



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw

**Author:** Emilia Biel, Tomasz Mizioch

**Citation style:** Biel Emilia, Mizioch Tomasz. (2017). Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 271-286). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Emilia Biel, Tomasz Mizioch

# Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw

## 1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> to pierwsza od dłuższego czasu tak znaczna nowelizacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup>. Zgodnie z założeniami, celem ustawy nowelizującej jest wprowadzenie instytucji procesowych, które wpłyną na skrócenie procedury administracyjnej oraz na jej uproszczenie i odformalizowanie.

Jedną ze zmian jest ograniczenie zasady dwuinstancyjności. Przepis art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Z uwagi na normatywny charakter zasad postępowania administracyjnego nie sposób pominąć kwestii rozważenia zasadności ingerencji w przepisy je regulujące. Ze względu na specyfikę postępowania administracyjnego cechują je podstawowe założenia inkwizycyjnego modelu procesowego. Zasady, a także

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 935 [dalej: ustawa nowelizująca].

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

inne regulacje mające na celu ochronę strony w postępowaniu minimalizują represyjny charakter takiego modelu<sup>3</sup>, nadając jednocześnie stronie szerokie uprawnienia. Mając na uwadze zapewnianie gwarancji ochrony praw strony w kontaktach z organem administracji publicznej (ze względu na jej nierównorzędną pozycję wynikającą z istoty władztwa administracyjnego), zasady będą w szczególności nastawione na ochronę jej praw<sup>4</sup>. Wyrazem przyznawania zasadom ogólnym podstawowego znaczenia w procedurze administracyjnej może być również częsta praktyka sądów w zakresie powoływania się na nie w rozstrzygnięciach. Ich naruszanie uznawane jest za wadę i podstawę do stwierdzenia nieważności takiego aktu. Biorąc to pod uwagę, trzeba rozważyć, czy zasadne są odstępstwa od dotychczasowych zasad, a przede wszystkim od naczelnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Podczas analizy odstępstwa od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nasuwa się pytanie, czy możliwe jest jej ograniczenie, biorąc pod uwagę normy zawarte w aktach prawnych o charakterze nadrzędnym, takich jak Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, czy w ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Konieczne jest również zbadanie skutków wynikających z ograniczenia prawa strony do złożenia zwyczajnego środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ograniczenie zasady dwuinstancyjności może spowodować w niektórych rodzajach spraw, że strona dozna negatywnych konsekwencji związanych z niemożnością złożenia innego środka zaskarżenia niż skarga do sądu administracyjnego. W innych zaś sprawach odstępstwo od zasady dwuinstancyjności będzie przynosiło stronie korzyści.

## 2. Odstępstwo od zasady dwuinstancyjności w Kodeksie postępowania administracyjnego

Jak już wcześniej wspomniano, przepis art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej przewiduje odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy przepis szczególny stanowi inaczej. Zasada

<sup>3</sup> M. WIERZBOWSKI: *Zagadnienia ogólne*. W: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Red. M. WIERZBOWSKI. Warszawa, 2013, s. 18.

<sup>4</sup> P. KRZYKOWSKI, A. BRZUZY: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Olsztyn 2009, s. 11.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w dotychczasowym brzmieniu przewidywała możliwość zaskarżenia aktów administracyjnych, na wniosek uprawnionego podmiotu, do organu drugiej instancji. Skutkowało to ponownym merytorycznym rozpatrzeniem sprawy przez organ odwoławczy<sup>6</sup>. Z opisywanym uprawnieniem wiąże się także to, że „na organie ciąży powinność podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”<sup>7</sup>. Przepisy ustawy nowelizującej stanowią jednak, że taka sytuacja nie zawsze będzie miała miejsce, co może w niektórych przypadkach ograniczyć prawo strony do rzetelnego postępowania, na które składa się między innymi prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji<sup>8</sup>.

Z brzmienia art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej wynika, że zasadą jest postępowanie administracyjne o charakterze dwuinstancyjnym, a wyjątki od tej zasady będzie określał przepis szczególny. Należy przyjąć, że ustawodawca celowo posługuje się w tym wypadku liczbą pojedynczą („przepis szczególny”), gdyż liczba mnoga mogłaby rodzić wątpliwości, czy nie chodzi o cały akt prawny rozumiany jako „przepisy szczególne”. Z tego względu trzeba uznać, że każdy przepis szczególny będzie mógł ograniczyć postępowanie administracyjne tylko do jednej instancji. Pomiedzy przepisem szczególnym a art. 15 k.p.a. zachodzi więc stosunek *lex specialis* – *lex generalis*, co oznacza, że przepis szczególny wyłącza zastosowanie k.p.a. w zakresie dwuinstancyjności<sup>9</sup>.

