

Problem związania granicami odwołania w postępowaniu administracyjnym

1. Uwagi wstępne

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ odwołanie od decyzji administracyjnej nie zostało przez ustawodawcę ukształtowane jako sformalizowany środek prawny, w którym odwołująca się strona zobowiązana jest do wskazania zakresu zaskarżenia decyzji, jak i do sformułowania zarzutów. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji². Nie ma również przepisu, który wskazywałby, iż w postępowaniu odwoławczym organ odwoławczy rozpoznaje sprawę tylko w granicach zaskarżenia i podniesionych zarzutów. Ustawodawca nie wyznaczył zatem w przepisach k.p.a. granic weryfikacji decyzji w postępowaniu odwoławczym poprzez związanie organu odwoławczego zakresem zaskarżenia i podniesionymi przez odwołującego zarzutami.

Wyłania się zatem do rozważenia istotne z praktycznego punktu widzenia zagadnienie, czy organ odwoławczy w razie zaskarżenia przez stronę decyzji tylko w części powinien ograniczyć się wyłącznie do rozpoznania sprawy w tym zakresie, gdyż to strona kształtuje zakres zaskarżenia, czy też jednak wniesienie odwołania obliuguje organ odwoławczy do ponownego rozpoznania rozstrzygniętej w decyzji organu I instancji sprawy w całości.

2. Modelowe ujęcie administracyjnego toku instancji

Istotę administracyjnego toku instancji stanowi przejście sprawy administracyjnej z jednej instancji do drugiej z inicjatywy strony dla realizacji zespołu celów, przy czym najistotniejszym spośród nich jest ochrona interesu indywi-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: [0000-0002-0031-9797](https://orcid.org/0000-0002-0031-9797).

** Dr hab., Uniwersytet Jagielloński, ORCID: [0000-0001-8897-8334](https://orcid.org/0000-0001-8897-8334).

¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako k.p.a.

² Zob. art. 128 k.p.a.

dualnego³. Organ odwoławczy ma zatem przede wszystkim po raz drugi rozpatrzyć całą sprawę administracyjną i ponownie zastosować normę prawa materialnego, a jego czynności kontrolne w stosunku do organu pierwszej instancji, jakkolwiek znajdują również pewne oparcie w prawie pozytywnym, schodzą na plan dalszy i powinny być postrzegane jako uboczne⁴. Skutecznie wniesione odwołanie jest tutaj wprawdzie czynnikiem sprawczym, ponieważ aktualizuje właściwość organu drugiej instancji⁵, ale na tym jego znaczenie się kończy. Można zatem dopatrzeć się daleko idącej analogii między odwołaniem a wnioskiem inicjującym postępowanie jurysdykcyjne (wnioskiem wymaganym przez normę materialną). „Sama czynność uruchamiająca tok instancji nie ma jedynie charakteru «zaskarżenia» czy «zaczeplenia» dotychczasowej decyzji, ale jest wnioskiem o działanie merytoryczne – wnioskiem o załatwienie danej sprawy administracyjnej, czyli o ponowne zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego”⁶. Zarówno odwołanie, jak i wniosek inicjujący postępowanie jurysdykcyjne powodują podjęcie merytorycznego działania przez właściwy organ administracji publicznej, ale nie kształtują ani zakresu tego działania, ani treści ferowanych rozstrzygnięć. Stąd też nie można mówić o związaniu organu odwoławczego granicami środka zaskarżenia – organ ten, podobnie jak organ pierwszej instancji, jest związany wyłącznie granicami danej sprawy administracyjnej, a te mają charakter obiektywny, są kształtowane przez prawo materialne i relevantne fakty⁷. „Uruchomienie postępowania odwoławczego zobowiązuje więc organ odwoławczy do rozpatrzenia całej sprawy administracyjnej po raz drugi oraz do ponownego zastosowania normy prawa materialnego, a nie jedynie do dokonania kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu w stosunku do decyzji organu”⁸. „Ochrona adresata aktu w administracyjnym toku instancji nie polega więc na tym, że ktoś zbada, czy nie został on pokrzywdzony, ale na tym, że zyskuje on gwarancję wydania nowego aktu”⁹. Jednym z normatywnych

³ Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13–14.

