

# System weryfikacji decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych

## **Weryfikacja w postępowaniu ogólnym:**

- Zasada trwałości decyzji administracyjnych – art. 16 § 1 k.p.a.
  - Weryfikacja w toku instancji (zasada dwuinstancyjności) - art. 15 k.p.a.
  - Weryfikacja w trybach nadzwyczajnych (zasada ochrony trwałości decyzji ostatecznej)
- Zasada prawa skargi na decyzje administracyjne do sądu administracyjnego – art. 16 § 2 k.p.a.; zob. art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

# Elementy składowe systemu weryfikacji dokonywanej w drodze administracyjnej

Środki  
zaskarżenia

Środki  
nadzoru

Odwołalność  
decyzji

# Środki zaskarżenia

To instytucje procesowe, za których pomocą uprawnione podmioty mogą żądać weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych w celu ich kasacji lub reformacji. Cechy charakterystyczne:

- Oparcie na zasadzie skargowości
- Cel – doprowadzenie do kasacji lub reformacji rozstrzygnięcia administracyjnego

Klasyfikacja środków zaskarżenia: kryteria:

- Przesunięcia kompetencji do weryfikacji zaskarżonego rozstrzygnięcia na wyższą instancję – **dewolutywność**
- Rodzaju zaskarżonego rozstrzygnięcia – **zwyczajne i nadzwyczajne**
- Mocy prawnej wniesionego środka zaskarżenia – **suspensywność**
- Możliwości wnoszenia danego środka zaskarżenia samodzielnie – **samoistne i niesamoistne**

# Środki nadzoru i odwołalność decyzji

**Środki nadzoru** – instytucje procesowe, za pomocą których organy powołane do sprawowania nadzoru uruchamiają z urzędu postępowanie weryfikacyjne, służące wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji przez ich kasację lub reformację.  
Cechy charakterystyczne:

- Oparcie na zasadzie oficjalności
- Cel – wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego

**Odwołalność decyzji** – prawna możliwość kasacji lub reformacji decyzji z urzędu przez organ, który decyzję wydał.  
Cechy charakterystyczne:

- Oparcie na zasadzie oficjalności
- Cel – wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego

# Dokonaj klasyfikacji

- **Odwołanie** – art. 127 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 129 § 1 k.p.a., art. 130 § 2 k.p.a.
- **Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy** – art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 130 § 2 k.p.a.
- **Zażalenie** – art. 141 k.p.a. – art. 144 k.p.a.
- **Wznowienie postępowania** – art. 147, art. 150, art. 152 § 1 k.p.a.
- **Stwierdzenie nieważności** – art. 157 k.p.a., art. 159 § 1 k.p.a.
- **Uchylenie lub zmiana decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadami niekwalifikowanymi, na której strona nie nabyła prawa** – art. 154 k.p.a.
- **Uchylenie lub zmiana decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadami niekwalifikowanymi, na której strona nabyła prawo** – art. 155 k.p.a.

# Prawo do odwołania - zasady

- „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa” – art. 78 Konstytucji RP
- „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne” – art. 15 k.p.a.

# Odwołanie

## **Postępowanie administracyjne:**

- Od decyzji wydanej **w pierwszej instancji** służy stronie odwołanie **tylko do jednej instancji** – art. 127 k.p.a.
- **Właściwy do rozpatrzenia** odwołania jest organ administracji publicznej **wyższego stopnia**, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy – art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 17 k.p.a.

# Wyłączenie decyzji spod weryfikacji w toku instancji

Możliwe wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi, np.:

- „Decyzje Rzecznika są ostateczne. [...] Na decyzję Rzecznika przysługuje skarga do sądu administracyjnego” – art. 65 i art. 66 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta
- Decyzja, o której mowa w ust. 1, jest **ostateczna**. Przepisu art. 127 § 3 k.p.a. nie stosuje się. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonych w p.p.s.a. – art. 6 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989



# Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania

Postępowanie odwoławcze jest oparte na zasadzie skargowości.

Legitymację do wniesienia skargi ma:

- Strona (art. 28 i art. 29 k.p.a.)
- Podmioty na prawach strony (art. 31 § 3 i art. 188 k.p.a.)
- Podmiot, który twierdzi, że nie ma w sprawie interesu prawnego lub obowiązku prawnego, a decyzja została do niego skierowana.

Jeżeli ktoś ma w sprawie interes faktyczny, ale nie ma interesu prawnego to może wnieść skargę z działu VIII k.p.a.