W toku prac parlamentarnych wskazywano, że dyspozycja art. 15 k.p.a. zawarta w ustawie nowelizującej może budzić uzasadnione wątpliwości. Chodziło o to, że mowa jest o przepisie szczególnym, którym mogłby być chociażby przepis rozporządzenia. Zdaniem części ekspertów, oznaczało to, że przepis o randze podustawowej mogłby wyłączyć stosowanie przepisu ustawy, którą niewątpliwie jest k.p.a.<sup>10</sup> Jak się jednak wydaje, przepis art. 92

<sup>6</sup> K. GLIBOWSKI, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2017, Legalis [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 września 2016 r., II SA/Go 601/16. CBOŚA [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

<sup>8</sup> Tak Ł. LASEK: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, [http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/rzetelny\\_proces.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/rzetelny_proces.pdf) [Data dostępu: 19.03.2017 r.].

<sup>9</sup> O stosunku *lex specialis* – *lex generalis* zob. szerzej J. NOWACKI, Z. TOBOR: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2007, s. 32–33.

<sup>10</sup> Zob. np. *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.) autorstwa G. Łaszczycy*, <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2016/08/Opinia-OBSiL-KRRP-z-dnia-29-lipca-2016-r.-o-projekcie-nowelizacji-ustawy-Kodeks-post%C4%99powania-administracyjnego-oraz-niekt%C3%B3rych-innych-ustaw.pdf> [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

Konstytucji RP przesądza o tym, że sytuacja taka jest niemożliwa z uwagi na zakres treściowy rozporządzeń, których przepisy mają charakter wyłączny wykonawczy i są wydawane tylko w przypadku wyraźnego upoważnienia ustawowego. Między innymi z tego względu uznać należy, że konstrukcja art. 15 k.p.a., polegająca na zastosowaniu zwrotu „chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej”, jest prawidłowa i o odstępstwie od zasady postępowania dwuinstancyjnego może stanowić tylko przepis innej ustawy.

W zakresie przepisu art. 15 k.p.a. istotne wydaje się poruszenie kwestii niedewolutywnych środków zaskarżenia, takich jak wnioski o ponowne rozpatrzenie. W pierwotnym projekcie ustawy nowelizującej z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw proponowano usunięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie od decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze i brak możliwości weryfikacji decyzji na drodze postępowania administracyjnego<sup>11</sup>. W projekcie ustawy nowelizującej z dnia 3 listopada 2016 r., który po wprowadzeniu niektórych poprawek stał się ustawą nowelizującą, zrezygnowano z tej propozycji i w ogólnym postępowaniu administracyjnym nadal możliwe będzie wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie od decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze<sup>12</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że przepis szczególny, o którym mowa w art. 15 k.p.a., będzie stanowił podstawę do rezygnacji z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przepisach szczególnych. Przykładem przepisu szczególnego, który *de lege lata* przewiduje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest chociażby art. 175 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym<sup>13</sup>, zgodnie z którym od decyzji w sprawie stypendium rektora dla najlepszych studentów przysługuje wspomniany środek zaskarżenia. Gdyby przepis ten w związku z odstępstwem od zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 k.p.a. został zmieniony, wówczas zostałaby ograniczona możliwość skorzystania z ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organ administracji publicznej. Nie wykluczałoby to jednak możliwości skorzystania z drogi sądownoadministracyjnej, dzięki której strona mogłaby dochodzić swoich praw.

Nie ulega wątpliwości, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest środkiem zaskarżenia, dzięki któremu część spraw zostanie rozpoznana po

<sup>11</sup> Projekt ustawy z dnia 4 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229374.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>12</sup> Projekt ustawy z dnia 3 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 24.02.2017 r.].