⁴ Zob. T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN z 23.09.1986 r., III AZP 11/86*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8, s. 147.

⁵ Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Prawo” 1980, t. LXXXVIII, AUWr No. 503, s. 144.

⁶ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 185.

⁷ Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 55–56. Zob. stanowisko prezentowane przez B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji w toku instancji*, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 5, B. Adamiak (red.), *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019, s. 174–177.

⁸ A. Gołęba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 919.

⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 192.

argumentów przemawiających za takim postrzeganiem wspomnianej ochrony jest brzmienie art. 128 k.p.a. „Z przepisu tego nie wynika przecież, że odwołanie uruchamia tylko postępowanie kontrolne, ale oznacza on właśnie to, że organ drugiej instancji nie może być związany odwołaniem, skoro powinien zastosować normę prawa materialnego w zgodzie z jej bezwzględnym obowiązującym i w zgodzie z zasadą aktualności”¹⁰.

W postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada „jedna sprawa – jedno postępowanie”¹¹. Ilekroć ma ona zastosowanie, tylekroć można apriorycznie wykluczyć jakikolwiek wpływ treści odwołania, w tym określonych tam ewentualnie granic zaskarżenia, na zakres rozpoznania organu odwoławczego¹². Ta sama jednostkowa sprawa, w jej całokształcie, pozostaje przedmiotem rozpoznania obu organów, a strona musi albo tę prawidłowość zaakceptować, albo w ogóle zrezygnować z uruchomienia administracyjnego toku instancji. W przypadku zaś, gdy zachodzi przewidziany prawem wyjątek od wspomnianej zasady względnie organ pierwszej instancji zasadę tę bezpodstawnie naruszył, obejmując jedną decyzją dwie lub większą liczbę odrębnych z punktu widzenia prawa materialnego spraw administracyjnych – treść odwołania może, jak się wydaje, do pewnego stopnia determinować zakres rozpoznania organu odwoławczego. W rachubę wchodzi jednak tylko wiążące wskazanie wybranej sprawy bądź spraw, co do których tok instancji ma się toczyć. Każda próba dookreślenia ich części czy też elementów, poza które organ odwoławczy miałyby nie wykroczać, również w takiej konfiguracji pozostaje z gruntu bezskuteczna.

Zakaz *reformationis in peius*, przewidziany w art. 139 k.p.a., wpływa na sposób czynienia użytku z merytorycznych kompetencji organu odwoławczego, ale znajduje zastosowanie i może być brany pod uwagę wyłącznie na ostatnim etapie procesu stosowania prawa, czyli na etapie dokonywania subsumpcji stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej i formułowania rozstrzygnięcia¹³. Nie wpływa on zatem na zakres rozpoznania w postępowaniu odwoławczym ani nie uchyla ciężącego również na organie drugiej instancji obowiązku wyjaśnienia z urzędu wszystkich aspektów sprawy administracyjnej i wszystkich doniosłych prawnie okoliczności faktycznych. Dopiero po ich wyjaśnieniu staje się bowiem możliwe zrekonstruowanie prawidłowej, zgodnej z abstrakcyjną normą materialną, decyzji stosowania prawa; dopiero wówczas staje się możliwe i – właśnie ze

¹⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 195.

¹¹ Zasadę tę formułuje M. Sychowicz, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, „Nowe Prawo” 1990, nr 7–8, s. 81 i 89. Zob. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 112,

¹² B. Adamiak (*Weryfikacja decyzji...*, s. 176) przyjmuje, że kluczowa jest możliwość „wyznaczenia odrębności przedmiotowej sprawy”.

