



# Minister Infrastruktury

Znak pisma: DL-2.0530.2.2025  
Warszawa, 28 kwietnia 2025

## Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zwanej dalej „ustawą o petycjach”, w związku z petycją z dnia 3 lutego 2025 r. w sprawie *„wprowadzenia zmian w zakresie dwuinstancyjności decyzji administracyjnych wydawanych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego”*, Minister Infrastruktury zawiadamia, że ww. petycja nie została uwzględniona.

## Uzasadnienie

Do Ministra Infrastruktury została skierowana petycja z dnia 3 lutego 2025 r., w której wnoszący petycję wniósł o zmianę przepisów *„w zakresie dwuinstancyjności decyzji administracyjnych wydawanych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego”*.

Zdaniem wnoszącego petycję *„odwołania od decyzji wydanych przez ULC są rozpatrywane ponownie przez ten sam urząd, co rodzi szereg wątpliwości co do bezstronności i obiektywności takich postępowań”*. W związku z tym wnoszący petycję przedstawił propozycję polegającą na *„przeniesieniu rozpatrywania odwołań do niezależnego organu, który może funkcjonować w strukturze Ministerstwa Infrastruktury, poza strukturą ULC”*. Takie rozwiązanie, zdaniem wnoszącego petycję, miałoby zapewnić *„poprawę bezstronności”*, *„zwiększenie efektywności”* i *„podniesienie jakości decyzji”*.

Po przeanalizowaniu treści petycji Minister Infrastruktury wskazuje, co następuje.

O zasadzie dwuinstancyjności stanowi art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 poz. 483). Zgodnie z tym przepisem każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

W przypadku postępowań administracyjnych zasada dwuinstancyjności została wyrażona w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako „k.p.a.”. Zgodnie z tym przepisem postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Zauważenia jednak wymaga, że usankcjonowanie w art. 78 Konstytucji RP publicznego prawa podmiotowego do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, nie jest równoznaczne z uznaniem go za unormowanie, które kreuje uniwersalną zasadę dwuinstancyjności. Z zasadą dwuinstancyjności wiąże się bowiem tzw. dewolutywność, która oznacza rozpoznanie sprawy przez organ wyższej instancji. Zgodnie z poglądem prezentowanym w piśmiennictwie „art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji RP ustanawia prawo do zaskarżenia orzeczenia i decyzji wydanej w pierwszej instancji w jakimkolwiek postępowaniu (sądowym i pozasądowym), nie wskazując kierunku czy charakteru zaskarżenia. Mogą to więc być zaskarżenia nieposiadające cechy dewolutywności, np. do innego składu tego samego sądu” (M. Michalska-Marciniak, *Zasada...*, s. 187 i 192; podobnie P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 92; za: ZZ. Kmiecik [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 15, Lex). W tym miejscu należy również przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie sygn. akt P 54/07 (OTK 2008/10A, poz. 171), w którym to zawarto stanowisko zbieżne z przywołanym poglądem piśmiennictwa. Zgodnie z treścią tego wyroku, w art. 78 zd. 1 Konstytucji RP „ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem «zaskarżenie», nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia”. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, że dozwolone jest „objęcie zakresem tego terminu rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest zdolność do uruchomienia postępowania umożliwiającego weryfikację orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji”.

Na marginesie zauważenia także wymaga, że w kontekście powyższych rozważań nie pozostaje bez znaczenia, iż w dyspozycji art. 78 ust. 1 Konstytucji RP prawodawca nie wprowadził pojęcia „odwołanie”. Uwzględniając racjonalność prawodawcy należy wnosić, że nastąpiło to nieprzypadkowo. Termin „odwołanie” został zastąpiony szerszym określeniem wskazującym na dysponowanie przez stronę prawem do wniesienia środka zaskarżenia decyzji bądź orzeczenia. Tym samym objęto nim wszelkie reżimy administracyjnego kwestionowania rozstrzygnięć, które zapadły w pierwszej instancji. Sens dwuinstancyjności postępowania sprowadza się więc do tego, że w rezultacie w konsekwencji wniesienia środka zaskarżenia w stosunku do danego rozstrzygnięcia skutkuje tym, że dana sprawa podlega ponownemu pełnemu rozpatrzeniu (tj. co do meritum i sposobu rozstrzygnięcia sprawy) – bez względu na to, czy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zrealizowane zostanie to przez organ wyższego stopnia, czy też przez organ, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie.