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1842 ze zm. [dalej: p.sz.w.].

raz drugi w sposób merytoryczny<sup>14</sup>. Oczywiście, istnieją też sprawy załatwiane wyłącznie w sposób proceduralny, którym odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego może służyć i w istocie skrócić czas ich załatwienia. W uzasadnieniu do projektu z dnia 3 listopada 2016 r. wskazano, że dotychczas załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymagało rozpoznania jej przez organy dwóch odrębnych instancji, co jednak nie odpowiada rzeczywistości, z uwagi na fakt, że przepisy k.p.a. przewidują chociażby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek odwoławczy<sup>15</sup>. Co prawda wniosek o ponowne rozpatrzenie jest środkiem o konstrukcji niedewolutywnej, co oznacza, że jest procedowany przez ten sam organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji<sup>16</sup>, niemniej jednak nadal pozostaje środkiem zaskarżenia, dzięki któremu sprawa administracyjna może zostać dwa razy rozpatrzona merytorycznie przez organ administracji publicznej. W administracyjnym toku instancji, niezależnie od tego, czy ma on układ poziomy, czy też pionowy, nadal strona jest uprawniona do żądania kontroli decyzji wydanej w I instancji przez organ II instancji<sup>17</sup>. Może się jednak zdarzyć, że celem niektórych stron postępowania będzie wyłącznie jego przedłużanie. W takim wypadku odstępstwo od zasady dwuinstancyjności pozwoli na rzeczywiste skrócenie procedury oraz rzetelne jej przeprowadzenie, co należy uznać za rozwiązanie pozytywne.

Co ciekawe, jako argument za odstępstwem od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego przedstawiany był postulat usunięcia wniosków o ponowne rozpatrzenie. Twierdzono bowiem, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy prowadzi wyłącznie do przedłużenia postępowania, a sama decyzja w ogromnej większości przypadków jest utrzymywana w mocy<sup>18</sup>. Analizując statystyki niektórych postępowań, należy przyjąć, że taki pogląd nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. Przykładem może być tu liczba wniosków o ponowne rozpatrzenie w przedmiocie stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia przyznawanych studentom, które okazały się skuteczne<sup>19</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości,

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., II SA/Wa 455/16. CBOSA [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>15</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 listopada 2016 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>16</sup> B. ADAMIAK: *Odwołania*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 519.

<sup>17</sup> Por. R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 158–160.

<sup>18</sup> Zob. <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4208> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>19</sup> Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2015 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacja budżetu w części 38 – Szkolnictwo Wyższe. Zgodnie ze spra-

że inne postępowania, w których stronie służy wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie, są przez organy w ogromnej większości rozpatrywane negatywnie, a w konsekwencji prowadzą wyłącznie do przedłużenia postępowania. Trudno więc jednoznacznie wskazać, czy usunięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie byłoby działaniem ze skutkiem pozytywnym, czy negatywnym. W części postępowań bowiem oczywiście służyłoby to stronie i pozwoliło organowi na swoiste naprawienie błędów, w innych zaś, w braku pozytywnego rozpatrzenia sprawy po wniesieniu rzeczonego środka zaskarżenia, jedynie niepotrzebnie przedłużałoby postępowanie.

We wspomnianym już uzasadnieniu odnoszącym się do zmiany art. 15 k.p.a. podkreśla się, że *de lege lata* istnieją również postępowania szczególne, w których decyzja I instancji jest zaskarzana nie do organu administracji publicznej, lecz do sądu powszechnego. Przykładem takich postępowań są postępowania hybrydowe (np. procedowanie odwołań od decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Mimo że środka zaskarżenia nie rozpoznaje organ administracji publicznej, zasada postępowania co najmniej dwuinstancyjnego zostaje zachowana. Sąd bowiem dokonuje kontroli decyzji administracyjnej<sup>20</sup>.

Mając to na uwadze, znowelizowany art. 15 k.p.a., a co za tym idzie, ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego może spowodować daleko idące konsekwencje względem strony. W określonych w przepisach szczególnych sytuacjach strona nie będzie dysponowała uprawnieniem do rozpoznania jej sprawy przez organ administracji publicznej merytorycznie po raz drugi pod kątem legalności i prawidłowości<sup>21</sup>. Nie ograniczy to jednak prawa strony do złożenia skargi do sądu administracyjnego.

---

wozdaniem, w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, stypendium ministra otrzymało aż 61 studentów, [http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016\\_06/1c81a1ba16aee8444ea15d241c982d82.pdf](http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_06/1c81a1ba16aee8444ea15d241c982d82.pdf) [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>20</sup> Z. CZARNIK: *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/klopotliwe-postepowania-hybrydowe> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>21</sup> Por. C. MARTYSZ: *Zasady ogólne*. W: G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Warszawa 2010, s. 89; J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK: *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne: omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych, teksty aktów prawnych*. Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 49.

