

TRYBY NADZWYCZAJNE
POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO

...czyli konflikt zasady praworządności działania organów administracji publicznej i zasady trwałości decyzji administracyjnej

System weryfikacji decyzji administracyjnej nie jest jednolity w swojej konstrukcji. Można wyróżnić istnienie:

- Środków zaskarżenia
- Środków nadzoru
- Odwołałości decyzji

Środek zaskarżenia

Instytucja procesowa, za pomocą której uprawniony podmiot może żądać weryfikacji rozstrzygnięcia w celu jego kasacji lub reformacji (zmiany).

- Zasada skargowości
- Cel: zmiana lub uchylenie rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej)

Podziały środków zaskarżenia:

- Kryterium przesunięcia kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia na wyższą instancję:
 - Bezwzględnie dewolutywne
 - Względnie dewolutywne
 - Niedewolutywne
- Kryterium rodzaju zaskarżonego rozstrzygnięcia:
 - Zwyczajne środki zaskarżenia
 - Nadzwyczajne środki zaskarżenia

- Kryterium mocy prawnej wniesionego środka zaskarżenia:
 - Bezwzględnie suspensywne
 - Względnie suspensywne
- Kryterium możliwości wnoszenia danego środka zaskarżenia samodzielnie
 - Samoistne
 - Niesamoistne

Środek nadzoru

To instytucja procesowa, dzięki której organy powołane do sprawowania nadzoru uruchamiają z urzędu postępowanie weryfikacyjne, celem wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnej przez jej uchylenie (kasację) lub zmianę (reformację).

- Zasada oficjalności
- Cel: zmiana albo uchylenie decyzji

Odwołalność decyzji

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

- Zasada oficjalności
- Cel: uchylenie albo zmiana decyzji

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje następujące tryby nadzwyczajne:

- Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania
- Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji
- Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi

Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego zostały uregulowane i oparte są na zasadzie niekonkurencyjności.

- Czyli co?

Pierwszeństwo wśród trybów nadzwyczajnych ma tryb najdalej idący, czyli który?

Ostateczna decyzja może też być zaskarżona do sądu administracyjnego.

Relacja trybów nadzwyczajnych do kontroli sądownoadministracyjnej oparta jest na zasadzie konkurencyjności.

Art. 56 p.p.s.a.: W razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu.

Uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., sygn. akt II
GPS 1/17:

W trakcie postępowania sądownoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, 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.

Należy jeszcze rozważyć kwestię możliwości weryfikacji decyzji administracyjnej w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego po weryfikacji na drodze sądowej.

Dopuszczalność takiej weryfikacji powiązana jest z powagą rzeczy osądzonej i prawomocnością wyroku sądu administracyjnego.

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.

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 uwzględniający skargę powoduje bezprzedmiotowość nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.

Nie stanowi przeszkody do podjęcia postępowania administracyjnego w nadzwyczajnym trybie:

- Odrzucenie skargi do sądu administracyjnego
- Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego
- Oddalenie skargi ze względu na brak legitymacji do zaskarżenia decyzji

A co z oddaleniem skargi?

Oddalenie skargi przez sąd administracyjny powoduje niedopuszczalność postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

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, co czyni to organ administracyjny.

Wady „nieważnościowe” 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, bo jest związany powagą rzeczy osądzonej wyroku sądu oddalającego skargę.

Oddalenie przez sąd administracyjny skargi do sądu administracyjnego nie stanowi przeszkody do wznowienia postępowania administracyjnego.

Wznowienie postępowania administracyjnego służy do „naprawienia” błędów postępowania administracyjnego – usunięcia wadliwości procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego sprawy.

- Ujawnienie wad postępowania administracyjnego może nastąpić dopiero po wydaniu wyroku oddalającego skargę przez sąd administracyjny, a więc w tym zakresie ten wyrok nie będzie mieć powagi rzeczy osądzonej.

Oddalenie przez sąd administracyjny skargi do sądu administracyjnego nie stanowi też przeszkody do uchylecia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi.

