

## OPINIA PRAWNA

### Środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.”

W polskim prawie kwestie odwołań od orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji regulują dwie ustawy:

- 1) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, zwana dalej „K.p.a.”; aktualny tekst tej ustawy jest opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2013 r. pod pozycją 267;
- 2) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, zwana dalej „Ordynacją”; aktualny tekst tej ustawy jest opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2012 r., pod pozycją 749 (było kilka późniejszych zmian, opublikowanych pod pozycjami: 842, 1101, 1342, 1529 oraz w roku 2013 pod pozycją 35).

Ustawy te znają dwa rodzaje środków odwoławczych: zwyczajne oraz nadzwyczajne.

Zasadnicza treść niniejszej opinii dotyczy zwyczajnych środków odwoławczych, bowiem są one najpowszechniejsze i elementarna wiedza o nich wydaje się być przydatną w życiu każdego Obywatela.

O tym, kto jest stroną w postępowaniu administracyjnym mowa była w poprzedniej mojej opinii. Przypomnę jedynie, że zgodnie z ustawową definicją „*stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.*”

Jeżeli w wyniku postępowania administracyjnego lub w wyniku postępowania podatkowego organ Pierwszej Instancji wyda lub ogłosi decyzję, to od takiej decyzji stronie służy **odwołanie**.

Zgodnie z art. 127 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 220 ustawy – Ordynacja podatkowa – odwołanie jest sposobem na podważenie decyzji, z treścią której strona się nie zgadza.

W przypadku postępowania administracyjnego (art. 128 K.p.a.) odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, wystarczy że strona nie jest zadowolona z decyzji administracyjnej. Inaczej jest w postępowaniu podatkowym. Według art. 222 Ordynacji, odwołanie od decyzji wydanej w postępowaniu podatkowym wymaga od strony sprecyzowania w piśmie będącym tym odwołaniem zarzutów przeciwko tej decyzji, określenia istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających to żądanie.

W obu rodzajach tych postępowań, to znaczy w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu podatkowym – odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie lub jej ogłoszenia stronie.

Odwołanie wnosi się do organu Drugiej Instancji, którym określony jest w pouczeniu zawartym w każdej decyzji organu pierwszej Instancji, ale nie bezpośrednio, lecz **za pośrednictwem** organu Pierwszej Instancji, czyli organu, który wydał decyzję, od której się odwołujemy. W przypadku gmin organami Drugiej Instancji, czyli Organami Odwoławczymi są: w przypadku decyzji wydanej w sprawie z zakresu zadań własnych gminy – Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a w przypadku decyzji wydanej w sprawie z zakresu zadań zleconych gminom – Wojewoda.

W sprawach podatkowych, w których decyzję wydał Burmistrz – organem Drugiej Instancji jest zawsze Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Przed upływem terminu do wniesienia odwołania a w razie wniesienia odwołania w terminie 14 dni, żadna decyzja nie ulega wykonaniu, chyba że na mocy szczególnych przepisów został jej nadany tzw „rygor natychmiastowej wykonalności”.

W razie wniesienia odwołania – organ odwoławczy może, w zależności od swoich ustaleń: utrzymać w mocy zaskarżoną w drodze odwołania decyzję organu Pierwszej Instancji, albo uchylić zaskarżoną decyzję i orzec co do istoty sprawy, bądź też uchylając decyzję organu Pierwszej Instancji przekazać temu organowi sprawę do ponownego rozpatrzenia, albo też – uchylając zaskarżoną decyzję postępowanie w sprawie umorzyć, albo wreszcie – umorzyć postępowanie odwoławcze.

Decyzja, od której nie wniesiono odwołania oraz decyzja od której odwołanie wniesiono, lecz organ Drugiej Instancji utrzymał ją w mocy jest tak zwaną „decyzją ostateczną”, co wynika z art. 16 § 1 K.p.a. oraz art. 128 Ordynacji. Uprawomocnienie decyzji następuje, jeżeli upłynął już termin na jej zaskarżenie do Sądu Administracyjnego, albo gdy na decyzję skarga do Sądu Administracyjnego nie służy.

W tym miejscu wspomnieć należy o zasadzie, zgodnie z którą organ odwoławczy nie może wydać w wyniku wniesionego odwołania decyzji na niekorzyść strony, która się odwołała (zasada ta nosi nazwę „zakazu reformationis in peius”), wynika z art. 139 K.p.a. oraz art. 234 Ordynacji. Wyjątek od tego zakazu jest wtedy, kiedy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny.

Innym zwyczajnym środkiem odwoławczym jest **zażalenie**.

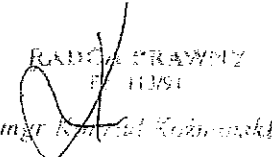
Zażalenie wnosi się na postanowienia wydane w toku postępowania administracyjnego lub postępowania podatkowego, wydane w kwestiach jakie wynikły w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają one o wynikach postępowania (bo o wyniku postępowania rozstrzyga decyzja).

Zażalenie wnosi się na takie postanowienia, od których K.p.a. lub Ordynacja albo ustawa szczególna przewidują prawo do wniesienia zażalenia. Na wydanym postanowieniu musi być zamieszczone pouczenie o prawie do jego zaskarżenia w drodze zażalenia lub o braku możliwości wniesienia zażalenia. W tym ostatnim wypadku – można zaskarżyć takie postanowienie jedynie łącznie z odwołaniem od wydanej w danej sprawie decyzji.

Termin na wniesienie zażalenia wynosi 7 dni od daty doręczenia stronie lub ogłoszenia postanowienia, droga postępowania zażaleniowego jest taka sama, jak w przypadku odwołań (do organu odwoławczego, za pośrednictwem organu Pierwszej Instancji). Do postępowań zażaleniowych stosuje się przepisy o postępowaniach odwoławczych.

Osobną sprawą są tak zwane „nadzwyczajne środki odwoławcze”, którymi są: wznowienie postępowania zakończonych decyzją ostateczną, uchylenie, zmiana lub stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznych. Omówienie tych kwestii wykracza jednak poza zakres niniejszej opinii.

Opracował  
Konrad Koźmiński  
radca prawny  
26 czerwca 2013 r.

RADCA PRAWNY  
P. 11091  
  
mgr Konrad Koźmiński