### 3 Rezygnacja z dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w przepisach szczególnych (art. 15 ustawy nowelizującej)

Zgodnie z art. 15 ustawy nowelizującej, w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy ministrowie kierujący działami administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości, dokonają przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w dziedzinie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 k.p.a. Przepis art. 15 ustawy nowelizującej kształtuje obowiązek dokonania analizy aktów prawnych przez ministrów pod kątem ograniczenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Brzmienie przepisu przesądza, że w dalszym ciągu będzie istniał środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie od decyzji wydanej przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Niemniej jednak zasada dwuinstancyjności będzie mogła zostać ograniczona np. w przepisach szczególnych (jak we wspomnianym już przepisie art. 175 ust. 3 p.sz.w.) czy w administracyjnych postępowaniach hybrydowych.

Dalsza część przepisu art. 15 ustawy nowelizującej stanowi, że ministrowie po dokonaniu przeglądu aktów prawnych przedłożą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, w terminie 2 lat od wejścia w życie nowelizacji, zestawienia wraz z uzasadnieniem obejmujące postępowania administracyjne, w których: po pierwsze, zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań, a po drugie, zasadne jest odstępianie od dwuinstancyjności postępowań. Można więc przyjąć, że odstępianie od zasady dwuinstancyjności wyrażone w art. 15 k.p.a. nie jest bezwzględne, lecz dopuszczalne wyłącznie w sytuacji koniecznej.

Powstaje pytanie, w jaki sposób ministrowie będą oceniać konieczność zachowania lub odstępiania od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W przedmiocie dokonywania przez ministrów kierujących działami administracji rządowej przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych interesujący pogląd wyraził G. Łaszczyca. Wskazał on, że nie ma jednoznacznych kryteriów prawnych dokonywanej przez ministrów oceny uzasadniającej ograniczenie dwuinstancyjności<sup>22</sup>. Brak jest bowiem bezpośredniej regulacji sposobów oceny. Brak jest również dyspo-

<sup>22</sup> *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)...*



zycji do wydania rozporządzenia regulującego ewentualnie kwestie kryteriów oceny. Takie brzmienie przepisu art. 15 ustawy nowelizującej należy zatem ocenić negatywnie, gdyż może spowodować dowolność ocen dokonywanych przez ministrów. Niemniej jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształcił się pogląd, zgodnie z którym regulacja środków zaskarżenia musi uwzględniać: charakter i przebieg postępowania, w szczególności odniesienie do rodzaju rozstrzyganej sprawy, struktury i charakteru organów rozstrzygających, konsekwencje oddziaływania zasad i norm konstytucyjnych – w tym prawa do sądu<sup>23</sup>. Wydaje się więc, że ministrowie dokonujący wspomnianej oceny powinni kierować się kryteriami wyszczególnionymi przez Trybunał Konstytucyjny.

Po dokonaniu przez ministrów oceny aktów prawnych pod względem konieczności zachowania lub rezygnacji z zasady dwuinstancyjności w przepisach szczególnych minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, przedłoży Radzie Ministrów zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wykonania przez ministrów obowiązku. Z tego względu dopiero raport przedstawiony Radzie Ministrów będzie stanowił asumpt do dalszych prac ustawodawczych nad przepisami szczególnymi.

#### 4. Znowelizowany art. 15 k.p.a. a przepisy Konstytucji RP i aktów prawa międzynarodowego

##### 4.1. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego a Konstytucja RP

Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną, wyrażoną w art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten ma zastosowanie zarówno do postępowania administracyjnego, jak i sądowego<sup>24</sup>, a wyroki TK są w tej kwestii konsekwentne<sup>25</sup>. Prawo to nie

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2016 r., SK 16/14. Legalis nr 1444959 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., SK 31/01. Legalis nr 54433 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>25</sup> Zob. wyrok TK z 11 maja 2004 r., SK 4/03. Legalis nr 62947; wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03. Legalis nr 66777; wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r.,

