



**WADLIWOŚĆ DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ.  
WERYFIKACJA DECYZJI  
I POSTANOWIEŃ W TRYBACH NADZWYCZAJNYCH.  
SPRZECIW PROKURATORA OD DECYZJI  
OSTATECZNEJ**

mgr Adam Domański  
Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego  
WPAiE UW

# Spis treści

- I. Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej,
- II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym,
- III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej,
- IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania,
- V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia),
- VI. Postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych,
- VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej,
- VIII. Kazusy (zadania na plusy z aktywności).

# I. Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej (1)

Decyzja administracyjna jest prawidłowa, jeśli **kumulatywnie spełnia dwie przesłanki:**

- a. jest zgodna z normami materialnego prawa administracyjnego,
- b. została wydana zgodnie z normami procesowego prawa administracyjnego.

\*\*\*

**Ważne! Decyzja naruszająca normy prawa materialnego lub procesowego jest wadliwa!** Teoria wadliwości decyzji musi godzić ze sobą wymagania interesu ogólnego (zbiorowego, społecznego) oraz interesu jednostkowego (indywidualnego), a także zasadę praworządności działania organu administracji publicznej z zasadą trwałości decyzji administracyjnej.

# I. Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej (2)

Nie każda wada decyzji administracyjnej powoduje wycofanie jej z obrotu prawnego. Przyjmuje się założenie istnienia **gradacji wad decyzji administracyjnej**. Określony ciężar gatunkowy wad powoduje zastosowanie określonej sankcji – wzruszalności bądź nieważności decyzji administracyjnej.

Wyróżnia się w doktrynie koncepcję:

- a. **nieważności decyzji** (decyzje nieważne nie wywołują skutków prawnych od momentu wydania, są aktami pozornymi, niemającymi mocy prawnej),
- b. **wzruszalności decyzji** (decyzje wzruszalne wywołują skutki prawne, mają moc obowiązującą do czasu usunięcia ich z obrotu prawnego).

## I. Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej (3)

Decyzja administracyjna korzysta z **domniemania prawidłowości**, co oznacza, że ma moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie ona we właściwym trybie wyeliminowana z obrotu prawnego. Dotyczy to wszystkich rodzajów wadliwości decyzji, stąd utożsamianie decyzji nieważnej z aktem pozornym jest niezasadnym uproszczeniem.

### Co różni decyzje nieważne od decyzji wzruszalnych?

**Kryterium zdolności decyzji do wywoływania skutków prawnych uznanych przez prawo.** Skutki prawne decyzji nieważnych nie są uznawane przez prawo. Skutki prawne decyzji wzruszalnych są uznawane przez prawo, ale nie mają zdolności wywoływania skutków prawnych w przyszłości.

# I. Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej (4)

**Bardzo ważne!** Można wyróżnić dwa rodzaje wadliwości:

- a. **wadliwość materialnoprawną** – wywołuje co do zasady sankcję nieważności decyzji,
- b. **wadliwość procesowoprawną** – wywołuje co do zasady sankcję w postaci wzruszalności decyzji w trybie wznowienia postępowania.

**Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej nie wolno łączyć z pojęciem decyzji nieistniejącej!**

# **I. Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej (5)**

Z decyzjami nieistniejącymi mamy do czynienia w dwóch sytuacjach:

- a. decyzje wydane w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym zawsze będą decyzjami nieistniejącymi,**
- b. decyzje wydane w istniejącym postępowaniu administracyjnym są nieistniejące wtedy, gdy nie zawierają wymaganych prawem cech zewnętrznych lub nie zostały doręczone/ogłoszone stronie.**

**Decyzje nieistniejące nie korzystają z domniemania prawidłowości i nie wchodzą do obrotu prawnego!** Z tego względu stwierdzenie ich nieistnienia może nastąpić bez szczególnego trybu postępowania i w każdym czasie.

# I. Zagadnienie wadliwości decyzji administracyjnej (6)

**Bardzo ważne!!!** Minimum elementów, które musi zawierać akt, aby można było mówić o decyzji administracyjnej:

- oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt,
- wskazanie adresata aktu,
- rozstrzygnięcie o istocie sprawy,
- podpis osoby reprezentującej organ administracji.

Są to elementy konstytutywne struktury decyzji administracyjnej.  
Ich brak powoduje, że ma się do czynienia z decyzją nieistniejącą.



## II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym (1)

System weryfikacji decyzji administracyjnych i postanowień w postępowaniu administracyjnym **nie jest jednolity** w swojej konstrukcji. Można wyróżnić istnienie:

- **środków zaskarżenia,**
- **środków nadzoru,**
- **odwołałości decyzji.**

## II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym (2)

Środek zaskarżenia to instytucja procesowa, za pomocą której uprawniony podmiot może żądać weryfikacji rozstrzygnięcia administracyjnego w celu jego kasacji lub reformacji (zmiany),

- Środki zaskarżenia oparte są na **zasadzie skargowości** (działania na wniosek uprawnionego podmiotu),
- Celem bezpośrednim środków zaskarżenia jest zmiana lub uchylenie rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej).

## II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym (3)

### Środki zaskarżenia można podzielić według następujących kryteriów:

- przesunięcia kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia na wyższą instancję:
  - **bezwzględnie dewolutywne** (środki zaskarżenia, które zawsze przesuwają sprawę do wyższej instancji),
  - **względnie dewolutywne** (środki zaskarżenia, które powodują przesunięcie sprawy do wyższej tylko w razie nieuwzględnienia ich przez pierwszą instancję),
  - **niedewolutywne** (środki zaskarżenia, które rozpatrywane są przez organ wydający zaskarżone rozstrzygnięcie);
- rodzaju zaskarżonego rozstrzygnięcia:
  - **zwyczajne środki zaskarżenia** (przysługują od rozstrzygnięć nieostatecznych),
  - **nadzwyczajne środki zaskarżenia** (przysługują od rozstrzygnięć ostatecznych, podstawy prawne wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia są ściśle wskazane w k.p.a. i Ordynacji podatkowej),

## II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym (4)

Środki zaskarżenia można podzielić według następujących kryteriów:

- mocy prawnej wniesionego środka zaskarżenia:
  - **bezwzględnie suspensywne** (środki zaskarżenia, które z mocy prawa wstrzymują wykonanie zaskarżonego rozstrzygnięcia),
  - **względnie suspensywne** (środki zaskarżenia, które wstrzymanie wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia pozostawiają ocenie organu rozpatrującego środek zaskarżenia);
- możliwości wnoszenia danego środka zaskarżenia samodzielnie:
  - **samoistne**,
  - **niesamoistne** (środki zaskarżenia, które można wnieść tylko wraz z innymi środkami prawnymi).

## II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym (5)

**Środek nadzoru** to instytucja procesowa, dzięki której organy powołane do sprawowania nadzoru uruchamiają z urzędu postępowanie weryfikacyjne, aby wyeliminować z obrotu prawnego decyzję administracyjną przez jej uchylenie (kasację) lub zmianę (reformację).

- Środki nadzoru oparte są na **zasadzie oficjalności** (działania z urzędu),
- Celem środka nadzoru jest wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego poprzez jej zmianę albo uchylenie.

## II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym (6)

Odwołalność decyzji to prawna możliwość kasacji lub reformacji decyzji z urzędu przez organ, który tę decyzję wydał.

- Odwołalność oparta jest na **zasadzie oficjalności** (działania z urzędu),
- Celem instytucji odwołalności decyzji jest wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego poprzez jej zmianę albo uchylenie.

Zaprezentowane rozumienie odwołalności decyzji to rozumienie wąskie. Niekiedy w doktrynie procesowego prawa administracyjnego wyróżnia się także rozumienie szerokie, obejmując pojęciem odwołalności wszelkie tryby uchylenia lub zmiany decyzji.

## II. System weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym (7)

Ze względu na niejednolity charakter systemu weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym wyróżnia się:

- **konstrukcje czyste** (mają wyłącznie cechy środka zaskarżenia albo środka nadzoru, do konstrukcji czystych zalicza się odwołanie, wniosek o ponowne rozstrzygnięcie sprawy, zażalenie, sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej),
- **konstrukcje mieszane** (zawierają w swojej konstrukcji prawnej zarówno elementy charakterystyczne dla środków zaskarżenia, jak też elementy typowe dla środków nadzoru i odwołałości decyzji, do konstrukcji mieszanych zalicza się instytucję wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji oraz uchylecia (zmiany) decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.).

### III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (1)

#### **Kodeks postępowania administracyjnego reguluje następujące tryby nadzwyczajne:**

- postępowanie w sprawie wznowienia postępowania (art. 145-152 k.p.a.),
- postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156-159 k.p.a.),
- postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi (art. 154 k.p.a, art. 155 k.p.a., art. 161 k.p.a.),



### III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (2)

Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego zostały uregulowane i oparte są na zasadzie niekonkurencyjności, tzn. że poszczególne tryby mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie. Pierwszeństwo wśród trybów nadzwyczajnych ma tryb najdalej idący, czyli **postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.**

### III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (3)

- Ostateczna decyzja administracyjna może też zostać zaskarżona do sądu administracyjnego. Relacja trybów nadzwyczajnych do kontroli sądownoadministracyjnej oparta jest na **zasadzie konkurencyjności**, ponieważ to od podmiotu legitymowanego do złożenia skargi zależy wybór drogi weryfikacji decyzji ostatecznej,
- Art. 56 p.p.s.a.: W razie wniesienia skargi do sądu [administracyjnego – przyp.] po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, **postępowanie sądowe podlega zawieszeniu.**

### **III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (4)**

*Z orzecznictwa:*

*W trakcie postępowania sądownoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego.*

*(vide: uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17, ONSAiWSA 2017/5/73)*

### III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (5)

- Należy jeszcze rozważyć kwestię możliwości weryfikacji decyzji administracyjnej w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego po weryfikacji na drodze sądowej,
- Dopuszczalność takiej weryfikacji związana jest z **powagą rzeczy osądzonej i prawomocnością** wyroku sądu administracyjnego,
- Zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby, a na mocy art. 171 p.p.s.a. wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia,
- Wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę powoduje bezprzedmiotowość nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (vide: art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.),
- Nie stanowi przeszkody do podjęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym:
  - 1) odrzucenie skargi do sądu administracyjnego,
  - 2) umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego,
  - 3) oddalenie skargi do sądu administracyjnego ze względu na brak legitymacji do zaskarżenia decyzji.

### **III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (6)**

#### **Co z oddaleniem skargi do sądu administracyjnego?**

**1) Oddalenie skargi przez sąd administracyjny powoduje niedopuszczalność postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji** (vide: art. 156 § 1 k.p.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Sąd administracyjny stwierdza nieważność decyzji administracyjnej na podstawie tych samych przesłanek, na podstawie których czyni to organ administracji publicznej. Wady, które powodują nieważność, tkwią w decyzji administracyjnej. Jeżeli więc sąd już zbadał, czy nie zachodzą przesłanki, by stwierdzić nieważność decyzji, to organ nie może i nie powinien czynić tego drugi raz, ponieważ jest związany powagą rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę.

### III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (7)

#### Co z oddaleniem skargi do sądu administracyjnego?

2) Oddalenie przez sąd administracyjny skargi nie stanowi przeszkody do wznowienia postępowania administracyjnego. Wznowienie postępowania administracyjnego służy do „naprawienia” błędów postępowania administracyjnego, a więc usunięcia wadliwości procesowych, mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego sprawy.

**Bardzo ważne!** Ujawnienie wad postępowania administracyjnego może nastąpić dopiero po wydaniu wyroku oddalającego skargę przez sąd administracyjny, a co za tym idzie, w tym zakresie wyrok ten nie będzie miał przymiotu powagi rzeczy osądzonej.

### **III. Relacje między weryfikacją decyzji/postanowienia w trybach nadzwyczajnych i weryfikacją na drodze sądowej (8)**

#### **Co z oddaleniem skargi do sądu administracyjnego?**

3) **Oddalenie przez sąd administracyjny skargi do sądu administracyjnego nie stanowi również przeszkody do uchylenia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi.** Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego, o których tutaj mowa, oparte są na odmiennych przesłankach (podstawach) niż tryb w przedmiocie wznowienia postępowania administracyjnego czy stwierdzenia nieważności decyzji. W tych trybach za uchyleniem czy zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony, a więc okoliczności pozaprawne. Tym samym brak jest w tym zakresie powagi rzeczy osądzonej (sąd administracyjny orzeka o zgodności z prawem decyzji administracyjnej, a nie o jej zgodności np. z interesem społecznym).