Tryby nadzwyczajnego postępowania administracyjnego, o których tutaj mowa, oparte są na odmiennych przesłankach (podstawach) niż poprzednie tryby. 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 z np. interesem społecznym).

Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania

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 (środek zaskarżenia)
- Wznowienie postępowania może nastąpić z urzędu przez organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji (odwołałość)
- 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)

Przesłanki dopuszczalności wznowienia postępowania

Kodeks wskazuje na dwie przesłanki
wznowienia postępowania:

- Rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną
- Wystąpienie jeden z wyczerpująco wyliczonych podstaw wznowienia postępowania

Można wznowić postępowanie w sprawie załatwionej w sposób milczący.

- 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 k.p.a.

W trybie wznowienia postępowania można obalić postanowienie (art. 126 k.p.a.):

- Na które przysługuje zażalenie
- O niedopuszczalności odwołania
- O uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania

Podstawy wznowienia postępowania

Kodeks postępowania administracyjnego wylicza podstawy wznowienia postępowania w sposób wyczerpujący (enumeratywny).

- Takie podstawy mogą też być zawarte w ustawach szczególnych.

Art. 145 – 145 b k.p.a.

1. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe.**

Trzy przesłanki:

- Dowód był fałszywy
- Sfałszowanie dowodu musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu
 - Dwa wyjątki od tej przesłanki:
 - Postępowanie może być wznowione również przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfałszowanie dowodu 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
- Na podstawie fałszywego dowodu ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne

2. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli decyzja wydana została w wyniku przestępstwa**

Przestępstwo, czyli:

- Zbrodnia
- Występek
 - Ale nie wykroczenie i delikt administracyjny! (to czyn zagrożony karą, ale nie przestępstwo)

Trzy przesłanki:

- Musi dojść do popełnienia przestępstwa
- Popełnienie przestępstwa musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu
 - 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.
- Między wydaniem decyzji a popełnieniem przestępstwa musi istnieć związek przyczynowy,
 - Przy czym nie jest istotne, czy przestępstwo miało wpływ na treść decyzji

3. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27**

Nie jest istotne to, czy zaistnienie tej wady postępowania miało wpływ na treść decyzji.

„...decyzja została wydana...”! - chodzi tutaj o kwalifikowane przypadki naruszenia instytucji wyłączenia.

Art. 24 k.p.a. stanowi: „Pracownik organu administracji publicznej podlega **wyłączeniu od udziału w postępowaniu** w sprawie”

Art. 25 k.p.a. stanowi: „Organ administracji publicznej podlega **wyłączeniu od załatwienia sprawy** dotyczącej interesów majątkowych”

Postępowanie administracyjne to ciąg czynności procesowych:

- Czynności stadium wyjaśniającego (rozpoznawcze)
- Czynności decydujące (decydowania/rozstrzygania)

Gdzie umiejscowić „wydanie decyzji”?

Problem z art. 27 k.p.a.

Wznawia się postępowanie, gdy decyzja została wydana przez organ kolegialny, który podlegał wyłączeniu zgodnie z art. 27 k.p.a.

- A co gdy w skład takiego organu wchodził członek, który podlegał wyłączeniu?

4. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu**

- **Na tej podstawie postępowanie można wznowić tylko na żądanie strony.**

Dwie przesłanki

- Brak udziału strony w postępowaniu
- Brak winy strony

Brak udziału w postępowaniu

Chodzi tutaj o całkowity brak udziału strony w postępowaniu, ale także 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.

Brak winy strony

Chodzi tu o takiej sytuacji, gdy np. strony nie dopuszczono do udziału (uczestnictwa) w postępowaniu, ale także gdy stronę zawiadomiono o wszczęciu postępowania i o czynnościach tego postępowania, ale gdy nie mogła wziąć w nim udziału z przeszkód nie do przewyciężenia.