jest bezwzględne, gdyż zgodnie ze zdaniem drugim przytoczonego przepisu Konstytucji RP, dopuszczalne są odstępstwa, pod warunkiem określenia ich w akcie rangi ustawowej. Choć w piśmiennictwie wskazuje się, że art. 78 Konstytucji RP ma charakter bezwzględny, poglądy takie są w znacznej mierze odrzucane. Co istotne, po dokonaniu wnioskowania *a contrario* nie powinno się przyjmować, że postępowanie administracyjne musi być dwuinstancyjne, gdyż dalsza część przepisu stanowi o możliwości wyjątków w ustawach<sup>26</sup>.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że odstępstwa te „nie mogą prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią art. 78 Konstytucji RP w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego”<sup>27</sup>. Wyjątki muszą również znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych<sup>28</sup>. Również w tym zakresie pogląd TK jest niezmienny<sup>29</sup>. Słuszne jest zatem przyjęcie twierdzenia, że odstępstwa powinny stanowić rzeczywiście sytuacje incydentalne, a nie normę, co podaje w wątpliwość kierunek zmian w art. 15 k.p.a. w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy nowelizującej.

Zasada dwuinstancyjności jako zasada konstytucyjna obejmuje swoim zakresem nie tylko ochronę jednostki, ale również „chroni interesy samej administracji, umożliwiając naprawienie błędów popełnianych przez organy niższych stopni oraz ułatwiając zachowanie jednolitości działania aparatu administracyjnego”<sup>30</sup>. Zastanawiające jest więc w tym kontekście odstępstwo od zasady postępowania dwuinstancyjnego w art. 15 k.p.a., która chroni nie tylko jednostkę, ale również sam organ administracji publicznej.

---

SK 3/05. Legalis nr 81066; wyrok TK z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14. Legalis nr 1348561 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>26</sup> *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Red. D.R. Kijowski. Warszawa 2000, <http://www.isp.org.pl/files/17689685490840076001206630077.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.], s. 17.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01. Legalis nr 54429 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 r., SK 46/15. Legalis nr 1522975 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>29</sup> Zob. m.in. wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., P 37/09. Legalis nr 254425; wyrok TK z dnia 14 maja 2013 r., P 27/12. Legalis nr 666909; wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., SK 33/12. Legalis nr 740185; wyrok TK z dnia 11 maja 2016 r., SK 16/14. Legalis nr 1444959 [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92. CBOSA [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

Nadto art. 78 Konstytucji RP, analizowany łącznie z art. 2 Konstytucji RP, pozwala przyjąć, że postępowanie dwuinstancyjne jest elementem demokratycznego państwa prawnego. Spełnia ono wiele funkcji, począwszy od przestrzegania uniwersalności rozstrzygnięć, przez zapewnianie stronie udziału w kształtowaniu treści decyzji, na konstytucyjnym celu przestrzegania porządku prawnego kończąc<sup>31</sup>. Zasada dwuinstancyjności postępowania wyrażona w Konstytucji RP znajduje jednak zastosowanie tylko wtedy, gdy po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zostało wydane jakiegokolwiek orzeczenie lub sprawa została zakończona jakimkolwiek aktem administracyjnym<sup>32</sup>.

#### 4.2. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego a Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Oprócz przepisów Konstytucji RP, zasada dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego wynika także z wielu innych aktów prawa międzynarodowego<sup>33</sup>, wśród których wyróżnić należy Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>34</sup>. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę, dlatego też stanowi część polskiego porządku prawnego. Ma ona także podstawowe znaczenie dla ukształtowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady dwuinstancyjności<sup>35</sup>.

Stosownie do art. 13 Konwencji każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Z jednej strony, można uznać, że ograniczenie dwuinstancyjności postępowania stoi w sprzeczności z Konwencją z uwagi na to, że naruszone zostaje prawo do skutecznego środka odwoławczego w postaci odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie czy każdego innego środka zaskarżenia. Z dru-

<sup>31</sup> P. KRZYKOWSKI, A. BRZUZY: *Zasady ogólne...*, s. 126.

<sup>32</sup> P. PRZYBYSZ: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 79.

<sup>33</sup> Por. np. B. ADAMIAK: *Komentarz do art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis [Data dostępu: 2.07.2017 r.].

<sup>34</sup> Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm. [dalej: Konwencja].

<sup>35</sup> Por. B. ADAMIAK: *Zasady ogólne*. W: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks...*, s. 45–46.

giej strony zaś, mimo postępowania jednoinstancyjnego w rozumieniu art. 15 k.p.a., stronie w dalszym ciągu przysługuje środek odwoławczy. Co prawda, nie będzie to zwyczajny środek zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, lecz będzie on przybierał postać skargi do sądu administracyjnego. W tym więc kontekście ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w art. 15 k.p.a. nie narusza postanowienia art. 13 Konwencji.