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania (1)

- **Instytucja wznowienia postępowania administracyjnego** pozwala na ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zakończonej ostateczną decyzją, jeżeli postępowanie, w którym wydano tę decyzję, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością procesową enumeratywnie wyliczoną w przepisach prawa,
- Instytucja ta ma **charakter mieszany**. Występują w niej elementy środka zaskarżenia, odwołałości oraz środka nadzoru,
- Wznowienie postępowania może nastąpić na żądanie strony (**nadzwyczajny środek zaskarżenia**),
- Wznowienie postępowania może nastąpić z urzędu przez organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji (**instytucja odwołałości**),
- Jeżeli przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji, o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy do przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (**środek nadzoru**).



## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania (2)

- **Bardzo ważne!** K.p.a. wskazuje na dwie przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego:
  - **rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną,**
  - **wystąpienie co najmniej jednej z wyczerpująco wyliczonych podstaw wznowienia postępowania.**
- **Można wznowić postępowanie w sprawie załatwionej w sposób milczący.** Zgodnie z art. 122g k.p.a. do spraw załatwionych milcząco przepisy rozdziałów 12 i 13 w dziale II stosuje się odpowiednio. Przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1,
- **Bardzo ważne!** W trybie wznowienia postępowania można obalić postanowienia:
  - na które przysługuje zażalenie,
  - o niedopuszczalności odwołania,
  - o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania,

ponieważ zgodnie z art. 126 k.p.a. do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 - również art. 145-152 oraz art. 156-159, **z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie.**

## **IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (1)**

Kodeks postępowania administracyjnego wylicza podstawy wznowienia postępowania w sposób wyczerpujący (enumeratywny) w art. 145-145b k.p.a. **Należy pamiętać, że podstawy mogą też być zawarte w ustawach szczególnych.**

# IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (2)

## Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;

### Trzy przesłanki:

1) dowód był fałszywy,

2) sfalszowanie dowodu musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu,

### Dwa wyjątki od tej przesłanki:

➤ postępowanie może być wznowione również przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfalszowanie dowodu jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego,

➤ można wznović postępowanie także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa

3) na podstawie fałszywego dowodu ustalono **istotne dla sprawy okoliczności faktyczne.**

# IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (3)

## Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli:

2) decyzja wydana została w wyniku **przestępstwa (czyli w wyniku zbrodni lub występku, a nie wykroczenia i deliktu administracyjnego, ponieważ wykroczenie i delikt to czyn zagrożony karą, a nie przestępstwo!!!),**

### Trzy przesłanki:

- 1) musi dojść do popełnienia przestępstwa,
- 2) popełnienie przestępstwa musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu,

### Dwa wyjątki od tej przesłanki:

- Postępowanie może być wznowione również przed stwierdzeniem popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego.
  - Można wznowić postępowanie także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa.
- 3) między wydaniem decyzji a popełnieniem przestępstwa musi istnieć związek przyczynowy, przy czym nie jest istotne, czy przestępstwo miało wpływ na treść decyzji!

# IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (4)

## Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

3) **decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej**, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;

- przy określeniu tej przesłanki nie jest istotne to, czy zaistnienie tej wady postępowania miało wpływ na treść decyzji,
- **Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca, określając podstawę wznowienia postępowania, posługuje się zwrotem „decyzja została wydana”, a co za tym idzie, chodzi tutaj o kwalifikowane przypadki naruszenia instytucji wyłączenia.** Natomiast art. 24 k.p.a. stanowi: „Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie”, art. 25 k.p.a. - „Organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych”. W związku z tym pojawia się pytanie o relację między zwrotami występującymi w przytoczonych przepisach. Postępowanie administracyjne to ciąg czynności procesowych, obejmujących czynności stadium wyjaśniającego (rozpoznawczego) oraz czynności decydujące (decydowania/rozstrzygania). **W pojęciu „wydanie decyzji” mieści się wyłącznie udział w czynnościach decydujących i wobec tego tylko takie naruszenie przepisów o wyłączeniu pracownika lub organu daje podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.**

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (5)

### Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

3) **decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej**, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;

Problem z art. 27 k.p.a. Na pewno wznawia się postępowanie, gdy decyzja została wydana przez organ kolegialny, który podlegał wyłączeniu zgodnie z art. 27 k.p.a. **A co w sytuacji, gdy w skład takiego organu wchodził członek, który podlegał wyłączeniu? W drodze wykładni wyprowadzonej z wartości chronionych w Konstytucji RP należy przyjąć, że rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy w składzie, do którego wchodził członek organu kolegialnego wyłączony z mocy ustawy stanowi podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Budzi to jednak zastrzeżenia z punktu widzenia gwarancji ochrony praw nabytych i ochrony trwałości decyzji ostatecznych. Według części autorów uzasadnia to wyłączenie wykładni rozszerzającej tej przesłanki wznowienia postępowania.**

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (6)

**Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]**

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;

◦ Ważne! Na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. postępowanie administracyjne można wznović tylko na żądanie strony.

**Dwie przesłanki:**

1) **brak udziału strony w postępowaniu:**

Chodzi tutaj zarówno o całkowity brak udziału strony w postępowaniu, jak i sytuację, gdy strona nie brała udziału w istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy czynnościach, w których udział strony przewidują przepisy postępowania **Strona ma przecież prawo czynnego udziału w całym toku postępowania i we wszystkich jego czynnościach/etapach.**

2) **brak winy strony:**

Chodzi tu nie tylko o takie sytuacje, gdy np. strony nie dopuszczono do udziału w postępowaniu, ale także gdy stronę co prawda zawiadomiono o wszczęciu postępowania i o czynnościach tego postępowania, ale nie mogła ona wziąć w nim udziału z powodu przeszkód nie do przewyciężenia.

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (7)

**Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]**

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

4) **strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;**

**Niedopuszczenie strony do uczestnictwa w postępowaniu może mieć miejsce, gdy:**

- o wszczęciu postępowania na wniosek strony organ nie zawiadamia pozostałych stron i prowadzi postępowanie bez ich udziału,
- o wszczęciu postępowania z urzędu organ nie zawiadamia wszystkich stron,
- organ zawiadamia strony o wszczęciu postępowania, ale nie wzywa ich do udziału w nim albo nie zapewnia im prawa czynnego udziału w tym postępowaniu,
- organ I instancji nie zawiadamia jednej ze stron o wniesieniu odwołania przez pozostałe strony,
- jednej ze stron postępowania nie doręczono decyzji organu I instancji.



## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (8)

### Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

4) **strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;**

A co z przypadkiem, o którym mowa w art. 10 § 2 k.p.a., w świetle udziału strony w postępowaniu?  
Jeżeli k.p.a. określa sytuację, w której można prowadzić postępowanie bez udziału stron, to nie stanowi to przypadku niedopuszczenia strony do uczestnictwa dopóty, dopóki nie stwierdzi się naruszenia art. 10 § 2 k.p.a.

A co z przypadkiem milczącego załatwienia sprawy? **Podstawa wznowienia określona w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. nie ma zastosowania do wznowienia postępowania zakończonego milczącym załatwieniem sprawy**, ponieważ art. 122d § 1 k.p.a., stanowi, że do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 (zasada czynnego udziału stron w postępowaniu) i art. 79a (obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony).

**Bardzo ważne! Nie jest istotne to, czy brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy miał wpływ na treść decyzji!!!**

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (9)

### Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli:

**5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję;**

**Aby mówić o tej podstawie wznowienia, muszą zostać spełnione łącznie trzy przesłanki:**

**1) ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody muszą być nowe i istotne dla sprawy:**

Chodzi tu o okoliczności faktyczne lub dowody nowo odkryte lub po raz pierwszy zgłoszone przez stronę. Istotne dla sprawy oznacza, że okoliczności faktyczne lub dowody dotyczą przedmiotu sprawy i mają znaczenie prawne, a w konsekwencji wpływają na zmianę treści decyzji w zasadniczych kwestiach. Nie stanowi podstawy wznowienia nowa wykładnia przepisów prawnych dokonana w wytycznych naczelnego organu administracji publicznej, ponieważ nie jest ani nowym faktem ani dowodem w rozumieniu ww. artykułu.

**2) ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody muszą istnieć w dniu wydania ostatecznej decyzji:**

Jeżeli okoliczności faktyczne powstały po wydaniu ostatecznej decyzji, dają one podstawę do wszczęcia postępowania w nowej sprawie, a nie stanowią podstawy wznowienia postępowania!

**3) ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody nie mogą być znane organowi wydającemu decyzję:**

Organ ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Organ jest związany dokonaną przez siebie oceną materiału dowodowego. Rozszerzenie podstawy tej oceny może nastąpić tylko we wznowionym postępowaniu i tylko wtedy może dojść do zmiany tej oceny. **Jednak zmiana oceny materiału dowodowego już zebranego w sprawie bez jego rozszerzenia nie może stanowić podstawy wznowienia postępowania.**

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (10)

### Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

**6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;**

\*\*\*

W wielu przypadkach przepisy materialnego prawa administracyjnego przewidują obowiązek współdziałania organów administracji publicznej poprzez opinie, uzgodnienia, stanowiska. Zgodnie z art. 106 § 1 k.p.a., jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Podstawą wznowienia jest naruszenie norm prawa procesowego, a także obraza norm materialnego prawa administracyjnego. **Nie jest przy tym istotne, czy brak stanowiska miał wpływ na treść decyzji!**

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (11)

### Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

7) **zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);**

\*\*\*

Zgodnie z art. 100 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej, który zawiesił postępowanie z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 (rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd – przyp.), wystąpi równocześnie do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwie stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, chyba że strona wykaże, że już zwróciła się w tej sprawie do właściwego organu lub sądu. **Zasadniczo organ prowadzący postępowanie powinien je zawiesić, aby w tym czasie właściwy organ lub sąd rozstrzygnął we właściwym postępowaniu zagadnienie wstępne. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach organ na własny użytek może dokonać rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego. Oznacza to, że organ wkracza wtedy w kwestie, które nie należą do jego kompetencji i właściwości. Jeżeli między takim rozstrzygnięciem a rozstrzygnięciem właściwego organu/sądu będą różnice w istotnych punktach, to zaistnieje podstawa do wznowienia postępowania.**

## **IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (12)**

### **Art. 145 k.p.a. [Przesłanki wznowienia postępowania]**

§ 1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

**8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.**

**Istotą tej podstawy wznowienia jest to, że decyzja została oparta na rozstrzygnięciu kompetentnego w sprawie sądu lub innego organu, a rozstrzygnięcie to było częścią szeroko rozumianej podstawy prawnej.** Jak wskazał NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013/1/1: *Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.* Niemniej uchwała ta nie usunęła wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ wskazuje się, że w zakresie, w którym stwierdzenie nieważności decyzji ma następstwa prawne tylko dla ustalenia stanu faktycznego, należy zastosować tryb wznowienia postępowania.

## **IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (13)**

### **Art. 145a k.p.a. [Niezgodność z Konstytucją]**

**§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.**

§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

### **Art. 145aa k.p.a. [Wpływ orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na treść decyzji]**

**§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji.**

§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

## **IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podstawy wznowienia (14)**

**Art. 145b k.p.a. [Naruszenie zasady równego traktowania]**

**§ 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156), jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.**

§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: wszczęcie postępowania (1)

Art. 147 k.p.a. [Inicjatywa wszczęcia postępowania]

**Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony.**

• **z urzędu, wtedy gdy:**

- organ administracji podejmie własną inicjatywę,
- na skutek wniosku organizacji społecznej,
- wskutek sprzeciwu wniesionego przez prokuratora,
- na skutek skargi powszechnej osoby trzeciej, lub

• **na żądanie strony. Bardzo ważne!** Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a–145b następuje tylko na żądanie strony, tj.: w przypadku:

- braku udziału strony w postępowaniu bez jej winy,
- niekonstytucyjność aktu,
- wydania orzeczenia TSUE,
- naruszenia zasady równego traktowania.



## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: wszczęcie postępowania (2)

- Legitymację do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania **ma podmiot, który twierdzi, że ostateczna decyzja dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku niezależnie od tego, czy brał udział w postępowaniu zwykłym. Legitymację w przypadku wznowienia postępowania dotyczącego wydania postanowienia mają uczestnicy postępowania, jeżeli postanowienie ich dotyczyło.** Do wniosku o wznowienie postępowania stosuje się przepisy o podaniach,
- Zgodnie z art. 148 § 1 k.p.a. **podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania.** Jednakże w przypadku:
  - a. braku udziału strony w postępowaniu bez jej winy – w ciągu miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji,
  - b. niekonstytucyjność aktu – w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia TK,
  - c. orzeczenia TSUE – w ciągu miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym UE,
  - d. naruszenia zasady równego traktowania - w ciągu miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: wszczęcie postępowania (3)

- **Zgodnie z art. 150 k.p.a. co do zasady organem administracji publicznej właściwym w sprawie wznowienia postępowania jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji. Jeżeli przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji, o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy do przeprowadzenia postępowania i podjęcia w nim rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. **Nie dotyczy to jednak przypadków, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze,****
- **Zgodnie z art. 149 k.p.a. wznowienie postępowania następuje w drodze postanowienia. Wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania administracyjnego otwiera postępowanie wyjaśniające (rozpoznawcze). Bardzo ważne! **Postanowienie stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Skoro art. 149 § 1 k.p.a. formalizuje wznowienie postępowania poprzez uzależnienie wznowienia od stosownego postanowienia, to znaczy że nie można wznović postępowania *per facta concludentia* (w sposób dorozumiany na podstawie podjęcia innych czynności przez organ)!****
- **Odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze postanowienia. Na postanowienie odmowne służy zażalenie.**

## **IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: odmowa wszczęcia**

### **Niedopuszczalność wznowienia postępowania może nastąpić z przyczyn:**

#### **1) przedmiotowych, gdy:**

- przepis szczególny wyłącza taką możliwość,
- decyzja nie jest ostateczna,
- sprawa nie była rozstrzygnięta decyzją lub postanowieniem, co do którego może zostać wznowione postępowanie;

#### **2) podmiotowych, gdy:**

- z żądaniem wystąpił podmiot niebędący stroną,
- z żądaniem wystąpił podmiot pozbawiony zdolności do czynności prawnych, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy,
- strona wystąpiła z żądaniem po upływie terminu, a nie ma podstaw do jego przywrócenia.

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: zagadnienie suspensywności

### Art. 152 k.p.a. [Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji]

§ 1. Organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania **wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania.**

§ 2. Na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji służy stronie zażalenie, chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze.

\*\*\*

**Bardzo ważne!** W przypadku wznowienia postępowania mamy do czynienia ze **względną suspensywnością**. Samo złożenie żądania wznowienia nie powoduje, w przeciwieństwie do odwołania, obowiązku wstrzymania wykonania decyzji.

## **IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: postępowanie rozpoznawcze**

- **Przedmiotem postępowania rozpoznawczego jest ustalenie istnienia podstawy wznowienia postępowania oraz - jeżeli taka podstawa istnieje – przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu rozstrzygnięcia istoty sprawy, będącej przedmiotem weryfikowanej decyzji ostatecznej,**
- **Sprawę wznowienia postępowania należy traktować jak każdą sprawę indywidualną. Postępowanie prowadzi się zgodnie z przepisami o postępowaniu przed organem I instancji. Celem tego postępowania jest ponowne rozpoznanie sprawy załatwionej ostateczną decyzją, dlatego powinno rozstrzygać się na podstawie stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania weryfikowanej decyzji.**

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podjęcie decyzji (1)

- **Po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego organ wydaje decyzję.** Dotyczy to też postępowania zakończonego pierwotnie w sposób milczący, ponieważ milczące załatwienie sprawy nabywa przymiot decyzji ostatecznej, a zgodnie z art. 151 § 3 k.p.a. w sprawach, o których mowa w art. 151 § 1, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.
- **Należy pamiętać, że organ wydaje postanowienie, jeżeli przedmiotem weryfikacji było postanowienie!**
- Treść decyzji zależy będzie od ustaleń poczynionych przez organ w postępowaniu rozpoznawczym.

## **IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podjęcie decyzji (2)**

**Organ administracji publicznej na mocy art. 151 § 1 i 2 k.p.a. wydaje decyzję, w której:**

- 1) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia zgodnie z art. 145-145b k.p.a. (organ stwierdzi brak podstaw do wznowienia postępowania i wówczas nie przechodzi do merytorycznego rozpoznania sprawy), albo**
- 2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi, że wystąpiła podstawa do wznowienia postępowania, i obowiązkowo wydaje nową decyzję rozstrzygającą co do istoty sprawy (organ nie można przekazać innemu organowi tej sprawy do merytorycznego rozstrzygnięcia!)**

**Albo....**

- 3) stwierdza wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146 k.p.a., oraz wskazuje okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji.**

## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podjęcie decyzji (3)

### Kiedy organ wydaje decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa?

Organ wydaje ją wtedy, gdy zaszły co prawda przesłanki wznowienia, lecz jednocześnie wystąpiła co najmniej jedna przesłanka negatywna z art. 146 k.p.a.

**Bardzo ważne!**

### **Art. 146 k.p.a. [Ograniczenie dopuszczalności uchylenia decyzji w wyniku wznowienia]**

§ 1. Uchylenie decyzji z przyczyn określonych w **art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić**, jeżeli **od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat**, zaś z przyczyn określonych w **art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a-145b**, jeżeli **od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat**.

§ 2. Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.



## IV. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania: podjęcie decyzji (4)

W jakim celu wydaje się decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa, skoro nie eliminuje ona wadliwej decyzji z obrotu prawnego?

**Taka decyzja, podobnie jak decyzja wydana na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a, stanowi dla strony podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze cywilnej!**

Zgodnie z art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Art. 417(1) § 2 Kodeksu cywilnego dookreśla zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa, wskazując, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia) – cz. 1

- Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji służy do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji, które obarczone są **kwalfikowanymi wadami na ogół materialnoprawnymi**, czyli takimi wadami, które powodują nieprawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego pod względem podmiotowym lub przedmiotowym,
- Instytucja ta ma **charakter mieszany**. Występują w niej elementy środka zaskarżenia, odwołałości oraz środka nadzoru. Gdy wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje na żądanie strony, to wówczas tryb ten stanowi środek zaskarżenia. Do stwierdzenia nieważności decyzji właściwy jest organ wyższego stopnia nad organem, który wydał decyzję i gdy ten organ zainicjuje postępowanie z urzędu, mamy wówczas do czynienia z **środkiem nadzoru**. Jeżeli decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna i prowadzi ten organ (**instytucja odwołałości**).

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia) – cz. 2

**Bardzo ważne!** Instytucja stwierdzenia nieważności może być zastosowana do sprawy załatwionej w sposób milczący. Zgodnie z art. 122g k.p.a. do spraw załatwionych milcząco przepisy rozdziałów 12 i 13 w dziale II stosuje się odpowiednio. Przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1.

\*\*\*

**Bardzo ważne!** W trybie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia można obalić postanowienia:

- na które przysługuje zażalenie,
- o niedopuszczalności odwołania,
- o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania,

ponieważ zgodnie z art. 126 k.p.a. do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 - również art. 145-152 oraz art. 156-159, **z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie.**

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): przesłanki stwierdzenia nieważności (1)

- **Przesłanka pozytywna:** wystąpienie jednej z podstaw określonych w art. 156 § 1 k.p.a. **Bardzo ważne! Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji wyliczone są w sposób enumeratywny (katalog zamknięty)!**
- **Przesłanki negatywne, określone w art. 156 § 2 k.p.a.:**
  - 1) wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych,
  - 2) upływ 10 lat do dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji!

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): przesłanki stwierdzenia nieważności (2)

- **Bardzo ważne!** Przepisy k.p.a. nie wskazują na ostateczność decyzji jako przesłankę stwierdzenia jej nieważności!

*„Stwierdzenie nieważności może dotyczyć zarówno decyzji ostatecznych, jak i nieostatecznych. Początkowo Naczelny Sąd Administracyjny stał na stanowisku, że w stosunku do decyzji nieostatecznej nieważność może być stosowana jedynie z urzędu (por. wyrok NSA w Warszawie z 5.01.1982 r., II SA 919/81, ONSA 1982/1, poz. 5, z którego wynika, że art. 156 § 1 odnosi się do decyzji ostatecznych i nieostatecznych. Stwierdzenie nieważności decyzji nieostatecznych może nastąpić tylko w postępowaniu w trybie nadzoru wszczętym z urzędu).*

*Obecnie sąd ten uważa, że jest możliwe stosowanie nieważności wobec decyzji nieostatecznej na wniosek strony, byleby strona wyraźnie wskazywała na wybór trybu nadzwyczajnego. Por. wyrok NSA w Warszawie z 7.01.1992 r., III SA 946/91, „Wspólnota” 1992/37, s. 21, z aprobowaną glosą J. Zimmermanna, PS 1993/7–8, s. 98; zgodnie z powołanym wyrokiem art. 157 § 2 oraz inne przepisy Kodeksu nie zabraniają stronie składania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji przed upływem terminu jej zaskarżenia. Jeżeli strona wyraźnie powoła się na przepis art. 156 § 1, który wyklucza stosowanie trybu odwoławczego, to organ wyższego stopnia wskazany w art. 157 powinien rozpoznać wniosek w trybie nadzoru, jako organ pierwszej instancji. Nie można pozbawiać strony prawa wyboru trybu przewidzianego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że stwierdzenie nieważności decyzji nieostatecznej może nastąpić w dwóch przypadkach, po pierwsze, gdy w terminie 14 dni od wydania decyzji nieostatecznej wkracza z urzędu organ wyższego stopnia i stwierdza nieważność nieostatecznej decyzji organu pierwszej instancji, po drugie, gdy w terminie do złożenia odwołania strona w sposób niebudzący wątpliwości występuje nie z odwołaniem, ale z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji (por. W. Chróścielewski [w:] Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami, 2021, s. 261).”*

*(M. Jaśkowska [w:] Art. 156, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2023).*

# V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (1)

**Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]**

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

**1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;**

**Chodzi o każdy rodzaj właściwości!** Z uwagi na treść art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. nieważność jest skutkiem naruszenia każdego rodzaju właściwości (Ł. Kroplewski, P. Majczak, K. Sobieralski (red.), *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 317). Nałożenie sankcji nieważności za naruszenie przepisów o właściwości podyktowane jest faktem, iż w tym przypadku brakuje podmiotu legitymującego do zawiazania stosunku prawnego.

\*\*\*

*„Przepis art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. obejmuje wszelkie postacie naruszenia właściwości miejscowej i rzeczowej, z którą nierozzerwalnie łączy się właściwość instancyjna. Organ niewłaściwy nie jest zatem prawnie legitymowany do rozstrzygania o prawach i obowiązkach stron. Organ niewłaściwy nie dysponuje zdolnością prawną do prowadzenia postępowania i podjęcia aktu jurysdykcyjnego rozstrzygającego o prawach i obowiązkach stron. Z zasady przestrzegania przez organ administracyjny właściwości z urzędu wynika zatem obowiązek skrupulatnego badania właściwości przez organ w każdym stadium postępowania.”* (vide: wyrok WSA w Łodzi z 21 lutego 2020 r., III SA/Łd 1018/19, LEX nr 2865924)

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (2)

Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,

1) Decyzja wydana bez podstawy prawnej:

- Decyzja administracyjna może być wydana wyłącznie na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego (materialnego lub procesowego). **Brak podstawy prawnej musi więc być sytuacją, że decyzja nie ma swojej podstawy w żadnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego, zawartym w ustawie lub akcie wydanym z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Przepisy pozaustawowe nie mieszczą się w tak rozumianej podstawie prawnej.**
- **Bardzo ważne!** Nie jest decyzją wydaną bez podstawy prawnej taka decyzja, w której nie wskazano podstawy prawnej w rzeczywistości istniejącej albo jedynie niewłaściwie powołano istniejącą podstawę prawną. Decyzje takie co prawda naruszają normy prawa procesowego, lecz nie świadczą o nieważności decyzji i powinny zostać usunięte w drodze sprostowania decyzji!



## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (3)

### NSA do kategorii decyzji wydanych bez podstawy prawnej zaliczył decyzje:

- wykraczające poza sferę stosunków administracyjnoprawnych,
- wydane na podstawie przepisów prawnych pozaustawowych,
- wydane w sprawach, w których stan prawny jest kształtowany z mocy samego prawa,
- wydane w sprawach, w których z mocy przepisów prawa materialnego czynności powinny być dokonane w formie innej niż decyzja,
- wydane na podstawie przepisów prawa materialnego regulujących stany faktyczne oczywiście odmienne od stanów faktycznych sprawy rozstrzyganej taką decyzją,
- wydane na podstawie przepisów prawa, które utraciły moc obowiązującą w wyniku uchylecia, gdy przepisy przejściowe nie dają podstaw do ich zastosowania,
- wydane na podstawie przepisów prawa, które utraciły moc obowiązującą na skutek orzeczenia TK i w dniu wydania decyzji już nie obowiązywały.



# V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (4)

## Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,

2) Decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa:

- Pojęcie rażącego naruszenia prawa było i nadal jest terminem spornym zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie procesowego prawa administracyjnego. **Czym się różni wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa od wydania decyzji bez podstawy prawnej? Przy rażącym naruszeniu prawa istnieje podstawa prawna do wydania decyzji!**
- **Rażące naruszenie prawa to naruszenie wyraźnego, niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych przepisu prawa materialnego lub formalnego (procesowego).** Chodzi tutaj o naruszenie prawa, które „rzuca się w oczy”, daje się łatwo zauważyć, jest wyraźne, oczywiste, bezsporne, niewątpliwe,
- *„Naruszenie prawa tylko wtedy ma charakter rażący gdy akt administracyjny został wydany wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w przepisie prawnym, wbrew wszystkim przesłankom przepisu nadano prawo albo ich odmówiono, albo też wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem albo uchylono obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść aktu pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą”* (wyrok NSA z dnia 2 lipca 2009 r., II FSK 217/09, LEX nr 549614)

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (5)

### Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;

\*\*\*

- Musi zachodzić tożsamość sprawy rozstrzygniętej decyzją ze sprawą będącą przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego we wcześniejszej decyzji ostatecznej. **Na tożsamość sprawy składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe.** Aby mówić o tej podstawie nieważności musi nastąpić podwójna konkretność, a więc sprawa winna się charakteryzować **tożsamością pod względem podmiotowym** – identyczność strony (stron) z uwzględnieniem następstwa prawnego oraz **tożsamością pod względem przedmiotowym** – identyczność treści żądania strony (jej uprawnienia) lub treść obowiązku, identyczna podstawa prawna i stan faktyczny,
- *Zastosowanie przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. następuje tylko w przypadku stwierdzenia, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej kolejno po sobie dwiema decyzjami, z których pierwsza jest ostateczna. Decyzja ostateczna ma bowiem powagę rzeczy osądzonej co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Tożsamość spraw zaś będzie istniała, gdy występują te same podmioty w sprawie, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy. Tożsamość musi zatem dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego sprawy (vide: wyrok NSA z 10 lutego 2023 r., I OSK 849/19, LEX nr 3505375).*

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (6)

### Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;

\*\*\*

- Chodzi tutaj o sytuację, gdy adresatem decyzji administracyjnej jest osoba, która w sprawie nie ma ani interesu prawnego, ani obowiązku w świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego. **Bardzo ważne!** Omyłka w określeniu strony nie daje podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli z akt sprawy wynika, że podmiot ma w sprawie interes prawny lub obowiązek.
- *Wada wskazana w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. występuje w sytuacji, gdy organ orzekł w formie decyzji o prawach lub obowiązkach podmiotu, który nie miał interesu prawnego do występowania w toczącym się postępowaniu. **Kwestii tej nie należy utożsamiać z faktem doręczenia decyzji określonemu podmiotowi nieposiadającemu przymiotu strony** (vide: wyrok NSA z 5 kwietnia 2022 r., II OSK 2896/21, LEX nr 3341880),*
- *Dla oceny wystąpienia przesłanki z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy skierowanie decyzji do osoby niebędącej w sprawie stroną nastąpiło na skutek zawinienia organu czy też bez tego zawinienia. Istotny jest sam fakt wadliwego skierowania decyzji do podmiotu nie będącego stroną toczącego się postępowania administracyjnego* (vide: wyrok WSA w Krakowie z 7 lutego 2023 r., II SA/Kr 403/21, LEX nr 3506496).

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (7)

### Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

**5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;**

\*\*\*

#### Dwie przesłanki, które należy spełnić łącznie:

**1) Decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania:** Ważne! Jeżeli niewykonalność zaistniała na skutek zmiany stanu faktycznego już po wydaniu decyzji, to nie zachodzi w takiej sytuacji podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji,

**2) Niewykonalność decyzji ma charakter trwały:** Czasowa niewykonalność powoduje jedynie odroczenie momentu wykonania decyzji, ale nie daje podstawy do stwierdzenia jej nieważności.

\*\*\*

*Wskazana w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. niewykonalność decyzji zachodzi wówczas, gdy nie ma możliwości technicznych jej wykonania lub istnieją prawne nakazy bądź zakazy, które stwarzają nieusuwalną przeszkodę w wykonaniu praw lub obowiązków ustanowionych w decyzji. Niewykonalność prawna oznacza więc brak możliwości zastosowania się do decyzji z uwagi na istniejący w obowiązującym porządku prawnym zakaz lub nakaz określonego zachowania pozostający w sprzeczności z wydaną decyzją (vide: wyrok NSA z 7 września 2022 r., I GSK 2823/18, LEX nr 3421017);*

*W postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia istnienia przesłanek nieważności ocenić należy, czy w dniu wydania decyzji istniały okoliczności uniemożliwiające wykonanie decyzji, czyniące ją niewykonalną, które nie ustąpiły i decyzja w dalszym ciągu nie może ulec wykonaniu (vide: wyrok NSA z 27 kwietnia 2022 r., II OSK 1092/19, LEX nr 3356888)*

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (8)

### Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

**6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;**

**Bardzo ważne! Przez czyn zagrożony karą należy rozumieć każdy czyn zagrożony karą, tj. przestępstwo czy wykroczenie oraz czyn zagrożony karą administracyjną.** Nie obejmuje ono przypadków czynów niedozwolonych stanowiących podstawę roszczeń odszkodowawczych (J. Borkowski, B. Adamiak [w:] Komentarz, 2022, komentarz do art. 156, pkt IV Charakterystyka przesłanek pozytywnych stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 1–7) ,ppkt , 52). Wątpliwość wywołuje natomiast kwestia, czy dotyczy to także deliktów dyscyplinarnych w związku z bardzo szerokim pojęciem tego deliktu. Ponadto, nie jest tu istotne, czy adresat podjął takie działanie, ale czy mógłby je podjąć i działanie to wywołałoby czyn zagrożony karą.

*Przepis art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a. obejmuje wyłącznie sytuację, w której samo podjęcie czynności wykonawczych realizowałoby znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary, nie zaś sytuację, w której wykonanie decyzji mogłoby dopiero pociągnąć za sobą dalsze zdarzenia, które realizację takich znamion mogłyby stanowić (vide: wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2021 r., VII SA/Wa 733/21, LEX nr 3267854)*

**W praktyce przyjmuje się, że ten przepis jest martwy!**

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (9)

### Art. 156 k.p.a. [Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej]

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

#### 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Chodzi tu o wady powodujące nieważność decyzji inne niż wymienione w art. 156 § 1 pkt 1-6 k.p.a. Przepisy szczególne mogą rozszerzyć stosowanie sankcji nieważności, stąd część autorów przyjmuje, że katalog podstaw stwierdzenia nieważności jest otwarty.

Warunki zastosowania omawianej podstawy stwierdzenia nieważności:

- 1) decyzja zawiera wspomnianą wadę od chwili wydania, zatem wada ta tkwić musi w elementach danej decyzji, nie chodzi więc o wady związane z wykonaniem decyzji, czy też skutki nią spowodowane,
- 2) decyzja została wydana w ramach postępowania administracyjnego ogólnego,
- 3) przepisy materialne w sposób wyraźny przewidują w tej sytuacji sankcję nieważności,
- 4) przepis prawa materialnego nie wyłącza w odniesieniu do danego rodzaju decyzji trybu stwierdzania nieważności unormowanego w art. 156–159 k.p.a. (za: M. Jaśkowska, *Art. 156* [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023).



## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (10)

### Art. 156 k.p.a.

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

**7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.**

Z orzecznictwa:

*Wada nieważności decyzji z mocy prawa musi wynikać z treści przepisu szczególnego. Tylko jeżeli istnieje przepis przewidujący nieważność z mocy prawa, możliwe jest wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu prawnego. Musi istnieć przepis materialny w sposób wyraźny przewidujący sankcję nieważności w przypadku określonej wadliwości decyzji administracyjnej (vide: wyrok WSA w Gliwicach z 31 marca 2021 r., II SA/GI 1417/20, LEX nr 3172201)*

\*\*\*

*„Jeśli w dacie podejmowania źródłowej decyzji obowiązywał przepis art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym kwalifikujący oznaczoną wadliwość decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, z powodu jej sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu, jako powodującą jej nieważność z mocy prawa, to uchylenie z porządku prawnego całej ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, nie usuwało dopuszczalności stosowania tego właśnie przepisu jako kryterium wadliwości źródłowej decyzji. W konsekwencji, skoro wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób ujęty w przepisie art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w okresie obowiązywania przepisów ww. ustawy kwalifikowane musiało być jako dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., to taka kwalifikacja winna nadal być stosowana (vide: wyrok NSA z 27 listopada 2019 r., II OSK 79/18, LEX nr 2758898)*

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podstawy stwierdzenia nieważności (11)

### Art. 156 k.p.a.

§ 1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

### Przykłady z ustaw szczególnych nieważności z mocy prawa:

- **Art. 77 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce:** W przypadku gdy w pracy dyplomowej stanowiącej podstawę nadania tytułu zawodowego osoba ubiegająca się o ten tytuł przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego, rektor, w drodze decyzji administracyjnej, stwierdza nieważność dyplomu,
- **Art. 195 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce:** W przypadku gdy osoba ubiegająca się o stopień doktora przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu lub innych elementów cudzego utworu lub ustalenia naukowego, podmiot doktoryzujący stwierdza nieważność decyzji o nadaniu stopnia,
- **Art. 212 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska** W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostę pozwoleń zintegrowanych minister właściwy do spraw klimatu kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego (dla zainteresowanych: **pozwolenie zintegrowane** daje możliwość legalnego prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie może negatywnie wpływać na stan środowiska naturalnego, zanieczyszczając jego elementy lub całość ☺)



## **V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): stadia postępowania**

**Jak w każdym postępowaniu wyróżnia się trzy stadia postępowania:**

- Stadium wstępne,
- Postępowanie rozpoznawcze (postępowanie wyjaśniające),
- Stadium podjęcia decyzji.

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): wszczenie postępowania (1)

**Art. 157 § 2. k.p.a.: Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.**

### **z urzędu, wtedy gdy:**

- organ administracji podejmie własną inicjatywę lub będzie działał z inicjatywy organu administracji publicznej nadzorującego określoną działalność,
- na skutek wniosku organizacji społecznej,
- wskutek sprzeciwu wniesionego przez prokuratora,
- na skutek skargi powszechnej osoby trzeciej, lub

**na żądanie strony. Ważne!** Legitymację do zgłoszenia żądania wszczęcia postępowania ma podmiot, który twierdzi, że wadliwa decyzja dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku. Legitymację ma również podmiot twierdzący, że nie jest stroną w sprawie, w której wydano decyzję administracyjną (*Osoba, do której skierowana została decyzja kwestionowana następnie w postępowaniu w sprawie stwierdzenia jej nieważności, jest stroną tego postępowania również wtedy, gdy opiera się ono na zarzucie z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Przeprowadzenie postępowania w takiej sprawie bez udziału tej osoby daje podstawę do wznowienia tego postępowania z przyczyny wymienionej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. – wyrok NSA z 22 maja 1987 r., IV SA 1062/86, ONSA 1987/1/35*). Legitymację w sprawach rozstrzygniętych postanowieniem mają uczestnicy postępowania, pod warunkiem że postanowienie ich dotyczyło.