¹³ Zob. A. Oklejak, *Apelacja w procesie cywilnym*, Kraków 1994, s. 109–113.

względem na zakaz *reformationis in peius* – zarazem konieczne porównanie tej decyzji (zanim zostanie podjęta) z decyzją organu pierwszej instancji z uwzględnieniem kryterium korzyści strony odwołującej się¹⁴. Nie można zatem, powołując się na odnośny zakaz, twierdzić, że w postępowaniu odwoławczym trzeba wystrzegać się czy też unikać jakiejś części sprawy, w szczególności tej, którą organ pierwszej instancji rozstrzygnął po myśli strony. Działanie zakazu nie powoduje tego, że organ odwoławczy o czymś w ogóle nie orzeka, lecz to, że organ odwoławczy orzeka o czymś inaczej, niż orzekłby w razie jego braku. Wyrażne wskazanie w odwołaniu zakresu zaskarżenia czy też niezakwestionowanie określonej części decyzji, choć nie stanowi determinanty zakresu orzekania w postępowaniu odwoławczym, może jednak pełnić inną funkcję – wskazówki przydatnej przy ocenie rozstrzygnięcia z punktu widzenia korzyści strony odwołującej się¹⁵. Ocena ta bywa przecież nieoczywista, a czynnik subiektywny jest jej naturalnym komponentem. Jak się wydaje, można nawet sformułować zasadę, że organ odwoławczy powinien utrzymać w mocy tę część rozstrzygnięcia, którą strona odwołująca się sama uznała za korzystną dla siebie i w taki czy inny sposób dała temu wyraz w odwołaniu. Od zasady tej trzeba oczywiście odstąpić w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego.

Decyzja, która rozstrzyga jednostkową sprawę administracyjną, zachowuje jednolity status, gdy chodzi o jej ostateczność i wykonalność. W szczególności zaś, założywszy niezwiązanie organu drugiej instancji granicami odwołania, nie sposób twierdzić, że skutek suspensywny, o którym mowa w art. 130 § 2 k.p.a., nie obejmuje „niezaskarżonej” części decyzji – takiej części decyzji w modelowym ujęciu administracyjnego toku instancji po prostu nie ma¹⁶. W tym kontekście warto zauważyć, że nawet w procedurach sądowych, które rządzą się innymi prawami i przewidują zasadę niemal pełnego związania granicami środka zaskarżenia z zastrzeżeniem wyjątku zrelatywizowanego do przyczyn nieważności postępowania – uruchomienie toku instancji implikuje skutek suspensywny w odniesieniu do całego orzeczenia, a zatem także w odniesieniu do tej jego części, która nie została zaskarżona¹⁷.

¹⁴ T. Kielkowski, *Glosa do wyroku NSA z 28.03.1986 r., III AZP 11/86*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 10, s. 115.

¹⁵ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 824.

¹⁶ Natomiast „związanie zakresem przedmiotowym żądania ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy oznacza, że w części niezaskarżonej decyzja nabywa przymiot ostateczności, a to wyłącza dopuszczalność rozpoznania i rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym” – zob. B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji...*, s. 177.

¹⁷ Przykładowo w postępowaniu sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że: „Ze względu na art. 186 w związku z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...] Naczelny Sąd Administracyjny nie może na podstawie prze-

Wszystkie poczynione dotychczas uwagi formułowane były przy założeniu, że organ pierwszej instancji wydał, a w każdym razie działał w zamiarze wydania decyzji rozstrzygającej sprawę w całości. W przypadku wydania przez organ pierwszej instancji decyzji rozstrzygającej sprawę w części – nie w wyniku błędnego odczytania jej granic, lecz w wyniku intencjonalnego skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 104 § 2 k.p.a. – pojawiają się pewne odmienności, aczkolwiek, wbrew pozorom, nie zmieniają one istoty rzeczy. W razie uruchomienia toku instancji do organu odwoławczego przechodzi wówczas tylko część sprawy¹⁸, ale ta część ma już obiektywne granice, które nie podlegają zmianie, a w szczególności nie mogą być zawężone oświadczeniem woli strony odwołującej się.

