odpowiedzi**Art. 139. k.p.a.**

Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Art. 134. p.p.s.a.

§ 2. Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Streszczenie

Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym doznaje dwóch ograniczeń. Po pierwsze, gdy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo. Po drugie wówczas, gdy zaskarżona decyzja lub rażąco narusza interes społeczny. Wyłączną przesłanką uchylenia stosowania zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest stwierdzenie naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności.

Odpowiedź

Istotą postępowań administracyjnego i sądownoadministracyjnego jest ich dwuinstancyjność.

Strona, w razie niezadowolenia z decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji, ma prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć w określonym przepisami prawa terminie i trybie. W demokratycznym państwie prawnym strona postępowania wnosząc środek zaskarżenia nie powinna czuć się skępowana obawą pogorszenia swojej sytuacji procesowej¹. W konsekwencji doniosła jest rola zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Stanowi on swoistą gwarancję sytuacji procesowej strony.

Zakaz *reformationis in peius* nie oznacza dosłownie niedopuszczalności orzekania na niekorzyść strony odwołującej się, a więc podjęcia jakiegokolwiek rozstrzygnięcia nieuwzględniającego wniesionego środka zaskarżenia², lecz wyłącznie niepogarszania sytuacji prawnej strony, określonej decyzją organu pierwszej instancji lub wyrokiem sądu pierwszej instancji. Niekorzyścią tym samym w rozumieniu art. 139 k.p.a i art. 134 § 2 p.p.s.a. byłoby obiektywne pogorszenie sytuacji prawnej strony wskutek wydania decyzji organu odwoławczego lub orzeczenia sądu administracyjnego³. W takim ujęciu zakazu *reformationis in peius* jedną konsekwencją dla strony jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji. Nie powoduje to jednak pogorszenia sytuacji prawnej strony. Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym doznaje dwóch ograniczeń. Po pierwsze, gdy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo. Po drugie wówczas, gdy zaskarżona decyzja lub rażąco narusza interes społeczny.

1 A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius* w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Poznań 2017, s. 12.

2 A. Wróbel, *Komentarz do art. 139 [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, SIP Lex.

3 Zob. wyrok NSA z dnia 18.07.2018 r., II OSK 2077/16.

RAŻĄCE NARUSZENIE PRAWA

Pojęcie rażącego naruszenie prawa, o którym mowa w art. 139 k.p.a. ma zakres szerszy od pojęcia rażącego naruszenia prawa, będącego przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji⁴. W orzecznictwie podkreśla się, że pod pojęciem decyzji rażąco naruszającej prawo rozumieć należy takie uchybienie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności, lub gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa⁵. Do uznania, że w sprawie miało miejsce rażąco naruszenie prawa niezbędnym jest stwierdzenie, że w zakresie objętym zaskarżoną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwy stan prawny⁶.

RAŻĄCE NARUSZENIE INTERESU SPOŁECZNEGO

Drugą przesłanką uzasadniającą odstąpienie od zakazu reformationis in peius jest stwierdzenie rażącego naruszenia przez zaskarżoną decyzję interesu społecznego. W kryterium tym ustawodawca odwołuje się do klauzuli generalnej „interesu społecznego” wartościowanej zwrotem szacunkowym „rażące”⁷. Samo pojęcie interesu społecznego należy do pojęć niezdefiniowanych, którego wartość treściową zapełnia sam organ⁸. Ustawodawca pozostawia tym samym znaczny margines swobody dla organu odwoławczego. Pojęcie interesu społecznego jest utożsamiane z pojęciem interesu publicznego⁹. Uchylenie zakazu reformationis in peius ze względu na rażące, w ocenie organu, naruszenie interesu społecznego wymaga podania na czym, zdaniem organu, ów interes polega w realiach konkretnej sprawy. Wymaga jednak zaakcentowania, że interes społeczny nie może być utożsamiany z interesem ekonomicznym lub fiskalnym państwa¹⁰.

Wyłączną przesłanką uchylenia stosowania zakazu reformationis in peius w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym jest stwierdzenie naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności. W orzecznictwie wskazuje się, że naruszenie w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym zakazu reformationis in peius może wystąpić wyłącznie w sytuacji uchylenia aktu lub czynności w części niezaskarżonej, zastosowania środka ostrzejszego od tego, o który wnosił skarżący, lub takiego sformułowania oceny prawnej, która w ponownym postępowaniu przez organem administracji zdeterminowałaby wydanie aktu pogarszającego sytuację materialnoprawną skarżącego w porównaniu z sytuacją, która wynika z zaskarżonego aktu lub czynności¹¹. Zwraca się uwagę, że rozstrzygnięcia sądów administracyjnych mają, co do zasady, charakter kasacyjny, bowiem nie kończą postępowania administracyjnego wydaniem merytorycznej decyzji¹². Wymaga podkreślenia, że regulacja art. 134 § 2 p.p.s.a. nie znajduje zastosowania w odniesieniu do skarg na pisemne indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego¹³.

4 Por. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

5 Por. wyroki NSA: z dnia 6.02.2006 r., I FSK 439/05; z dnia 21.05.2009 r., II FSK 131/08.

6 Por. wyrok NSA z dnia 18.07.1994 r., III SA 535/94.

7 W zakresie sposobu interpretacji klauzul generalnych i zwrotów szacunkowych zob. A. Choduń, A. Gomułowicz, A.P. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013.

8 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 127.

9 Por. wyroki NSA: z dnia 15.07.2011 r., II OSK 1084/11; z dnia 15.09.2011 r., II GSK 863/10.

10 Zob. wyrok SN z 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, „Państwo i Prawo” 1994/9, s. 111.

11 Zob. wyroki NSA: z dnia 8.10.2013 r., II OSK 1070/13; z dnia 26.05.2017 r.; II OSK 2468/15.

12 W. Federczyk, *Uwagi na temat obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/3, s. 150.

13 Wyroki NSA: z dnia 27.06.2012 r., II FSK 2608/10; z dnia 22.02.2018 r., II FSK 253/16.