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): wszczenie postępowania (2)

Organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia):

**Art. 157 § 1 k.p.a.:** Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ.

**Bardzo ważne! Następuje co do zasady BEZWZGLĘDNA DEWOLUCJA KOMPETENCJI!**

Wyjątek od tej zasady stanowi sytuacja, gdy decyzja została wydana przez ministra lub SKO, wówczas w postępowaniu nieważnościowym właściwy jest również minister lub SKO.

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): wszczęcie postępowania (3)

- **Ważne!** Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje formy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności,
- Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie 11 kwietnia 2011 r. uchylono art. 157 § 3 k.p.a., który stanowił, że odmowa wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. **Obecnie obowiązujące przepisy k.p.a. nie regulują formy odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.** W związku z tym dla zapewnienia prawa do obrony należy dopuścić w drodze wykładni stosowanie art. 61a § 1 k.p.a.
- **„Przesłanki odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie regulacji art. 61a § 1 można podzielić na:**

1) **przesłanki podmiotowe.** Zgodnie z art. 61a organ administracji publicznej odmawia wszczęcia postępowania, gdy żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną w sprawie. Legitymację do żądania wszczęcia postępowania reguluje art. 157 § 2 w zw. z art. 28 (zob. na temat zakresu legitymacji strony w postępowaniu zwykłym a postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności uw. do art. 157, Nb 6). Zastosowanie jednak odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ograniczone jest wyłącznie do przypadków oczywistego braku w sprawie interesu prawnego wnoszącego żądanie. Gdy zatem wnoszący powołuje się na interes prawny, a jego ustalenie wymaga czynności ustalenia, nie może organ odmówić wszczęcia postępowania;

2) **przesłanki przedmiotowe.** Zgodnie z art. 61a § 1 organ odmawia wszczęcia postępowania, gdy wystąpią inne od podmiotowych przyczyny to uzasadniające. Do takich innych uzasadnionych przyczyn należą np. żądanie stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, czynności materialnotechnicznej zaświadczenia, umowy cywilnoprawnej, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji nieobowiązującej z powodu uchylenia w wyniku wniesienia odwołania, której nieważność stwierdzono wyrokiem sądu, w razie pozostawania w toku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji objętej ponownym żądaniem” (za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022)

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): zagadnienie suspensywności

**Art. 159 k.p.a. [Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej]**

§ 1. Organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1.

§ 2. Na postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji służy stronie zażalenie

\*\*\*

**Bardzo ważne!** W przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności mamy do czynienia ze **względną suspensywnością**. Jak wskazuje NSA w wyrok z 20 maja 2016 r., II OSK 2255/14, LEX nr 2108468: *Celem instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest wyeliminowanie z obrotu decyzji dotkniętej ciężką wadą. W związku z tym organ ma obowiązek wstrzymać wykonanie decyzji potencjalnie nieważnej, po to, by pomniejszyć negatywne skutki takiej decyzji, które mogłyby wystąpić do czasu wydania decyzji stwierdzającej nieważność.*

**Bardzo ważne!** *Wstrzymanie wykonania decyzji objętej wnioskiem nieważnościowym nie wymaga pewności co wadliwości kontrolowanej decyzji, a jedynie uprawdopodobnienia (vide: wyrok NSA z 20 maja 2020 r., I OSK 2944/18, LEX nr 3224868).*

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): postępowanie rozpoznawcze

- Przedmiotem postępowania rozpoznawczego jest ustalenie istnienia przynajmniej jednej z wad wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a., a także zbadanie, czy nie występuje żadna z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji,
- **BARDZO WAŻNE! ORGAN WŁAŚCIWY DO STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI NIE JEST KOMPETENTNY DO ROZSTRZYGNIĘCIA CO DO ISTOTY SPRAWY, O KTÓREJ ROZSTRZYGNIĘTO W WERYFIKOWANEJ DECYZJI,**
- Organ nie prowadzi tu postępowania dowodowego – organ rozstrzyga na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy. Jedynie gdy zachodzi konieczność obalenia prawidłowości stanu faktycznego sprawy dopuszczalne jest prowadzenie postępowania dowodowego.

## **V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podjęcie decyzji (1)**

- **Po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego organ wydaje decyzję. Dotyczy to też postępowania zakończonego pierwotnie w sposób milczący, ponieważ zgodnie z art. 158 § 1 zd. 2 k.p.a. przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się.**
- **Należy pamiętać, że organ wydaje postanowienie, jeżeli przedmiotem weryfikacji było postanowienie!**
- Treść decyzji zależeć będzie od ustaleń poczynionych przez organ w postępowaniu rozpoznawczym.

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podjęcie decyzji (2)

**Organ administracji publicznej na mocy art. 158 k.p.a. wydaje decyzję, w której:**

**1) stwierdza nieważność decyzji** (organ czyni to wówczas, gdy zachodzi przynajmniej jedna z wyliczonych podstaw stwierdzenia nieważności decyzji i nie aktualizuje się żadna z przesłanek negatywnych), **albo**

**2) odmawia stwierdzenia nieważności decyzji** (organ czyni to wówczas, gdy stwierdzi, że w danym przypadku nie zachodzi żadna z wyliczonych podstaw stwierdzenia nieważności decyzji. Jeżeli postępowanie toczyło się z urzędu, to organ wyda decyzję o braku podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji.)

**Albo....**

**3) stwierdza wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa w przypadku, gdy nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., oraz wskazuje okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.**



## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podjęcie decyzji (3)

### Kiedy organ wydaje decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa?

Organ wydaje ją wtedy, gdy wystąpiła co prawda jedna z podstaw stwierdzenia nieważności, lecz jednocześnie wystąpiła co najmniej jedna przesłanka negatywna z art. 156 § 2 k.p.a.

**Bardzo ważne!**

**Art. 156 k.p.a.**

§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także **gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.**

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podjęcie decyzji (4)

**Przesłankami negatywnymi stwierdzenia nieważności są:**

**1) upływ 10 lat do dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji:**

**Upływ czasu, tj. 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji dotyczy obecnie, tj. od dnia 16 września 2021 r. na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. poz. 1491, wszystkich przesłanek.** Przed tym terminem nie odnosił się on do decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub rażąco naruszającej prawo, niewykonalnej i takiej, która może wywołać czyn zagrożony karą, wówczas stwierdzenie nieważności mogło nastąpić nawet po upływie tego okresu. Nowelizacja ta miała dostosować przepisy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt: P 46/13, OTK-A 2015/5/62: *Art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

**Przewidziany w art. 156 § 2 k.p.a. termin przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji ma charakter materialny, nie może być zatem przywrócony** (vide: wyrok NSA z 1 lutego 2023 r., II GSK 1268/19, LEX nr 3487217)

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podjęcie decyzji (5)

Przesłankami negatywnymi stwierdzenia nieważności są:

2) spowodowanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych:

Decyzje wydawane w postępowaniu administracyjnym można podzielić na dwie grupy:

- a. **decyzje merytoryczne:** rozstrzygają sprawę administracyjną w całości lub części. Wywołują one **podwójny skutek - materialnoprawny i procesowy**. Skutek materialnoprawny wyraża się w nadaniu, odebraniu, odmowie przyznania lub w zmianie zakresu uprawnienia strony, lub też w nałożeniu, zwolnieniu, zmianie zakresu obowiązku ciążącego na stronie albo w stwierdzeniu istnienia lub nieistnienia konkretnego stosunku prawnego. Skutek procesowy polega natomiast na przerwaniu stosunku procesowego między organem orzekającym w sprawie a stroną.
- b. **decyzje niemające charakteru merytorycznego:** nie rozstrzygają istoty sprawy, a jedynie kończą postępowanie, jeżeli stało się ono bezprzedmiotowe. W związku z tym wywołują one **jedynie skutek procesowy**.

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podjęcie decyzji (6)

### Przesłankami negatywnymi stwierdzenia nieważności są:

#### 2) spowodowanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych:

**Tylko decyzje merytoryczne mogą spowodować nieodwracalne skutki prawne!** Chodzi tutaj o sytuację, gdy wykonanie decyzji (dobrowolne albo przymusowe) spowoduje powstanie takiego stanu faktycznego lub prawnego, że nie jest już możliwe przywrócenie poprzedniego stanu, bo np. przestał istnieć przedmiot, którego dotyczyło prawo, lub podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa.

#### Ciekawe orzeczenie: (???)

*Zdarzenia faktyczne zaistniałe po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, w postaci zrealizowania przedmiotowej inwestycji, kwalifikują się wyłącznie do sfery faktów, a nie prawa i w konsekwencji nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do zastosowania art. 156 § 2 KPA. Zrealizowanie inwestycji na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wywołuje wprawdzie określone skutki faktyczne, w tym także późniejsze związane z rozpoczęciem użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, lecz ewentualna niemożność przywrócenia stanu faktycznego istniejącego przed wydaniem ww. decyzji nie jest tożsama z nieodwracalnymi skutkami prawnymi. To, że inwestor działał na podstawie i zgodnie z ostateczną decyzją organu administracji publicznej determinuje w istocie byt prawny zrealizowanego obiektu, ale jedynie w zakresie oceny legalności działania inwestora i przesłanek orzeczenia rozbiórki (wyrok NSA z 1 lipca 2021 r., II OSK 2031/16, Legalis nr 2615310)*

## IV. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): podjęcie decyzji (7)

W jakim celu wydaje się decyzję stwierdzającą wydanie decyzji z naruszeniem prawa, skoro nie eliminuje ona wadliwej decyzji z obrotu prawnego?

**Taka decyzja, podobnie jak decyzja stwierdzająca nieważność decyzji, stanowi dla strony podstawę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, dawniej na podstawie art. 160 k.p.a., a obecnie na drodze cywilnej!** Zgodnie z art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Art. 417(1) § 2 Kodeksu cywilnego dookreśla zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa, wskazując, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub **ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem**, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

**V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia):  
kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (1)**

**USTAWA**

z dnia 11 sierpnia 2021 r.

**o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 156 § 2 otrzymuje brzmienie: "**§ 2. Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.**";
- 2) w art. 158 dodaje się § 3 w brzmieniu: "**§ 3. Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.**".

## **V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (2)**

### **USTAWA**

z dnia 11 sierpnia 2021 r.

#### **o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego**

**Art. 2.** 1. Do postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**2. Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa.**

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (Ustawa weszła w życie dnia 16 września 2021 r.)

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (3)

W wyniku nowelizacji do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dodana została szczególnego rodzaju przesłanka negatywna, której charakter budzi kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie.

Wprowadza ją art. 158 § 3 k.p.a., który stanowi, że jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

**Czy jest to negatywna przesłanka prowadzenia postępowania czy jedynie przesłanka negatywna wszczęcia postępowania?**



## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (4)

### **Stanowisko nr 1: Art. 158 § 3 k.p.a. jako przesłanka negatywna prowadzenia postępowania:**

W. Chróścielewski w artykule „Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji”, opublikowanym w Zeszytach Naczelnego Sądu Administracyjnego z roku 2021, nr 5, s. 9-26, podnosi, że:

„Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, czyli 16 września 2021 r. W jej rezultacie postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji może zakończyć się w następujący sposób:

- 1) wydaniem decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, co może nastąpić jedynie w terminie dziesięciu lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.);
- 2) wydaniem decyzji stwierdzającej, że dotychczasowa decyzja została wydana z naruszeniem prawa, ale z racji upływu owego dziesięcioletniego terminu od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia albo ze względu na fakt, że wywołała ona nieodwracalne skutki prawne, nie można już stwierdzić jej nieważności; w konsekwencji dotychczasowa decyzja będzie nadal obowiązywała (art. 158 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a.);
- 3) wydaniem decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji, co nastąpi wtedy, kiedy skarżona decyzja nie była obarczona żadną z wad nieważności (art. 158 § 1 w zw. ze stosowanym a contrario art. 156 § 1 k.p.a.);
- 4) odmową wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło trzydzieści lat (art. 158 § 3 k.p.a.) 29 ;
- 5) umorzeniem wszczętego wcześniej postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., jeżeli w trakcie tego postępowania upłynie trzydziestoletni termin od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji;**
- 6) umorzeniem z mocy prawa będącego w toku w dniu 16 września 2021 r. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczętego po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 16 sierpnia 2021 r.).”