3. Modyfikacja ujęcia modelowego w orzecznictwie sądów administracyjnych

Zbieżny z modelowym ujęciem toku instancji pogląd wyrażony został przez NSA m.in. w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r.¹⁹, w którym wskazano, że model postępowania administracyjnego przesądza o tym, iż organ odwoławczy nie jest związany zakresem żądania zawartego w odwołaniu. W ocenie Sądu nawet jeśli strona zaskarżyła jedynie część decyzji organu I instancji, to nie oznacza to, iż w pozostałej niezaskarżonej części decyzja ta staje się ostateczna. Sąd przyjął, że zaskarżenie decyzji o wywłaszczeniu i odszkodowaniu jedynie w części dotyczącej odszkodowania, nie oznacza, że organ odwoławczy, jest związany granicami odwołania, lecz powinien rozpatrzyć sprawę w granicach nieobjętych zakresem odwołania, jeżeli jest to niezbędne dla jej prawidłowego rozstrzygnięcia. „Zaakceptowanie odmiennego stanowiska oznaczałoby przyjęcie sprzecznej z Kodeksem postępowania administracyjnego zasady związania organu odwoławczego wniesionym przez stronę odwołaniem, a tym samym bezpodstawne ograniczenie kompetencji organu odwoławczego do kontroli decyzji w zaskarżonej części, nie zaś do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia w całości sprawy administracyjnej rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją organu I instancji”.

pisu art. 169 tej ustawy stwierdzić prawomocności wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji w części niezaskarżonej skargą kasacyjną przed jej rozpoznaniem” (postanowienie NSA z dnia 16 września 2008 r., II GSK 397/07, Lex nr 467309).

¹⁸ „Organ odwoławczy nie ma właściwości do wkroczenia w sprawę w takim przedmiotowym zakresie, który nie został rozstrzygnięty” – zob. B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji...*, s. 175.

¹⁹ I OSK 218/08, Lex nr 537308.

Szersza analiza poglądów wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych co do zagadnienia związania zakresem zaskarżenia odwołania przez organ odwoławczy prowadzi jednak do wniosku, że coraz częściej w ostatnich latach sądy administracyjne stawiają tezę, że to strona w odwołaniu determinuje zakres możliwości działania organu odwoławczego, zaś organowi odwoławczemu nie wolno orzekać co do tej części decyzji, która nie została przez stronę zaskarżona, a tym samym sądy dokonują modyfikacji modelowego ujęcia toku instancji.

I tak w wyroku NSA z dnia 9 lutego 2017 r.²⁰ sformułowany został pogląd, wedle którego, mimo że przepisy k.p.a. wprost nie dopuszczają wniesienia odwołania tylko od części decyzji – jeśli rozstrzygnięcia zawarte w decyzji mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, to strona ma prawo zaskarżyć decyzję w wyodrębnionej części (w postępowaniu odwoławczym nie została bowiem wyłączona zasada rozporządzalności). Sąd wskazał, że dyrektywa łącznego orzekania o wywłaszczeniu i odszkodowaniu dotyczy w zasadzie organów I instancji. Natomiast organy odwoławcze mogą rozstrzygać sprawę bądź w obu aspektach, bądź tylko co do odszkodowania, w zależności od zakresu zaskarżenia. W tej materii w ocenie Sądu nie ma znaczenia „reguła obligująca do rozpatrzenia całokształtu sprawy organy obu instancji, bo te dwa zakresy poddają się odrębnemu orzekaniu i wyjątkowo mogą stanowić przedmiot samodzielnych decyzji”. Strona zaś może dysponować środkiem zaskarżenia, w tym jego granicami. Jeżeli więc strona kwestionuje tylko część rozstrzygnięcia, która ma samodzielny byt, to w pozostałym zakresie decyzja staje się ostateczna, „co zwalnia organ odwoławczy od rozstrzygania całości sprawy, a nawet czyni orzekanie w tym zakresie niedopuszczalnym”²¹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się zatem, że jeśli decyzja będąca przedmiotem odwołania zawiera kilka odrębnych rozstrzygnięć, to w części niezaskarżonej staje się ostateczna, a stosując art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości, to jest w takim zakresie, w jakim to zostało określone w treści odwołania. W jednym z orzeczeń sąd administracyjny przyjął, iż w razie zaskarżenia decyzji o uznaniu za osobę bezrobotną i o odmowie przyznania takiej osobie prawa do zasiłku dla bezrobotnych w części dotyczącej jedynie zasiłku, organ odwoławczy w stosunku do tak wyodrębnionej w odwołaniu części, może podjąć każde z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 138 k.p.a., gdyż rozstrzygnięcia zawarte w takiej decyzji stanowią odrębne i samoistne rozstrzygnięcia kreujące odrębne

²⁰ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2017 r., I OSK 3506/15, Lex nr 2282126.