Niedopuszczenie strony do uczestnictwa w postępowaniu

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

A co z przypadkiem, o którym mowa w art. 10 § 2 k.p.a., w świetle udziału strony w postępowaniu?

A co z milczącym załatwieniem sprawy?

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

5. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję**

Trzy przesłanki:

- Ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody muszą być nowe i istotne dla sprawy
- Ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody muszą istnieć w dniu wydania ostatecznej decyzji
- Ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody nie mogą być znane organowi wydającemu decyzję

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 to jakie?
- A nowa wykładnia przepisów prawa? A gdy jest dokonana przez organ naczelny w wytycznych?

Ujawnione okoliczności faktyczne
lub dowody muszą istnieć w dniu
wydania ostatecznej decyzji

A jeżeli takie okoliczności powstałyby już po
dniu wydania decyzji administracyjnej?

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.

Czy na tej podstawie można wznowić postępowanie administracyjne, gdy organ bez rozszerzenia materiału dowodowego zmieni dokonaną ocenę materiału dowodowego stanowiącą podstawę faktyczną wydanej decyzji ostatecznej?

6. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu**

W wielu przypadkach przepisy materialnego prawa administracyjnego przewidują obowiązek współdziałania organów administracji publicznej.

– Opinie, uzgodnienia, stanowiska.

Nie jest istotne, czy brak stanowiska miał wpływ na treść decyzji.

7. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2)**

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.

8. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, **jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione**

Jeżeli decyzja została oparta na rozstrzygnięciu właściwego w sprawie sądu lub innego organu, a rozstrzygnięcie to było częścią szeroko rozumianej podstawy prawnej.

- A co ze stwierdzeniem nieważności decyzji?

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.

- W zakresie, w jakim stwierdzenie nieważności decyzji ma następstwa prawne tylko dla ustalenia stanu faktycznego, należy przyjąć, że zastosowanie ma tryb wznowienia postępowania.

9. 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.**

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

11. 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.

Wznowienie postępowania następuje

- z urzędu lub
 - Z własnej inicjatywy organu
 - Na skutek wniosku organizacji społecznej
 - Na skutek sprzeciwu wniesionego przez prokuratora
 - Na skutek skargi powszechnej osoby trzeciej
- na żądanie strony.
 - Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a–145b następuje tylko na żądanie strony.
 - Brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy
 - Niekonstytucyjność aktu
 - Orzeczenie TSUE
 - Naruszenie zasady równego traktowania

Legitymacja

Legitymację do wniesienia wniosku o wznowienie postępowania ma podmiot, który twierdzi, że ostateczna decyzja dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku.

- Odpowiednio do postanowienia.
- Do wniosku stosuje się przepisy o podaniach.

Termin do wniesienia wniosku

Wniosek o wznowienie postępowania wnosi się w terminie miesiąca.

- Na ogół od dnia, w którym strona dowiedziała się o przyczynie wznowienia
- Brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy – od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji
- Niekonstytucyjność aktu - od dnia wejścia w życie orzeczenia TK
- Orzeczenie TSUE – od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym UE
- Naruszenie zasady równego traktowania - od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu

Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji.

Organ właściwy

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 przypadków, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze.

Wznowienie postępowania następuje w drodze postanowienia.

- Wydanie postanowienia otwiera postępowanie wyjaśniające (rozpoznawcze).

Postanowienie stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.

- Odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze postanowienia. Na postanowienie odmowne służy zażalenie.

Odmowa wznowienia postępowania

Niedopuszczalność wznowienia:

- Z przyczyn przedmiotowych
 - Gdy przepis szczególny wyłącza taką możliwość
 - Gdy decyzja nie jest ostateczna
 - Gdy sprawa nie była rozstrzygnięta decyzją (/postanowieniem)
- Z przyczyn podmiotowych
 - Gdy z żądaniem wystąpił podmiot niebędący stroną
 - Gdy z żądaniem wystąpił podmiot pozbawiony zdolności do czynności prawnych, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy
 - Gdy strona wystąpiła z żądaniem po upływie terminu, a nie ma podstaw do jego przywrócenia

Suspensywność?