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (5)

### **Stanowisko nr 1: Art. 158 § 3 k.p.a. jako przesłanka negatywna prowadzenia postępowania:**

*Stwierdzenie przez organ w toku prowadzonego postępowania nieważnościowego, że zostało ono wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia kwestionowanego w tym trybie rozstrzygnięcia stanowi obligatoryjną przesłankę do umorzenia postępowania administracyjnego.*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z 11 stycznia 2023 r., I SA/Wa 1873/22, LEX nr 3481199)*

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (6)

### **Stanowisko nr 2: Art. 158 § 3 k.p.a. jako jedynie przesłanka negatywna wszczęcia postępowania**

*„Wprowadzenie przesłanki przedawnienia dopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nie dotyczy postępowania w toku.” (vide – B. Adamiak, art. 158 [w:] tejże, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 18, Warszawa 2022).*

*„W przedmiotowej sprawie nie znajduje także zastosowania art. 158 § 3 k.p.a. w związku z art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, w myśl którego jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. **Przepis ten dotyczy postępowań potencjalnych, które dopiero mogłyby być wszczęte, i eliminuje możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, skoro od jej doręczenia (ogłoszenia) upłynęło 30 lat. Przemawia za tym zwrot "nie wszczyna się postępowania", a zgodnie z elementarną logiką nie wszczyna się postępowań, które już są wszczęte.** Innymi słowy przepis stanowi podstawę do odmowy wszczęcia postępowania w odniesieniu do wniosków złożonych po wejściu w życie ustawy nowelizującej, a dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji, od doręczenia lub ogłoszenia których minęło 30 lat. Jednakże przepis ten z istoty swojej nie znajduje zastosowania do spraw już wszczętych i toczących się.” (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2022 r., II SA/Wr 617/21, LEX nr 3371378)*

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (7)

Stanowisko nr 2, traktujące art. 158 § 3 k.p.a. jako jedynie przesłankę negatywną wszczęcia postępowania, jest, zdaniem autora prezentacji, słuszne, ponieważ opiera się na wykładni językowo-logicznej. Ponadto, jak słusznie zauważa J. Forystek: „**przepis art. 158 § 3 k.p.a. dotyczy wyłącznie postępowań nieważnościowych sensu stricto, a nie tych postępowań nadzorczych, których przedmiotem jest uzyskanie decyzji o słabszym skutku. W przeciwnym razie nie mógłby działać dyscyplinująco na strony, a jedynie stanowiłby niezасłużoną "nagrodę" dla organów państwowych, które przez wiele lat przewlekały prowadzenie postępowań nadzorczych aż do czasu wejścia w życie nowelizacji. Ustawa zmieniająca ma charakter ograniczający uprawnienia strony i z tego powodu wprowadzane jej mocą przepisy nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej na niekorzyść skarżących. Zresztą wątpliwości co do treści normy prawnej (art. 7a § 1 k.p.a.) muszą być zawsze rozstrzygane na korzyść wnioskodawcy”** (*vide*: J. Forystek, *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra” 2022, nr 5, s. 7-36).

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (8)

Budzący wątpliwości jest także art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, który stanowi, że **postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia**, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, **umarza się z mocy prawa**. Pojawiło się pytanie, czy w takiej sytuacji organ administracji publicznej musi wydać decyzję administracyjną o umorzeniu postępowania czy wystarczy zwykłe zawiadomienie strony?

**W orzecznictwie podkreśla się konieczność wydania w takiej sytuacji decyzji o umorzeniu postępowania!**

## V. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia): kontrowersyjna nowelizacja i niejasne przepisy przejściowe (9)

**Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie:**

*"Przerwanie" postępowania nieważnościowego na skutek działania art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, które już się toczyło, ogranicza nie tylko prawa procesowe strony, ale i pośrednio oczekiwaną ekspektatywę o charakterze materialnoprawnym. To także przemawia za potrzebą nadania jego zakończeniu formy decyzji administracyjnej.*

*(vide: wyrok WSA w Poznaniu z 22 lutego 2022 r., II SAB/Po 224/21, LEX nr 3320995)*

\*\*\*

*Zwrot: "umorzenie z mocy prawa", o jakim mowa w art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej k.p.a., wymaga potwierdzenia odpowiednim aktem - decyzją administracyjną lub wyrokiem sądu opartym na art. 145 § 3 p.p.s.a., czego wymagają względy pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego.*

*(vide: postanowienie WSA w Warszawie z 7 lutego 2022 r., I SA/Wa 3170/21, LEX nr 3334172)*

## **VI. Postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowych – informacje ogólne**

- Wyróżnia się trzy tryby wzruszenia decyzji ostatecznej, która dotknięta jest wadami niekwalifikowanymi bądź ostatecznej decyzji prawidłowej:
  - **uchylenie lub zmiana decyzji nietworzącej praw dla stron (art. 154 k.p.a.),**
  - **uchylenie lub zmiana decyzji tworzącej prawa dla stron (art. 155 k.p.a.),**
  - **nadzwyczajny tryb uchylenia lub zmiany decyzji w stanie nagłej konieczności (art. 161 k.p.a.),**
- **Ww. tryby mają również zastosowanie do spraw załatwionych milcząco (art. 122g k.p.a.: do spraw załatwionych milcząco przepisy rozdziałów 12 i 13 w dziale II stosuje się odpowiednio. Przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1.).**

## **VI. Postępowanie w przedmiocie uchylecia lub zmiany decyzji nietworzącej praw dla stron (art. 154 k.p.a.) – cz. 1**

### **Art. 154 k.p.a.**

**§ 1.** Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

**§ 2.** W przypadkach określonych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylecia lub zmiany dotychczasowej decyzji.

**§ 3.** (uchylony).



## VI. Postępowanie w przedmiocie uchylenia lub zmiany decyzji nietworzącej praw dla stron (art. 154 k.p.a.) – cz. 2

- **Prawa nabyte** to „wszelkiego rodzaju prawa, które powstają przez prawomocne orzeczenie właściwej władzy zarówno, gdy na stronie nie ciąży żaden obowiązek, jak też wtedy gdy na stronie spoczywa obowiązek w rozmiarach określonych przez to orzeczenie, nie zaś według norm wyższych oraz to że, strona posiada prawo do pewnych świadczeń, wykonywania określonej działalności lub używania określonej rzeczy” (vide: J. Starościak, L. Bar, *Postępowanie administracyjne, karnoadministracyjne i przymusowe w administracji*, Warszawa 1949-1950, s. 106).
- Za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej musi przemawiać **interes społeczny lub słuszny interes strony**. To organ administracji publicznej ocenia, czy któryś z tych interesów przemawia za zmianą lub uchyleniem decyzji ostatecznej nietworzącej praw dla stron.
- Uchylenie lub zmiana decyzji mogą nastąpić w każdym czasie. Właściwym organem jest organ, który wydał decyzję. Uchylenie lub zmiana następują przez wydanie nowej decyzji, która stanowi rozstrzygnięcie sprawy w pierwszej instancji. Postępowanie toczy się według przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji.
- **Zgodnie z art. 155a k.p.a. do postępowania w przedmiocie uchylenia lub zmiany decyzji nietworzącej praw dla stron nie stosuje się przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Oznacza to, że brak jest podstaw prawnych do załatwienia tych spraw w sposób milczący, a właściwy organ administracji publicznej powinien je rozstrzygnąć w drodze decyzji administracyjnej.**

## VI. Postępowanie w przedmiocie uchylecia lub zmiany decyzji nietworzącej praw dla stron (art. 154 k.p.a.) – cz. 3

Z orzecnictwa:

*Zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 154 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy "pierwotnej", przy uwzględnieniu - co należy szczególnie zaakcentować - normy prawa materialnego, w oparciu o którą tę decyzję "pierwotną" wydano. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 154 k.p.a. uwarunkowana jest bowiem prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego. Rozpoznając sprawę w trybie postępowania nadzwyczajnego uregulowanego w art. 154 k.p.a. organ nie prowadzi ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, która została rozstrzygnięta decyzją ostateczną, a przedmiotem tego trybu jest wyłącznie ustalenie spełnienia przesłanek dopuszczalności zmiany lub uchylecia decyzji. (vide: wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2023 r., II SA/GI 1544/22, LEX nr 3480842)*

\*\*\*

*Badanie interesu społecznego lub słusznego interesu strony, jako przesłanek warunkujących zmianę lub uchylecie decyzji ostatecznej, nie może polegać na badaniu prawidłowości decyzji ostatecznej. Gdyby tak było, postępowanie prowadzone w trybie art. 154 k.p.a. stawałoby się konkurencyjne dla postępowania prowadzonego w trybie zwykłym (postępowania odwoławczego). Byłoby to niedopuszczalnym rozpoznaniem sprawy w trzeciej instancji, stanowiąc naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.). (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolski z 21 grudnia 2022 r., II SA/Go 654/22, LEX nr 3454012)*

## VI. Postępowanie w przedmiocie uchylecia lub zmiany decyzji nietworzącej praw dla stron (art. 154 k.p.a.) – cz. 4

Z orzecznictwa:

*Pojęcie "nabycie praw" użyte w art. 154 i 155 k.p.a. rozumie się szeroko, przyjmując, że każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona "nabyła prawa".*

*(vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2022 r., I SA/Wa 1779/22, LEX nr 3479640)*

\*\*\*

*Przepis art. 154 k.p.a. jest rozwiązaniem szczególnym, stanowiącym wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych i jako taki powinien być interpretowany w sposób ścisły. Oznacza to, że co do zasady organ prowadzący postępowanie administracyjne w trybie art. 154 k.p.a. powinien działać w oparciu o stan faktyczny ustalony w pierwotnym postępowaniu administracyjnym.*

*(vide: wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2022 r., I OSK 1959/21, LEX nr 3405105)*

## VI. Postępowanie w przedmiocie uchylenia lub zmiany decyzji nietworzącej praw dla stron (art. 154 k.p.a.) – cz. 5

Z orzecznictwa:

*Przepis art. 154 k.p.a. może mieć zastosowanie tylko do decyzji uznaniowych, w których organ ma możliwość swobody decyzyjnej w orzekaniu, w ramach której może uwzględnić interes społeczny lub słuszny interes strony. Dlatego przepisu tego nie można stosować dla uchylenia lub zmiany decyzji, przy wydaniu której organ nie posiadał żadnego luzu decyzyjnego, gdyż bezwzględnie obowiązujący przepis prawa materialnego zobowiązywał go, przy ustaleniu istnienia określonych w nim przesłanek, do wydania określonej decyzji (tzw. decyzji związanej).*

(*vide*: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 stycznia 2024 r., II SA/Gd 553/23, LEX nr 3669350)

*Przesłanki wymagania interesu społecznego lub słusznego interesu strony muszą być ustalone w konkretnej sprawie i muszą zyskać zindywidualizowaną treść, wynikającą ze stanu faktycznego i prawnego sprawy. Jak wynika z tego, postępowanie administracyjne prowadzone w ramach przepisu art. 154 § 1 k.p.a. powinno zmierzać do wyjaśnienia, czy za uwzględnieniem wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji przemawia wzgląd na interes społeczny lub słuszny interes strony. Oceniając czy w danej sprawie występuje słuszny interes strony przemawiający za uchyleniem decyzji, należy wziąć pod uwagę nie subiektywne przekonanie strony o doznanej przez nią szkodzie lecz rozważyć okoliczności, które pozwalają ustalić, że żądanie strony (zmiany decyzji) jest słuszne i zasługuje na społeczną akceptację.*