²¹ Zob. też wyrok NSA z dnia 9 maja 2014 r., I OSK 2492/12, Lex nr 1574641.

stosunki administracyjnoprawne. Poddanie przez organ odwoławczy kontroli niezaskarżonej części decyzji (przyznającej skarżącej status bezrobotnego) i rozpatrzenie sprawy także w zakresie rozstrzygniętym niezaskarżoną częścią decyzji oznaczałoby działanie organu odwoławczego w tym zakresie *ex officio*, bez wniesionego w tej części odwołania²². W innym wyroku sąd administracyjny za niedopuszczalne uznał – w razie zaskarżenia decyzji wyłącznie co do wyodrębnionego punktu dotyczącego odmowy przyznania zasiłku rodzinnego za określony okres – uchylenie decyzji w części niezaskarżonej przyznającej stronie uprawnienia (zasiłku rodzinnego za inny okres) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi, gdyż takie rozstrzygnięcie pogarsza sytuację strony, która traci uprawnienie, jakim dysponowała na mocy decyzji organu pierwszej instancji, a ponadto „nie ma pewności, czy ponownie wydana decyzja je przywróci”²³.

Kolejnym przykładem postępowań, w których mamy do czynienia z zaskarżaniem przez strony decyzji w części, są postępowania dotyczące zezwoleń na usunięcie drzew. Rozstrzygnięcia administracyjne w takich sprawach często składają się z kilku punktów, w których orzeka się o zezwoleniu bądź odmowie zezwolenia na wycięcie określonego drzewa, o zobowiązaniu do posadzenia drzew czy też w kwestii opłat za usunięcie drzew. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że rozstrzygnięcie organu II instancji wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. również w zakresie drzew, których wycinka była bezsporna, jest rozstrzygnięciem bardziej niekorzystnym niż decyzja organu I instancji, zaś organ odwoławczy powinien rozstrzygać co do prawidłowości decyzji jedynie w zaskarżonym zakresie²⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem, że „w sytuacji, w której decyzja zawiera wyodrębnione, samodzielne rozstrzygnięcia, to strona ma prawo odwołać się zarówno od całej decyzji, jak też ograniczyć ten środek zaskarżenia do jej fragmentu, jeżeli ten fragment nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć objętych decyzją, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym”²⁵.

Warto jednak odnotować stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 5 października 2012 r., w którym Sąd wskazał, że decyzja administracyjna zezwalająca na usunięcie określonej liczby drzew i ustalająca jednocześnie wysokość opłaty należnej za to, niezależnie od redakcji osnowy decyzji,

²² Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., I OSK 912/12, Lex nr 1291419.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 sierpnia 2021 r., III SA/Kr 904/21, Lex nr 321099.

²⁴ Tak NSA w wyroku z dnia 6 lipca 2018 r., II OSK 1988/16, Lex nr 2523556.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 14 września 2021 r., III OSK 595/21, Lex nr 3227746.

nie może być traktowana jako dwa odrębne i niezależne od siebie rozstrzygnięcia administracyjne, które można oddzielnie skarżyć w drodze odwołania i następnie oddzielnie wykonywać przed rozpoznaniem odwołania. Sąd uznał bowiem, że rozstrzygnięcie zezwalające na usunięcie drzew jest ściśle powiązane z wysokością ustalonej opłaty przez organ pierwszej instancji, gdyż zależy to od liczby drzew, ich gatunku, rodzaju, wieku i innych czynników indywidualizujących przedmiot rozstrzygnięcia. Taka decyzja z jednej strony daje stronie pewne uprawnienie, lecz z drugiej nakłada na stronę obowiązek uiszczenia opłaty w określonej wysokości w określonym terminie. Nie można wykonywać uprawnienia bez jednoczesnego wykonania nałożonego obowiązku²⁶. W rezultacie przyjęto, że rozstrzygnięcie o uprawnieniu do wycięcia drzew nie może samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym niezależnie od warunków tego zezwolenia. Zaskarżenie odwołaniem decyzji pierwszoinstancyjnej w zakresie dotyczącym naliczenia opłaty za usunięcie drzew obliguje organ odwoławczy do merytorycznej i prawnej oceny całej sprawy rozstrzygniętej decyzją organu I instancji, gdyż takie działanie wynikało z charakteru decyzji organu I instancji oraz było niezbędne dla prawidłowego rozstrzygnięcia²⁷.