Względna.

Art. 152. § 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.

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 indywidualną sprawę. Postępowanie prowadzi się zgodnie z przepisami o postępowaniu przed organem I instancji.

Celem tego postępowanie jest ponowne rozpoznanie sprawy załatwionej ostateczną decyzją, dlatego powinno rozstrzygać się na podstawie stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania weryfikowanej decyzji.

Podjęcie decyzji

Po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego organ wydaje decyzję.

- Dotyczy to też postępowania zakończonego w sposób milczący.
- Organ wydaje postanowienie, jeżeli przedmiotem weryfikacji było postanowienie.

Treść decyzji zależeć będzie od ustaleń postępowania rozpoznawczego.

- **Odmowa uchylenia decyzji dotychczasowej**, gdy organ stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia zgodnie z art. 145-145b k.p.a. (organ stwierdzi brak podstaw do wznowienia postępowania)
- **Uchylenie decyzji dotychczasowej**, gdy organ stwierdzi, że wystąpiła podstawa do wznowienia postępowania, i **obowiązkowo wydanie nowej decyzji rozstrzygającej co do istoty sprawy (nie można przekazać innemu organowi do rozstrzygnięcia!)**

- **Stwierdzenie niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem**, gdy organ stwierdzi, że występuje podstawa wznowienia postępowania, ale jednocześnie zachodzi przynajmniej jedna z dwóch przesłanek negatywnych.
 - Art. 146. § 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**.
 - Art. 146 § 2. Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania **mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej**.
 - **Organ tutaj i tak musi merytorycznie rozpoznać sprawę, ale decyzji nie uchyli. Czemu? I co daje taka decyzja stwierdzająca niezgodność z prawem, skoro wadliwa decyzja nie jest uchylona?**

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji

Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji służy do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji, które obarczone są kwalifikowanymi 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.

- Wszczęcie postępowania może nastąpić na żądanie strony (środek zaskarżenia)
- Do stwierdzenia nieważności decyzji właściwy jest organ wyższego stopnia nad organem, który wydał decyzję (środek nadzoru)
- Jeżeli decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna i prowadzi ten organ (odwołałość)

Instytucja stwierdzenia nieważności może być zastosowana do sprawy załatwionej w sposób milczący.

- 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 k.p.a.

W trybie wznowienia postępowania można obalić postanowienie (art. 126 k.p.a.):

- Na które przysługuje zażalenie
- O niedopuszczalności odwołania
- O uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania

Przesłanki stwierdzenia nieważności

- Pozytywna:
 - Wystąpienie jednej z podstaw określonych w art. 156 § 1 k.p.a.
- Negatywne:
 - Spowodowanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych
 - Upływ 10 lat do dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wskazują na ostateczność decyzji jako przesłankę.

- ?

Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji

Art. 156 § 1 k.p.a.

Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji
wyliczone są w sposób zamknięty
(enumeratywny)

1. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, **która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości**

Chodzi o właściwość:

- Rzeczową
- Miejscową
- Instancyjną
- A delegacyjna?

2. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, **która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa**

- Bez podstawy prawnej
- Z rażącym naruszeniem prawa

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!

NSA jako decyzje wydane bez podstawy 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 faktycznie 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 obowiązywał

A decyzja administracyjna wydana bez podania podstawy prawnej, która istnieje?

A gdy podstawę prawną niewłaściwie wskazano?

Rażące naruszenie prawa

Rażące czyli jakie?

Pojęcie rażącego naruszenia prawa było i nadal jest bardzo sporne zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie.

Czym się różni wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa od wydania bez podstawy prawnej?

- Przy rażącym naruszeniu prawa istnieje podstawa prawna.

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”, dające się łatwo zauważyć, 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., sygn. akt II FSK 217/09)

3. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, **która 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

Podwójna konkretność

Na tożsamość sprawy składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe.