(*vide*: wyrok NSA z dnia 17 września 2010 r., I OSK 428/10, LEX nr 745237)

## **VI. Postępowanie w przedmiocie uchylecia lub zmiany decyzji tworzącej prawa dla stron (art. 155 k.p.a.) – cz. 1**

- **Art. 155 k.p.a.:** Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleciu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio,
- Decyzja ostateczna może być w tym trybie zmieniona lub uchylona, jeżeli spełnione zostaną **łącznie trzy przesłanki**:
  - 1) **strona wyrazi na to zgodę,**
  - 2) **nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne,**
  - 3) **przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.**

# VI. Postępowanie w przedmiocie uchylenia lub zmiany decyzji tworzącej prawa dla stron (art. 155 k.p.a.) – cz. 2

## 1) Zgoda strony:

Forma zgody nie została określona w przepisach k.p.a. Przyjmuje się, że zgoda powinna być wyrażona w sposób niebudzący żadnych wątpliwości co do treści, zakresu, dlatego należy uznać, że powinna być wyrażona na piśmie, co będzie przydatne również podczas kontroli prawidłowości zastosowania tego trybu przez organ wyższego stopnia czy sąd administracyjny. **Zakres udzielonej zgody wskazuje na dopuszczalny zakres zmiany lub uchylenia decyzji w tym trybie. Uchylenie lub zmiana decyzji w tym trybie bez zgody strony powoduje, że nowa decyzja wydana jest z rażącym naruszeniem prawa!!!**

## 2) Nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne:

*„«Przepisy szczególne», jako przesłanka negatywna stosowania art. 155 k.p.a., zawarta w przepisach odrębnych, to nie tylko wyrażony *expressis verbis* zakaz zmieniania określonego rodzaju decyzji administracyjnych, czy też zakaz wynikający z istoty niektórych rozwiązań prawnych o charakterze restryktywnym, ale także uregulowany w poszczególnych ustawach «własny» tryb zmiany decyzji ostatecznej, wydanej w oparciu o przepisy takiej ustawy. Przez przepisy szczególne, które sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji, należy rozumieć m.in. takie przepisy, które w sposób jednoznaczny kształtują treść rozstrzygnięcia, mającego zapaść w danym stanie faktycznym”* (wyrok NSA z 15 lutego 2018 r., II OSK 1809/17, LEX nr 2448687). Przepisy szczególne mogą ustanawiać wyraźny zakaz uchylania lub zmiany decyzji ostatecznych, np. art. 63 ust. 2 u.g.n.r., zgodnie z którym do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów uchylonej ustawy z 26.10.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 ze zm.) nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji.



## **VI. Postępowanie w przedmiocie uchylecia lub zmiany decyzji tworzącej prawa dla stron (art. 155 k.p.a.) – cz. 3**

### **3) Przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony:**

Podobnie jak w poprzednim trybie oceny dokonuje organ orzekający w tym trybie. Ta ocena może mieć wpływ na wyrażenie zgody przez stronę (strona ma prawo zapoznać się z treścią tej oceny).

\*\*\*

- Uchylenie lub zmiana mogą nastąpić w każdym czasie,
- Właściwym organem jest organ, który wydał decyzję,
- Uchylenie lub zmiana następują przez wydanie nowej decyzji, która stanowi rozstrzygnięcie sprawy w pierwszej instancji. Postępowanie toczy się według przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji,
- **Zgodnie z art. 155a k.p.a. do postępowania w przedmiocie uchylecia lub zmiany decyzji tworzącej prawa dla stron również nie stosuje się przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Oznacza to, że brak jest podstaw prawnych do załatwienia tych spraw w sposób milczący, a właściwy organ administracji publicznej powinien je rozstrzygnąć w drodze decyzji administracyjnej.**

## **VI. Nadzwyczajny tryb uchylecia lub zmiany decyzji (art. 161 k.p.a.) – tryb wywłaszczenia praw nabytych na podstawie decyzji (cz. 1)**

**Art. 161 k.p.a.: § 1. Minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.**

§ 2. Uprawnienia określone w § 1 w stosunku do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej przysługują również wojewodzie.

§ 3. Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję; organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu.

§ 4. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję.

§ 5. (uchylony).



## **VI. Nadzwyczajny tryb uchylecia lub zmiany decyzji (art. 161 k.p.a.) – tryb wywłaszczenia praw nabytych na podstawie decyzji (cz. 2)**

### **I. Dwie przesłanki do spełnienia łącznie:**

#### **1) Zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej jest konieczna do:**

- usunięcia stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo
- zapobieżenia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.

**Organ jest obowiązany w postępowaniu rozpoznawczym stwierdzić stan zagrożenia określonych dóbr.**

**2) uniknięcie powyższych zagrożeń nie jest możliwe za pomocą innych środków, niż uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej w niezbędnym zakresie.** Chodzi tutaj o wszelkie środki możliwe do wykorzystania, a więc działania prawne, ale także działania faktyczne; przesłanka musi być udowodniona, tak jak pozostałe.

**II. Organem właściwym jest co do zasady minister, ale także wojewoda, gdy chodzi o decyzje wydane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej,**

**III. Weryfikacja decyzji na mocy art. 161 k.p.a. odbywa się zasadniczo w trybie nadzoru, ale mamy do czynienia z instytucją odwołałości decyzji, gdy decyzję tę wydał minister!**

## **VI. Nadzwyczajny tryb uchylecia lub zmiany decyzji (art. 161 k.p.a.) – tryb wywłaszczenia praw nabytych na podstawie decyzji (cz. 3)**

**IV.** Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów dotyczących postępowania przed organem pierwszej instancji. Uchylenie lub zmiana następuje przez wydanie nowej decyzji rozstrzygającej sprawę, będącą przedmiotem weryfikowanej decyzji. **Od nowej decyzji służy odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy,**

**V. Bardzo ważne! Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję; organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu. Jest to tryb administracyjny dochodzenia odszkodowania. Strona niezadowolona z odszkodowania może wnieść wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (gdy decyzję wydał minister), odwołanie (gdy decyzję wydał wojewoda), a następnie skargę do sądu administracyjnego. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję.**

**VI.** Zgodnie z art. 163a k.p.a. w sprawach, o których mowa w art. 161-163, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się. Oznacza to, że sprawa, o której mowa w art. 161, powinna zostać rozstrzygnięta wyłącznie w drodze decyzji właściwego organu (art. 161 § 1).

## VI. Nadzwyczajny tryb uchylecia lub zmiany decyzji (art. 161 k.p.a.) – tryb wywłaszczenia praw nabytych na podstawie decyzji (cz. 4)

Z orzecnictwa:

*Przepis art. 161 § 1 k.p.a. reguluje nadzwyczajny tryb wzruszenia decyzji ostatecznej i przewidziana w nim możliwość uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej odnosi się wyłącznie do ochrony w sytuacjach wyjątkowych wartości szczególnie cennych. Zagrozenie tych dóbr musi być realne, obiektywnie udowodnione (wykazane) i winno wynikać przede wszystkim z treści samej decyzji ostatecznej lub całokształtu okoliczności jej wydania, a tylko wyjątkowo z jej wykonania.*

(vide: wyrok NSA z 16 listopada 2022 r., II OSK 1764/21, LEX nr 3506083)

\*\*\*

*Z zasady trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 KPA) oraz z samego brzmienia przepisu art. 161 § 1 KPA wynika jego wyjątkowość, co oznacza konieczność stosowania go z dużą ostrożnością. **Przepis ten nie może zatem podlegać wykładni rozszerzającej.** Przede wszystkim zatem zastosowanie tego przepisu nie może być uzależnione od tego, czy decyzja jest zgodna z prawem. Podstawowym celem wszczętego w jego trybie postępowania jest ustalenie, w jakim stopniu stan faktyczny odpowiada ustawowym przesłankom uchylecia decyzji ostatecznej. Okoliczności związane z wykonaniem decyzji, tj. utrata majątku, czy też wskazywana chęć zamieszkania w przyszłości w budynku podlegającym rozbiórce (z uwagi na jego korzystną lokalizację) nie stanowią przesłanek odwołujących się do stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobieżenia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa w rozumieniu art. 161 § 1 KPA. Powstanie szkody w majątku strony na skutek wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej, nawet biorąc pod uwagę rozmiary skutków rozbiórki budynku, nie stanowi poważnej szkody dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.*

(vide: wyrok NSA z 22 czerwca 2022 r., II OSK 1095/21, Legalis nr 2709907)

## VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej (1)

### Art. 184 k.p.a.

§ 1. Prokuratorowi służy prawo wniesienia **sprzeciwu od decyzji ostatecznej**, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę.

§ 2. Prokurator wnosi sprzeciw do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany.

§ 3. **Sprzeciw od decyzji wydanej przez ministra wnosi Prokurator Generalny.**

§ 4. Jeżeli podstawą sprzeciwu jest naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 (przesłanka wznowienia: strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu – przyp.), wniesienie sprzeciwu wymaga zgody strony.

## VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej (2)

- Prawo do wniesienia sprzeciwu przysługuje jedynie **prokuratorowi**. Sprzeciw jest nadzwyczajnym środkiem prawnym służącym tylko wobec decyzji ostatecznej,
- **Bardzo ważne! Prokurator nie jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu od postanowienia.** *Z art. 184 § 1 KPA wynika bowiem, że "Prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę." Z kolei z art. 126 KPA, normującego jakie przepisy KPA stosuje się odpowiednio do postanowień, również nie wynika, aby art. 184 § 1 KPA miał odpowiednie zastosowanie do postanowień (vide: wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 2133/15, Legalis nr 1627913),*
- **Wniesienie sprzeciwu wobec decyzji nieostatecznej nie jest dopuszczalne, jeżeli jednak prokurator wniesie środek prawny od takiej decyzji nazwany sprzeciwem**, to organ administracji publicznej powinien uznać taki wniosek prokuratora za odwołanie, jeżeli prokurator brał udział w postępowaniu zakończonym wydaniem tej decyzji w pierwszej instancji, lub za zgłoszenie do udziału w postępowaniu odwoławczym.

## VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej (3)

- Prokurator wnosi sprzeciw wobec decyzji ostatecznej, jeżeli uzna, że **decyzja jest dotknięta przewidzianą w art. 145 § 1 lub w przepisach szczególnych wadą uzasadniającą uchylenie tej decyzji w trybie wznowienia postępowania albo że istnieją przewidziane w art. 156 § 1 lub w przepisach szczególnych podstawy stwierdzenia nieważności decyzji**. Prokuratorowi nie służy natomiast prawo do wniesienia sprzeciwu wobec decyzji ostatecznej niewadliwej!
- **Sprzeciw prokuratora jest zatem niemożliwy wobec niewadliwej:**
  - 1) decyzji ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa i która w każdym czasie może zostać uchylona lub zmieniona przez organ, który ją wydał (art. 154 § 1);
  - 2) decyzji, na mocy której strona nabyła prawo i która może być za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał;
  - 3) decyzji ostatecznej, która może być uchylona lub zmieniona przez ministra na podstawie art. 161 § 1 lub przez wojewodę na podstawie art. 161 § 2.

## VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej (4)

- Sprzeciw wobec decyzji ostatecznej dotkniętej wadą przewidzianą w art. 145 § 1 prokurator wnosi do organu, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji (art. 148 § 1), wobec decyzji ostatecznej dotkniętej wadą określoną w art. 156 § 1 lub w przepisach szczególnych – do organu wyższego stopnia niż organ, który wydał decyzję, a gdy decyzja została wydana przez samorządowe kolegium odwoławcze – do tego kolegium (art. 157 § 1 *in fine*),
- W przypadku gdy podstawą wniesienia sprzeciwu jest to, że decyzja ostateczna jest dotknięta wadą przewidzianą w art. 145 § 1 pkt 4, **wnoszący sprzeciw jest obowiązany uzyskać zgodę strony**,
- Prokurator, który wniósł skargę do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu (art. 189 k.p.a.). **Prokurator nie może wnieść sprzeciwu także w przypadku, gdy strona (podmiot na prawach strony) zaskarżyła decyzję administracyjną do tego sądu** (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1984 r., III SA 508/84, LEX nr 9792),



## VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej (5)

### **Art. 185 k.p.a. [Termin rozpatrzenia sprzeciwu prokuratora]**

§ 1. Sprzeciw prokuratora powinien być rozpatrzony i załatwiony w terminie trzydziestu dni od daty jego wniesienia.