# Strona postępowania administracyjnego

Art. 28. Stroną jest każdy, **czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie** albo **kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.**

Art. 29. Stronami mogą być **osoby fizyczne** i **osoby prawne**, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - **również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.**

# Organizacja społeczna

Art. 31 § 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:

- 1) wszczęcia postępowania,
- 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 2. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.

§ 3. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

# Prokurator

- Art. 188 k.p.a.: „Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182-184, służą prawa strony”
- Art. 182 k.p.a. „Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem”
- Art. 183 § 1 k.p.a.: „Prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem”.

# Wymagania formalne podania

- Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania – art. 128 k.p.a.
- Odwołanie powinno odpowiadać ogólnym wymaganiom stawianym podaniom – art. 63 i nast. k.p.a.
- Przepisy szczególne mogą wprowadzać dodatkowe wymogi formalne podania.
- Termin na wniesienie odwołania – co do zasady 14 dni od dnia doręczenia/ogłoszenia decyzji stronie (art. 129 § 2 i 3 k.p.a.)
- Względna dewolutywność – „Odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję” (art. 129 § 1 k.p.a.). **Co w przypadku, gdy strona wniesie odwołanie bezpośrednio do organu odwoławczego? (zob. art. 65 k.p.a.)**

# Moc prawna odwołania

- Wykonalność decyzji administracyjnej
- Wykonanie decyzji organu I instancji – przymusowe lub dobrowolne – nie czyni nigdy bezprzedmiotowym postępowania odwoławczego.
- Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji – bezwzględna suspensywność.
- Organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji – względna suspensywność (zob. art. 108 k.p.a.)
- Ordynacja podatkowa – decyzje organu I instancji podlegają dobrowolnemu wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania.

# Postępowanie odwoławcze przed organem I instancji

- Związanie organu decyzją – art. 110 k.p.a.
- Zawiadomienie stron o wniesieniu odwołania – art. 131 k.p.a.
- Samokontrola – art. 132 k.p.a.  
Kryteria podjęcia samokontroli:
  - Formalne:
    - wniesienie odwołania przez wszystkie strony bądź
    - gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania
  - Merytoryczne – stanowisko organu musi się pokrywać ze stanowiskiem stron

Czy jeżeli odwołanie wniesie prokurator to zostanie uruchomiony tryb samokontroli, czy zajdzie konieczność przekazania odwołania organowi odwoławczemu? (zob. art. 132 k.p.a.)

# Art. 132 k.p.a.

- § 1. Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.
- § 2. Przepis § 1 stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania.
- § 3. Od nowej decyzji służy stronom odwołanie.



# Czynności procesowe w ramach samokontroli

Fazy:

- Pierwsza – przeprowadzenie kontroli własnego postępowania
- Druga – konfrontacja stanowiska organu, zajętego po zakończeniu fazy pierwszej, z żądaniem strony.

Termin na rozpatrzenie sprawy dla organu I instancji:

- Postępowanie administracyjne ogólne - 7 dni od dnia otrzymania odwołania (art. 133 k.p.a.)
- Co w przypadku, gdy organ I instancji podtrzyma swoje stanowisko (art. 133 k.p.a.)? Czy od decyzji wydanej w wyniku samokontroli służy odwołanie (art. 132 § 3 k.p.a.)? Co ewentualnie musi przekazać organ I instancji i komu (art. 133 k.p.a.)?

# Postępowanie odwoławcze przed organem II instancji

- Kto jest organem odwoławczym? (art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 17 k.p.a.)
- Stadia postępowania odwoławczego:
  - Postępowanie wstępne
  - Postępowanie rozpoznawcze
  - Stadium podjęcia decyzji
- Kiedy rozpoczyna się postępowanie odwoławcze przed organem II instancji?
- Kiedy kończy się postępowanie odwoławcze przed organem II instancji?

# Stadium wstępne postępowania odwoławczego

- Badanie właściwości
  - zob. art. 127 § 2 k.p.a. w zw. z art. 17 k.p.a
- Badanie dopuszczalności odwołania:
  - Niedopuszczalność przedmiotowa
  - Niedopuszczalność podmiotowa
- Badanie dochowania terminu do wniesienia odwołania
  - zob. art. 59 § 2 k.p.a.
  - zob. art. 134 k.p.a.