W tym miejscu należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, w którym to wskazano: „istotne jest to, że z dwóch elementów, które składają się na istotę dwuinstancyjności, większe znaczenie dla ochrony praw i interesów jednostek przypisane zostało dwukrotnemu rozpatrzeniu sprawy, a nie okoliczności, iż dokonują tego dwa różne organy”.

Zgodnie art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona

z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Odnótowania wymaga więc wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, w którym to czytamy: „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej w pierwszej instancji decyzją naczelnego organu administracji publicznej lub decyzją samorządowego kolegium odwoławczego w sprawach należących do zakresu zadań własnych gmin jest w istocie funkcjonalnie równoważny odwołaniu”.

Jednocześnie Minister Infrastruktury wskazuje na art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w przepisach k.p.a. jest mowa o ministrach to rozumie się przez to m.in. kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, z późn. zm.), dalej jako „ustawa – Prawo lotnicze”, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, dalej jako „Prezes ULC”. Tym samym do Prezesa ULC ma zastosowanie art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe Minister Infrastruktury wskazuje, że w przypadku decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa ULC przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, na podstawie art. 127 § 3 w zw. z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., a także zaskarżenie przedmiotowej decyzji administracyjnej w celu jej kontroli przez właściwe sądy administracyjne, na zasadach określonych w przepisach k.p.a. oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.).

W przedmiocie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11, wskazał, że „organ rozpatrujący wniosek jest zobowiązany do przeprowadzenia powtórnego postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się bowiem odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. W szczególności zastosowanie znajdują zatem przepisy dotyczące legitymacji do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wymagań formalnych, skutków wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dla wykonalności decyzji. Przed upływem terminu wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzja nie podlega wykonaniu, zaś skorzystanie z omawianego środka rodzi skutek suspensywny. Zastosowanie mają wprost przepisy regulujące postępowanie przed organem drugiej instancji co do zakresu ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy. **Sprawa podlega zatem ponownej merytorycznej kontroli.** Zgodnie z art. 131 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. rozpoznający wniosek organ zobowiązany jest do zawiadomienia wszystkich stron o wniesieniu środka zaskarżenia. Wydana w tym trybie decyzja musi zostać obligatoryjnie uzasadniona (art. 107 § 4 *in fine* k.p.a.). Po trzeciej, zaangażowanie tego samego organu nie powoduje

*uchylenia ogólnych zasad rządzących postępowaniem w przedmiocie wydania decyzji (art. 6-16 k.p.a.). Rozpoznający sprawę piastun funkcji ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. związany jest zatem przede wszystkim zasadą praworządności i pochodną względem niej zasadą prawdy obiektywnej”.*

Poza powyższymi rozważaniami o charakterze stricte prawnym, dodatkowym argumentem przemawiającym za pozostawienie dotychczasowej konstrukcji prawnej przyjętej przez racjonalnego prawodawcę w ustawie – *Prawo lotnicze* w omawianym zakresie, jest to, że w przypadku powierzenia ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencji do rozstrzygania odwołań od rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego – to wówczas z uwagi na szczególną (specjalistyczną) materię spraw załatwianych przez ten centralny organ administracji rządowej, w urzędzie obsługującym tego ministra należałoby de facto powielić strukturę zatrudnienia. Obecnie wydaje się to niemożliwe do osiągnięcia z uwagi na brak wystarczającej liczby specjalistów, którzy również nie byłiby zaangażowani w wydawanie rozstrzygnięcia przez kontrolowany organ. Kwestią poboczną, ale równie istotną, jest także związane z tym zwiększenie kosztów realizacji zadań przez aparat administracji państwa. Wszystkie te działania, w ocenie Ministra Infrastruktury nie mają racjonalnego uzasadnienia.

Minister Infrastruktury stoi na stanowisku, że obecne rozwiązanie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa powszechnego.

#### **Pouczenie**

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Jadwiga Żandarska

Dyrektor Departamentu Lotnictwa