§ 2. W razie niezakończoności sprzeciwu w terminie określonym w § 1 mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 36-38 (niezakończoność sprawy w terminie, ponaglenie, odpowiedzialność pracownika za zwłokę).

### **Art. 186 k.p.a. [Wszczęcie postępowania]**

**W przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora właściwy organ administracji publicznej wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony.**

**Ważne!** Wniesienie sprzeciwu zobowiązuje właściwy organ administracji publicznej do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej lub w sprawie wznowienia postępowania i do zawiadomienia o tym stron postępowania. Datą wszczęcia postępowania wskutek wniesienia sprzeciwu jest data doręczenia żądania prokuratora organowi administracji publicznej właściwemu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej lub w sprawie wznowienia postępowania zakończoności wydaniem takiej decyzji. Tylko w tym znaczeniu nie jest to postępowanie z urzędu, o którym mowa w art. 61 § 1 k.p.a..



## **VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej (6)**

### **Art. 187 k.p.a. [Wstrzymanie wykonania decyzji]**

W przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu organ administracji publicznej, do którego sprzeciw wniesiono, obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu.

**Ważne! Organ administracji publicznej wstrzymuje wykonanie decyzji w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 152 § 2, art. 159 § 2), do chwili załatwienia sprzeciwu.**

### **Art. 188 k.p.a. [Prawa prokuratora w postępowaniu]**

Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182-184, służą prawa strony.

### **Art. 189 k.p.a. [Sprzeciw a skarga do sądu administracyjnego]**

**Prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu!**

## VII. Sprzeciw prokuratora od decyzji ostatecznej (7)

Art. 189 k.p.a. – z orzecznictwa:

- *1. Wykładnia językowa art. 189 KPA prowadzi do błędnego wniosku, że nie można wnieść sprzeciwu w sytuacji, gdy prokurator z tych samych przyczyn wniósł wcześniej skargę do sądu administracyjnego w żadnej sytuacji procesowej. Dopiero szukanie sensu tego przepisu, który sprowadza się do tego, by na skutek sprzeciwu prokuratora organ administracji publicznej nie był zmuszony do zajęcia stanowiska co do zgodności z prawem oceny prawnej wyrażonej przez sąd administracyjny, ponieważ ta ocena jest wiążąca zarówno dla sądu jak i organu administracyjnego, pozwala na właściwą wykładnię art. 189 KPA.*
- *2. Artykuł 189 KPA należy rozumieć w ten sposób, iż niedopuszczalne jest wniesienia sprzeciwu w sprawie, która była przedmiotem merytorycznej oceny sądu administracyjnego, i z przyczyn, które sąd ten uznał za nie uzasadniające uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji. Nie powinny natomiast zamykać prokuratorowi drogi do żądania zweryfikowania decyzji w trybie administracyjnym te przyczyny, które stanowią ujemne przesłanki procesowe dla poddania decyzji kontroli sądu administracyjnego. Dotyczy to także sytuacji umorzenia postępowania sądowego wszczętego na podstawie skargi wniesionej przez prokuratora.*

(vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2011 r., I SA/Gd 138/11,

## VIII. Kazusy na plusy z aktywności (1)

### Kazus nr 1:

Dnia 27 lutego 1999 r. zostało wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowej wydanej przez Naczelnika Miasta i Gminy Z. dnia 13 listopada 1975 r. i doręczonej stronie dnia 27 listopada 1975 r. Dnia 17 września 2021 r. organ prowadzący postępowanie nieważnościowe na podstawie art. 158 § 3 k.p.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wydał decyzję o umorzeniu tego postępowania, argumentując, że w wyniku nowelizacji k.p.a. z 2021 r., która weszła w życie 16 września 2021 r., nawet gdy postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji zostało wszczęte przed upływem 30 lat od daty doręczenia lub ogłoszenia kontrolowanej decyzji, to z chwilą upływu wskazanego w art. 158 § 3 k.p.a. 30-letniego terminu od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji odpada możliwość kontynuowania postępowania, staje się ono bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.. Jak argumentował dalej organ, w rzeczonym stanie faktycznym kontrolowana decyzja została doręczona 27 listopada 1975 r., a więc już 27 listopada 2005 r. minął 30-letni termin przedawnienia prowadzenia postępowania. Nowelizacja z 2021 r. do postępowań wszczętych, a niezakończonych przed datą wejścia w życie ustawy zmieniającej nakazuje stosować przepisy nowe, a co za tym idzie zasadne było umorzenie postępowania nieważnościowego.

## VIII. Kazusy na plus z aktywności (2)

### Pytania:

1. Czy postępowanie organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji było prawidłowe? Odpowiedź uzasadnij, odwołując się do głosów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych.
2. Czy w przedstawionym stanie faktycznym organ administracji publicznej mógł umorzyć postępowanie na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, który stanowi, że postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa? Odpowiedź uzasadnij, wskazując, po ilu latach od dnia doręczenia kontrolowanej decyzji zostało wszczęte postępowanie nieważnościowe.

\*\*\*

**Ocena zadania: Pełne prawidłowe rozwiązanie przypadku (poprawna odpowiedź na dwa pytania) – dwa plusy z aktywności, prawidłowa odpowiedź na jedno z pytań – jeden plus z aktywności. Termin nadsyłania odpowiedzi: 25 maja 2024 r.**

## VIII. Kazusy na plus z aktywności (3)

### Kazus nr 2:

Decyzją z dnia 3 stycznia 2019 r. Starosta Wejherowski na wniosek Wójta Gminy Zamczysko Murowane wywłaszczył przez pozbawienie prawa własności nieruchomości gruntowej położonej w Zamczysku Murowanym przy ul. Aleksandra Fredry 8, działka nr 16/1, o pow. 1,4 ha, dla której Sąd Rejonowy w Wejherowie prowadzi księgę wieczystą o nr XYZ, stanowiącej własność Heinricha von Hau. Wywłaszczenie nastąpiło na rzecz Gminy Zamczysko Murowane z przeznaczeniem na działalność Muzeum Gminnego Ziemi Zamczyńskiej, a Heinrichowi von Hau przyznano odszkodowanie w wysokości 50 000 zł. Dnia 14 kwietnia 2020 r. Martin von Hau złożył u Wojewody Pomorskiego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej dnia 3 stycznia 2019 r. przez Starostę Wejherowskiego, wskazując że jego pradziadek Heinrich von Hau zginął 14 lipca 1943 r., jego dziadek Wolfgang von Hau, który odziedziczył cały majątek po swoim ojcu, zmarł dnia 9 listopada 2006 r., lecz przed śmiercią sporządził testament, na mocy którego cały spadek po nim odziedziczył jego wnuk Martin von Hau. Co prawda wnioskodawca w momencie otwarcia spadku miał jedynie około 2 lat, lecz na podstawie tego testamentu postanowieniem Sądu Rejonowego w Wejherowie z dnia 10 maja 2007 r. doszło do stwierdzenia nabycia spadku po Wolfgangu von Hau przez Martina von Hau na podstawie testamentu notarialnego.

## VIII. Kazusy na plus z aktywności (4)

Jak argumentował dalej Martin von Hau, w decyzji z dnia 3 stycznia 2019 r. jako strona został wskazany Heinrich von Hau, który w dniu wydania decyzji nie żył już od 76 lat. Zgodnie z jednolitym orzecnictwem, skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej w chwili jej wydania stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a., niepodlegające konwalidacji nawet w sytuacji, gdy organ administracji publicznej o śmierci tej osoby nie wiedział. Jak słusznie podkreśla NSA w wyroku z 21.01.2014 r., sygn. akt: I OSK 708/12: *Skierowanie decyzji do zmarłej strony, tj. osoby, która w danym momencie nie miała już przymiotu strony, jest wadliwością decyzji, która nie podlega konwalidacji. Prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej i wydanie decyzji ocenione być musi jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Charakter strony przysługujący osobie fizycznej wygasa bowiem z jej śmiercią. Oznacza to, że w stosunku do osób zmarłych nie można wszczynać postępowań i wydawać decyzji. Skoro doszło do wydania decyzji w stosunku do osoby zmarłej należy przyjąć, że jest ona obarczona wadą nieważności i powinna być usunięta z obrotu prawnego, aby nie wywoływała skutków prawnych* (Legalis nr 777043).



## VIII. Kazusy na plus z aktywności (5)

5 marca 2021 r. Wojewoda Pomorski wydał decyzję, w której odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Wejherowskiego z dnia 3 stycznia 2019 r. W uzasadnieniu decyzji wojewoda wskazał, że co prawda skierowanie decyzji do podmiotu, który nie był właścicielem nieruchomości w dacie wydania decyzji wyłączeniowej nie wywołało żadnych skutków, lecz nie stanowiło podstawy stwierdzenia nieważności, lecz jedynie uprawniało wnioskodawcę do wszczęcia postępowania wznowieniowego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., stanowiącego, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Jednakże, na mocy art. 148 k.p.a. podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania, a termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Z akt sprawy niezaprzeczalnie wynika, że Martin von Hau dowiedział się o decyzji już 18 stycznia 2019 r., a co za tym idzie, nie może już żądać wznowienia postępowania.

## VIII. Kazusy na plus z aktywności (6)

Decyzję Wojewody Pomorskiego z dnia 5 marca 2021 r. doręczono Martinowi von Hau dnia 18 marca 2021 r. Dnia 30 marca 2021 r. Martin von Hau złożył odwołanie od ww. decyzji do Ministra Rozwoju za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego. Dnia 26 kwietnia 2023 r. Minister Rozwoju wydał decyzję, w której utrzymał w mocy decyzję Wojewody Pomorskiego z dnia 5 marca 2021 r. Minister w pełni podzielił stanowisko wojewody, dodając, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że: *Poczynienie szerszych analiz niż tylko ustalenie, że w chwili orzekania osoba wskazana jako strona nie żyła, jest uzasadnione już tym, że w art. 156 § 1 KPA nie wskazano wprost jako przesłanki stwierdzenia nieważności śmierci strony (czy szerzej: braku zdolności prawnej strony). (...) W takim sprawach wydanie decyzji w sytuacji, gdy strona (np. właściciel nieruchomości, której dotyczyło postępowanie) nie żył, nie determinuje per se uznania, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa (...) Pominięcie przez organ wywłaszczeniowy rzeczywistych następców prawnych tzw. właścicieli tabularnych może być co najwyżej rozpatrywane przez pryzmat braku udziału stron w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a) – vide: wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2019 r., IV SA/Wa 2321/18.*



## VIII. Kazusy na plus z aktywności (7)

Decyzja Ministra Rozwoju z dnia 26 kwietnia 2023 r. została doręczona Martinowi von Hau dnia 5 kwietnia 2023 r.

**Zadanie:** Martin von Hau zgłasza się do adw. Juliana Mądrego dnia 14 kwietnia 2023 r. i chce, by ten wywiódł w jego imieniu skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Udziel Martinowi von Hau porady prawnej w imieniu adw. Juliana Mądrego. Jeśli skarga do WSA jest zasadna, sformułuj zarzuty do decyzji z dnia 26 kwietnia 2023 r.

Kazus opracowano na podstawie: *Egzaminy prawnicze Ministerstwa Sprawiedliwości. Tom 2. Akta gospodarcze i administracyjne*, E. Rucińska-Sech (red.), Warszawa 2021 r.

**Ocena zadania:** Pełne prawidłowe rozwiązanie przypadku - dwa plusy z aktywności.  
**Termin nadsyłania odpowiedzi:** 25 maja 2024 r.

# Źródła

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775),
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, 1705, 1860),
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022,
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 20, Warszawa 2022,
- J. Rychlik (wybór orzecznictwa), *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo aplikanta*, wyd. 8, Warszawa 2020,
- J. Rychlik (wybór orzecznictwa), *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo aplikanta*, wyd. 10, Warszawa 2023,
- K. Sobieralski (red.), *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018,
- M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2022,
- M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023,



DZIĘKUJĘ ZA  
UWAGĘ 😊