#### 4.3. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego a Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej

Jak wynika z przyjętego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, również w Polsce powinno zostać zapewnione prawo do dobrej administracji<sup>36</sup>. Choć Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej jest uszczegółowieniem art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>37</sup>, to jednak jego charakter jest niewiążący. Niemniej jednak w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej przyjęte w nim standardy winny zostać uwzględnione. Ze wspomnianym Kodeksem powiązanych jest natomiast wiele zasad ogólnych przyjętych w przepisach k.p.a.<sup>38</sup>

Szczególne znaczenie dla postępowania administracyjnego ma art. 19 Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, zgodnie z którym wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy pojedynczej osoby, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania od wydanej decyzji. Z treści tego przepisu wyprowadza się zasadę dwuinstancyjności<sup>39</sup>. W świetle powyższego, zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powinna znaleźć odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym. Co więcej, nawet sam ustawodawca przypisuje potrzebę wprowadzanych zmian niewystarczającej realizacji zasady *soft law* z Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej. Należy zwrócić uwagę na swego rodzaju niekonsekwencję, wynikającą z potrzeby ustawodawcy do wdrożenia rozwiązań mających źródło we wspomnianym akcie, przy jednoczesnym zamiarze ograniczenia postępowania dwuinstancyjnego.

---

<sup>36</sup> Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 29 września 2011 r. Dz.Urz. UE 2011/C 285/03.

<sup>37</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE 2007/C 303/01.

<sup>38</sup> H. BABIUCH: *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*. „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2007, nr 1, s. 13.

<sup>39</sup> A. WIKTOROWSKA: *Istota i rozwój postępowania administracyjnego*. W: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne...*, s. 10.

## 5. Skutki odstępstwa od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażone w art. 15 k.p.a. wywołuje wiele skutków zarówno względem strony, jak i wobec państwa. Pierwszym z prezentowanych przez ustawodawcę efektów jest przyspieszenie postępowania administracyjnego. Faktem jest, że przez odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania zostanie skrócony czas jedynie niektórych postępowań, które na mocy przepisów szczególnych zostaną zmienione w postępowania jednoinstancyjne. Natomiast postępowanie takie w głównej mierze będzie skrócone zaledwie o miesiąc. Tyle bowiem wynosi maksymalny termin do załatwienia sprawy przez organ odwoławczy na podstawie art. 35 §3 k.p.a. Brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia do organu II instancji *ex lege* tworzy uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W sądach administracyjnych z kolei załatwianie spraw co do zasady trwa o wiele dłużej niż czas do załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym<sup>40</sup>. Można więc mieć wątpliwości co do argumentu dotyczącego skrócenia procedury administracyjnej, gdyż na etapie sądowym postępowanie będzie trwało dłużej. Sąd administracyjny, w przeciwieństwie do organów administracji publicznej, nie jest związany terminami załatwienia sprawy, o których mowa w art. 35 k.p.a. Dlatego też należałoby postulować zmiany w zakresie odciążenia sądów administracyjnych, a nie tylko wykluczania postępowania drugoinstancyjnego i w konsekwencji odciążenia organów administracji publicznej, które w sprawach odwoławczych orzekają terminowo. Postulowanemu odciążeniu sądów służy art. 52 §1 i 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>41</sup>, który upoważnia do wniesienia skargi, po wyczerpaniu przysługujących środków zaskarżenia (nie dotyczy prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka). Jego słusznym założeniem jest przeciwdziałanie nieracjonalnemu wkraczaniu na drogę sądową, aby sprawa mogła „urosnąć” do rangi rozpatrywania jej przez sąd<sup>42</sup>. Przepis ten daje więc również wyraz instytucji samokontroli organu administracji publicznej.

Drugim skutkiem ograniczenia zasady dwuinstancyjności jest to, że dalszy bieg sprawy będzie miał miejsce wyłącznie przed sądem admini-

<sup>40</sup> Wykaz dotyczący ruchu spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych w 2016 r., <http://www.nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

<sup>42</sup> Z. Kmieciak: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 62.