# Stadium rozpoznawcze postępowania odwoławczego

- Opiera się na zasadach ogólnych, zwłaszcza:
  - Prawdy obiektywnej – art. 7 k.p.a.,
  - Praworządności – art. 6 k.p.a.
  - Dwuinstancyjności – art. 15 k.p.a.
- W jakim zakresie organ odwoławczy może przeprowadzić postępowania dowodowe?
  - Gdy organ I instancji nie przeprowadził postępowania dowodowego – zob. art. 136 i art. 138 § 2 k.p.a.
  - Gdy organ I instancji przeprowadził postępowanie dowodowe, ale nie ustalił wszystkich istotnych dla spraw okoliczności faktycznych – zob. art. 136 k.p.a. i art. 138 § 2 k.p.a.

# Rodzaje decyzji kończących postępowanie odwoławcze

## **Decyzje merytoryczne:**

- Gdy rozstrzygnięcie organu odwoławczego pokrywa się z rozstrzygnięciem organu I instancji – decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.)
- Gdy rozstrzygnięcie organu odwoławczego **nie** pokrywa się z rozstrzygnięciem organu I instancji – organ uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. *in principio*)

## **Decyzje kasacyjne:**

- Decyzja kończąca rozpatrzenie sprawy – art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. *in fine*
- Decyzja powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji – art. 138 § 2 k.p.a.

**Decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego** – art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 137 k.p.a.

**Decyzja uchylająca decyzję i zobowiązująca organ I instancji do wydania decyzji o określonej treści** – art. 138 § 4 k.p.a.

# Zakaz *reformationis in peius*

Art. 139 k.p.a.: „Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja **rażąco narusza prawo** lub **rażąco narusza interes społeczny**”.

**Rażąco narusza prawo** – chodzi o kwalifikowane przypadki naruszenia prawa (art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145b, art. 156 § 1 k.p.a).

**Rażąco narusza interes społeczny** – znaczna swoboda wartościowania rozstrzygnięcia przyjętego w decyzji organu I instancji. Obowiązek wyczerpującego uzasadnienia w decyzji odwoławczej.

# Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy

- Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez **ministra** lub **samorządowe kolegium odwoławcze** **nie służy odwołanie**, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego **organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy** - art. 127 § 3 k.p.a.
- do wniosku tego **stosuje się odpowiednio** przepisy dotyczące odwołań od decyzji – art. 127 § 3 k.p.a.

Odpowiednie stosowanie przepisów:

- Zastosowanie wprost przepisów dotyczących:
  - Legitymacji
  - Wymogów formalnych
  - Mocy wniosku
  - Czynności wstępnych organu odwoławczego
- Nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące:
  - Postępowania przed organem I instancji – np. art. 129 § 1, art. 132, art. 133 k.p.a.
  - Decyzji kasacyjnych z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia

# Zażalenie

- Na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie a także innym uczestnikom postępowania **zażalenie**, gdy kodeks tak stanowi.
- Zażalenia wnosi się w terminie **siedmiu dni** od dnia doręczenia postanowienia stronie, a gdy postanowienie zostało ogłoszone ustnie - od dnia jego ogłoszenia stronie.
- Postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji – niesamoistny środek zaskarżenia.
- Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione – względna suspensywność



# Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych

Na system trybów nadzwyczajnych składa się:

- Wznowienie postępowania
- Stwierdzenie nieważności decyzji
- Uchylenie lub zmiana decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej

Zasada niekonkurencyjności – poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie.

Pierwszeństwo ma tryb stwierdzenia nieważności. **Co w przypadku, gdy zostanie wszczęte postępowanie w sprawie wznowienia postępowania i w sprawie stwierdzenia nieważności?**

# Wznowienie postępowania

Charakter mieszany:

- Wznowienie postępowania następuje z urzędu (art. 147 k.p.a.) a organem właściwym do wznowienia postępowania jest organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.) – odwołałość
- Wznowienie następuje na żądanie strony – środek zaskarżenia
- Art. 150 § 2 - środek nadzoru

Decyzja musi być ostateczna

Odpowiednie stosowanie do postanowień (każdych?) – art. 126 k.p.a.

# Stwierdzenie nieważności

- Charakter mieszany:
  - Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna się na żądanie strony a właściwy jest organ wyższego stopnia – środek zaskarżenia
  - Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna się z urzędu a właściwy jest organ wyższego stopnia – środek nadzoru
  - Jeżeli decyzja została wydana przez SKO lub ministra to nieważność stwierdza ten organ – odwołalność
- Tryb ten stosuje się do postanowień, na które służy zażalenie, oraz o niedopuszczalności odwołania i o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania (art. 126 k.p.a.)
- Decyzja ostateczna, nieostateczna?