- Tożsamość pod względem podmiotowym – identyczność strony (stron) z uwzględnieniem następstwa prawnego
- Tożsamość pod względem przedmiotowym – identyczność treści żądania strony (jej uprawnienia) lub treści obowiązku, podstawa prawna i stan faktyczny

4. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, **która 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.

- 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.

5. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, **która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały**

Dwie przesłanki:

- Decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania
 - Jeżeli niewykonalność zaistniała na skutek zmiany stanu faktycznego już po wydaniu decyzji, to nie zachodzi w takiej sytuacji podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji
- Niewykonalność decyzji ma charakter trwały
 - Czasowa niewykonalność powoduje jedynie odroczenie momentu wykonania decyzji, ale nie daje podstawy do stwierdzenia jej nieważności

6. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, **która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą**

Czyn zagrożony karą czyli co?

7. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, **która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa**

Stadia postępowania

Jak w każdym postępowaniu wyróżnia się trzy stadia postępowania:

- Wstępne
- Rozpoznawcze
- Podjęcia decyzji

Wszczęcie postępowania

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się

- na żądanie strony lub
- z urzędu:
 - Z własnej inicjatywy lub z inicjatywy organu nadzoru
 - Na skutek sprzeciwu prokuratora
 - Na skutek wniosku organizacji społecznej
 - Na skutek skargi powszechnej wniesionej przez osobę trzecią

Legitymacja strony

Legitymację do zgłoszenia żądania wszczęcia postępowania ma podmiot, który twierdzi, że wadliwa decyzja dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku.

Legitymację ma także podmiot, który twierdzi, że decyzja nie dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku.

- Odpowiednio do postanowień.

Organ właściwy

Bezwzględna dewolucja kompetencji.

Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest **organ wyższego stopnia,**

- a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ (wyjątki od bezwzględnej dewolucji kompetencji).

Forma wszczęcia postępowania

Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje formy wszczęcia postępowania.

Problem art. 61 § 1 k.p.a. oraz 61a § 1 k.p.a. i art. 157 § 2 k.p.a.

Suspensywność?

Względna.

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. Na postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji służy stronie zażalenie

Postępowanie rozpoznawcze

Przedmiotem postępowania rozpoznawczego jest ustalenie istnienia przynajmniej jednej z wad wyliczonych w art. 156 § 1 k.p.a. i zbadanie, czy nie występuje żadna z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji.

ORGAN NIE JEST KOMPETENTNY DO ROZSTRZYGNIĘCIA CO DO ISTOTY SPRAWY, O KTÓREJ ROZSTRZYGNIĘTO W WERYFIKOWANEJ DECYZYJI.

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.

Podjęcie decyzji

Po przeprowadzeniu postępowania rozpoznawczego organ wyda decyzję w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

- Stosuje się do milczącego załatwienia sprawy.
- Organ wyda postanowienie, jeżeli przedmiotem weryfikacji było postanowienie.

Treść decyzji będzie zależać od ustaleń dokonanych w toku postępowania wyjaśniającego.

- **Stwierdzenie nieważności decyzji**, gdy organ stwierdzi, że zachodzi jedna z wyliczonych podstaw stwierdzenia nieważności decyzji
- **Odmowa stwierdzenia nieważności decyzji**, gdy organ 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.

- **Stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa** i wskazanie przyczyn niestwierdzenia nieważności tej decyzji, gdy organ stwierdzi, że zachodzi podstawa stwierdzenia nieważności decyzji, ale jednocześnie zachodzi jedna z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji
 - Spowodowanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych
 - Upływ 10 lat do dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji

Spowodowanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych

Decyzja musi wywołać nieodwracalne skutki prawne.