stracyjnym. Nie będzie zatem innej możliwości niż złożenie skargi do sądu administracyjnego. Jak wcześniej wspomniano, ograniczenie zasady dwuinstancyjności ma na celu skrócenie procedur. Niemniej jednak regulacja ta może przynieść odwrotny skutek. Do sądów administracyjnych może bowiem trafić więcej spraw, a to z kolei może spowodować wydłużenie postępowania przed sądem administracyjnym, które już teraz trzeba uznać za długotrwałe<sup>43</sup>. Zatem coś, co wydaje się przyspieszyć postępowanie, w istocie może spowodować jego wydłużenie. Niemniej jednak w wielu sytuacjach ograniczenie zasady dwuinstancyjności wpłynie pozytywnie na termin załatwienia sprawy, gdyż przyspieszy to możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Strona będzie więc mogła niejako szybciej przejść z drogi postępowania administracyjnego na drogę sądownoadministracyjną, gdzie sąd administracyjny na podstawie art. 145a §1 p.p.s.a. będzie mógł również orzec merytorycznie (pod warunkiem, że decyzja nie mieściła się w swobodzie uznania organu).

Oprócz wydłużenia postępowania, skutkiem może być także zwiększenie kosztów, a co za tym idzie, zwiększenie nakładów finansowych państwa na działalność zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych. Często podkreśla się bowiem, że postępowanie sądownoadministracyjne jest postępowaniem droższym<sup>44</sup>. Zwiększenie liczby skarg do sądów administracyjnych wskutek odstąpienia od zasady dwuinstancyjności może doprowadzić do wzrostu kosztów działalności sądów administracyjnych.

Co więcej, wskutek ograniczenia zasady dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego może nastąpić zmiana w strukturze orzeczeń – więcej decyzji będzie przez sąd administracyjny uchylanych oraz zmienianych merytorycznie. Od 2015 r. bowiem sądy administracyjne, na podstawie art. 145a p.p.s.a., są uprawnione do wskazania organowi administracji publicznej sposobu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie ulega wątpliwości, że organy II instancji są wyspecjalizowane w badaniu legalności i prawidłowości decyzji, i na etapie postępowania administracyjnego mogą uchylić i zmienić decyzję organu I instancji. Jeśli więc nie będzie organu badającego sprawę w II instancji, to może się zdarzyć, że sądy administracyjne będą uchylać decyzje administracyjne i przekazywać je do ponownego rozpoznania, co doprowadzi do wcześniej wymienionych skut-

---

<sup>43</sup> *Uwagi Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2017 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 1183, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1741C8002AE310EBC12580BB0046B77A/%24File/1183-001.pdf> [Data dostępu: 25.02.2017 r.].

<sup>44</sup> *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 29 lipca 2016 r. o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)...*

ków, a zatem do wydłużenia postępowania i zwiększenia jego kosztów. Jednakże ustawodawca przewidział instytucje procesowe łagodzące skutki w postaci wydłużenia postępowania czy wzrostu kosztów. Przykładem jest możliwość wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Takie rozwiązanie należy więc ocenić pozytywnie, gdyż prawodawca uwzględnił możliwe negatywne skutki, które mogłyby być spowodowane ograniczeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Odstępstwo od zasady dwuinstancyjności w art. 15 k.p.a. powoduje jeszcze jedną daleko idącą konsekwencję względem jednostki. Zgodnie z art. 128 k.p.a., do złożenia odwołania wystarczy, że strona nie jest zadowolona z decyzji. Zatem w przeciwieństwie do skargi, jest to środek bardziej uproszczony i korzystny dla przeciętnego obywatela. Natomiast w sytuacji, gdy jednostka przygotowuje skargę do sądu administracyjnego, już na etapie jej składania musi wykazać zasadność zarzutów, a to może prowadzić do oddalania skarg przez sądy. Często zdarza się bowiem, że decyzje dotyczą osób nieporadnych w kontaktach z administracją. Tym samym zostają ograniczone szanse takich osób na pozytywne załatwienie sprawy, co może korespondować z zasadą prawa do sądu. Mimo takiego ujęcia skutku, trzeba nadmienić, że niektórym stronom, po spełnieniu określonych przesłanek, może służyć prawo do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Dzięki czemu osoby te mogą dowiedzieć się, jak prawidłowo złożyć środek zaskarżenia, co realnie wpłynie na szanse pozytywnego załatwienia sprawy.