W świetle części poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądów administracyjnych można zatem wyciągnąć wniosek, że organ odwoławczy nie może wyjść poza zakres zaskarżenia odwołania, jeśli decyzja zawiera wyodrębnione, samodzielne rozstrzygnięcia, a zaskarżona przez stronę część nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć nią objętych, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym²⁸. W istocie zatem możliwość ograniczenia zakresu zaskarżenia odwołaniem występuje, o ile zaskarżona decyzja nie tylko zawiera wyodrębnione rozstrzygnięcia częściowe, ale rozstrzygnięcia te są samodzielne, niezależne od siebie²⁹.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 5 października 2012 r., II OSK 1060/11, Lex nr 1218398.

²⁷ Tak też wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2022 r., II SA/Sz 638/22, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., I OSK 872/13, Lex nr 1636871. Zob. też wyrok NSA z 14 września 2021 r., III OSK 595/21, Lex nr 3227746.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2022 r., I OSK 1901/22, Lex nr 3439313. W wyroku tym przyjęto, że oparcie rozstrzygnięć zawartych w decyzji (ustalających wartość odszkodowania wobec różnych podmiotów) na tym samym dowodzie, co do którego stwierdzono istotną wadliwość, wyklucza rozpatrzenie sprawy w drugiej instancji wyłącznie w zakresie określonym w złożonym odwołaniu, gdyż powodowałoby to, że w mocy pozostałyby niezaskarżone rozstrzygnięcia oparte na tym samym wadliwym materiale dowodowym. W konsekwencji Sąd stwierdził, że złożone odwołanie zainicjowało postępowanie odwoławcze w odniesieniu do całej decyzji organu pierwszej instancji. Sąd uznał zatem, że w rozpoznawanej sprawie możliwe było uchylenie całej decyzji organu pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

4. Konkluzja

Na tle poczynionych uwag rysuje się w odniesieniu problemu związania granicami odwołania w postępowaniu administracyjnym wyraźny rozdźwięk między przynajmniej częścią reprezentatywnych poglądów przedstawianych w doktrynie w kontekście modelowego ujęcia administracyjnego toku instancji a poglądami formułowanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych przy rozstrzyganiu konkretnych dylematów interpretacyjnych. Te pierwsze poglądy nieraz z gruntu negują związanie granicami odwołania, akcentując znaczenie sprawy administracyjnej jako obiektywnego wyznacznika zakresu rozpoznania organów w obu instancjach, a drugie – wprawdzie nadają temu związaniu względny charakter, ale zasadniczo je aprobuja, afirmując zasadę skargowości. Obowiązujące przepisy nie przynoszą w tej mierze jednoznacznego rozwiązania, jednak większość argumentów normatywnych zdaje się przemawiać za postrzeganiem odwołania jako czynności, która aktualizuje kompetencję organu odwoławczego do ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej w jej całokształcie. Odmienne stanowisko, przyjmowane w obliczu braku szczegółowych uregulowań ustawowych, stwarza stan niepewności, bowiem kryteria, od których w danym przypadku ma zależeć to, czy wskazany przez odwołującego się zakres zaskarżenia rzeczywiście może być uznany za wiążący, jawią się jako względne i trudne do zweryfikowania. Stan niepewności dotyczy przy tym nie tylko przedmiotu postępowania odwoławczego, ale także statusu decyzji organu pierwszej instancji oraz jej wykonalności.