Decyzje administracyjne można podzielić wg kryterium rodzaju skutków prawnych na grupy:

- Decyzje merytoryczne
- Decyzje niemające charakteru merytorycznego (procesowe)

Decyzje merytoryczne

Czyli te, które rozstrzygają sprawę administracyjną w całości lub części. Wywołują one podwójny skutek prawny:

- Materialnoprawny i
- Procesowy

Decyzje niemające charakteru merytorycznego

Wywołują tylko skutek procesowy.

Która z decyzji może wywołać nieodwracalne skutki prawne?

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.

Szczególna przesłanka negatywna

W wyniku niedawnej nowelizacji do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dodana została szczególnego rodzaju przesłanka negatywna. Nie jest to przesłanka negatywna stwierdzenia decyzji, ale przesłanka negatywna wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

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.

Roszczenie odszkodowawcze!

POSTĘPOWANIE W SPRAWIE
UCHYLENIA LUB ZMIANY
DECYZJI PRAWIDŁOWEJ BĄDŹ
DOTKNIĘTEJ WADAMI
NIEKWALIFIKOWANYMI

Wyróżnia się trzy takie tryby wzruszenia decyzji ostatecznej:

- Uchylenie lub zmiana decyzji nietworzącej praw dla stron
- Uchylenie lub zmiana decyzji tworzącej prawa dla stron
- Nadzwyczajny tryb uchylenia lub zmiany decyzji

Te tryby mają również zastosowanie do milczącego załatwienia sprawy.

UCHYLENIE LUB ZMIANA
DECYZJI NIETWORZĄCEJ PRAW
DLA STRON

Art. 154 § 1 k.p.a.: **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.

Prawo nabyte – 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

(~ J. Starościak, L. Bar)

Za uchycieniem lub zmianą musi przemawiać interes społeczny lub słuszny interes strony.

- Organ ocenia, czy któryś z tych interesów przemawia za zmianą lub uchycieniem decyzji.

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.

- Dotyczy milczącego załatwienia sprawy.

Postępowanie toczy się według przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji.

UCHYLENIE LUB ZMIANA
DECYZJI TWORZĄCEJ PRAWA
DLA STRONY

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** uchyleniu 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:

- Strona wyrazi na to zgodę
- Nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne
- Przemawia za tym:
 - Interes społeczny
 - Słuszny interes stron

Zgoda

Forma zgody nie została określona w przepisach Kodeksu.

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 przy kontroli prawidłowości zastosowania tego trybu przez organ wyższego stopnia czy sąd administracyjny.

Zakres udzielonej zgody wskazuje na dopuszczalny zakres zmiany lub uchylecia decyzji w tym trybie.

Uchylenie lub zmiana decyzji w tym trybie bez zgody strony powoduje, że nowa decyzja wydana jest z rażącym naruszeniem prawa.

Interes społeczny i 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.

- Dotyczy milczącego załatwienia sprawy.

Postępowanie toczy się według przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji.

NADZWYCZAJNY TRYB
UCHYLENIA LUB ZMIANY
DECYZJI -
TRYB WYWŁASZCZENIA PRAW
NABYTYCH NA PODSTAWIE
DECYZJI

Art. 161. § 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.

Dwie przesłanki łącznie:

- Zmiana lub uchylene decyzji ostatecznej jest konieczna do:
 - usunięcia stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo
 - zapobiegnięcia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa
- Uniknięcie powyższych zagrożeń nie jest możliwe za pomocą innych środków, niż uchylene lub zmiana decyzji ostatecznej w niezbędnym zakresie
 - Chodzi o wszelkie środki możliwe do wykorzystania, a więc działania prawne, ale także działania faktyczne; przesłanka musi być udowodniona, tak jak pozostałe

Organ właściwy

Minister

- Ale wojewoda, gdy chodzi o decyzje wydane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej.

Weryfikacja decyzji odbywa się zasadniczo w trybie nadzoru.

- Odwołalność, gdy decyzję wydał minister.

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.

Odszkodowanie

- **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.**
 - Tryb administracyjny dochodzenia odszkodowania
 - Przysługuje odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy
- **Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja** uchylająca lub zmieniająca decyzję.