## 6. Podsumowanie

Reasumując rozważania na temat odstępstwa od zasady dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, należy zadać pytanie, czy art. 15 k.p.a. rzeczywiście spełni swoje założenia i skróci postępowanie administracyjne. Jak się wydaje, istnieje wiele argumentów za i przeciw takiemu rozwiązaniu. Z jednej strony, ograniczenie zasady dwuinstancyjności może doprowadzić do wspomnianego wcześniej zwiększenia kosztów, z drugiej zaś – ustawodawca przewidział instytucje procesowe redukujące skutki zwiększenia kosztów czy wydłużenia postępowania. Dopiero praktyka najbliższych lat funkcjonowania art. 15 k.p.a. pokaże, do czego doprowadzi w rzeczywistości ograniczenie zasady dwuinstancyjności. W toku prac komisji sejmowej dokonano wielu poprawek w stosunku do wniesionego projektu z dnia 3 listopada 2016 r. Niemniej jednak na zmiany w zakresie dwuinstancyjności strona rządowa nie wyrażała zgody,

argumentując, że brzmienie art. 15 k.p.a. nie powoduje wątpliwości co do konstytucyjności tegoż przepisu<sup>45</sup>.

Przyspieszenie postępowania administracyjnego, chociażby pozorne, nie może odbywać się kosztem praw strony do rzetelnej procedury. Działanie organów administracji publicznej bywa często odbierane jako represyjne, czemu powinno się przeciwdziałać w demokratycznym państwie prawnym, tworząc jednocześnie instytucje procesowe zapewniające prawidłową i rzetelną procedurę. Trzeba jednocześnie podkreślić, że w wielu sytuacjach ograniczenie się do postępowania jednoinstancyjnego będzie przynosiło korzyści stronom, a zatem skrócenie czasu załatwienia sprawy spowoduje pozytywny odbiór administracji publicznej. Nie można więc jednoznacznie wskazać, czy ograniczenie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest pozytywnym, czy negatywnym rozwiązaniem. Zależać to bowiem będzie od punktu widzenia strony postępowania.

Na marginesie można wspomnieć o sytuacji ograniczenia postępowania dwuinstancyjnego w 1973 r., kiedy to decyzje wydawane przez wojewodów w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej wydane w I instancji były ostateczne i nie przysługiwał od nich środek zaskarżenia do II instancji. Norma ta nie spotkała się jednak z uznaniem i ograniczenie dwuinstancyjności w tym przedmiocie zniesiono w 1980 r.<sup>46</sup> W tamtych latach sytuacja była jednak zgoła odmienna, nie istniało bowiem, jak w obecnej formie, dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne. Z tego też względu trudno czynić porównania z przywołaną normą z lat 1973–1980.

Znowelizowany art. 15 k.p.a. przejawia przywołane już wcześniej wątpliwości natury konstytucyjnej. Ponadto może on prowadzić do celów sprzecznych z nowelizacją, a zatem do zwiększenia kosztów oraz wydłużenia procedury. Jednakże prawodawca trafnie przewiduje możliwe skutki i wprowadza instytucje służące zredukowaniu nadmiernej uciążliwości ograniczenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Można przyjąć, że ograniczenie zasady dwuinstancyjności ma zarówno wiele zalet, jak i wad. To, czy mamy do czynienia z zaletami, czy wadami, zależy będzie od indywidualnej sytuacji strony. Niektóre z nich będą bowiem mogły z korzyścią dla siebie wnosić zwyczajny środek zaskarżenia, inne zaś mogą być zadowolone z możliwości krótszej procedury (z uwagi na możliwość rezygnacji ze złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo prawo do zrzeczenia się odwołania od decyzji). Czy ograniczenie zasady

<sup>45</sup> Zob. Stenogram posiedzenia komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (nr 32) z dnia 22 lutego 2017 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgskrnrr/NKK-32> [Data dostępu: 1.04.2017 r.].

<sup>46</sup> Z. KMIĘCIK: *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa 2014, s. 58.



dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego jest rozwiązaniem pozytywnym, czy negatywnym? Odpowiedź na to pytanie przyniesie dopiero praktyka najbliższych lat funkcjonowania znowelizowanego art. 15 k.p.a.

Emilia Biel, Tomasz Mizioch

Two-tier administrative procedure  
in the light of Act of 7 April 2017 on amending the Act –  
Code of Administrative Procedure and other Acts

Summary

The aim of the article is to analyze the changes of two-tier administrative procedure in the Code of Administrative Procedure. The authors present effects resulting from the exception of two-tier administrative procedure, but also feature the assessment of the regulation in the view of the Constitution of the Republic of Poland and other international legislation. Moreover, the authors present the *de lege lata* and *de lege ferenda* demands at two-tier administrative procedure.