

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

WERYFIKACJA
ROZSTRZYGNIEŃ
W POSTĘPOWANIU
ADMINISTRACYJNYM
OGÓLNYM

TOM II Część 5

redakcja naukowa
Barbara Adamiak

SYSTEM
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

WERYFIKACJA
ROZSTRZYGNIEŃ
W POSTĘPOWANIU
ADMINISTRACYJNYM
OGÓLNYM

TOM II Część 5

redakcja naukowa
Barbara Adamiak

Barbara Adamiak, Grzegorz Łaszczyca
Andrzej Matan, Wojciech Piątek
Robert Sawuła, Krzysztof Sobieralski

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Grzegorz Łaszczycza – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2018), *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Andrzej Matan – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowana, profesor zwyczajny Uniwersytetu Wrocławskiego; kierownik Zakładu Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autorka komentarza *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym* (3 wydania) i współautorka tomu 9 *Prawo procesowe administracyjne w Systemie Prawa Administracyjnego* (4 wydania), komentarza do KPA (16 wydań), komentarza do części procesowej Ordynacji podatkowej (15 wydań), podręcznika *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne* (17 wydań), *Metodyki pracy sędziego w sprawach administracyjnych* (3 wydania) i komentarza *Ordynacja podatkowa – Nowości na 2019 r.* oraz ponad 200 publikacji – monografii, artykułów, studiów i glos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i prawa postępowania sądowoadministracyjnego.

Poszczególne rozdziały tomu II cz. 5 napisali:

Barbara Adamiak
rozdział 1, podrozdział 2.1

Grzegorz Łaszczyca
podrozdział 2.2

Andrzej Matan
podrozdział 3.2, 3.4

Wojciech Piątek
rozdział 4

Robert Sawuła
podrozdział 3.3

Krzysztof Sobieralski
podrozdział 3.1

Stan prawny na 15 lipca 2019 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszewska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne i łamanie
Violet Design Wioletta Kowalska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, serif font. Above the letter 'i' is a small heart symbol. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, scalloped pattern.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-613-4

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	21
ROZDZIAŁ 1. Koncepcja weryfikacji rozstrzygnięć	23
1.1. Koncepcja postępowania administracyjnego a koncepcja weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym	24
1.2. Wartości przesądzające o przyjęciu koncepcji weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym	28
1.3. Wartości normatywne koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wypływające z zasad ogólnych postępowania administracyjnego	40
1.3.1. Wartości normatywne koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wynikające z zasady ogólnej praworządności oraz z zasady ogólnej trwałości decyzji administracyjnej	40
1.3.1.1. Wartości normatywne dla koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wynikające z niekonstytucyjności przepisu prawa stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego	54
1.3.1.2. Wartości normatywne dla koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wynikające z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	55
1.3.2. Wartości normatywne koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wypływające z zasady ogólnej prawomocności	56
1.4. Koncepcja wadliwości decyzji administracyjnej a skutki społeczno-gospodarcze decyzji	57
1.5. Koncepcja weryfikacji milczącego załatwienia sprawy. Domniemanie prawidłowości milczącego załatwienia sprawy	61
ROZDZIAŁ 2. Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji	65
2.1. Weryfikacja decyzji w toku instancji	71
2.1.1. Wartości kształtujące prawo odwołania	71
2.1.2. Prawo odwołania	82
2.1.2.1. Prawo odwołania w ujęciu przedmiotowym	82
2.1.2.1.1. Granice przedmiotowe prawa odwołania wyznaczone prawem rozporządzalności	92
2.1.2.1.2. Prawo odwołania w ujęciu przedmiotowym a zrzeczenie się prawa odwołania	92
2.1.2.1.3. Prawo odwołania w ujęciu przedmiotowym a milczące załatwienie sprawy	102
2.1.2.2. Prawo odwołania w ujęciu podmiotowym	104

2.1.2.2.1. Prawo odwołania w ujęciu podmiotowym w aspekcie legitymacji do wniesienia odwołania	105
2.1.2.2.2. Prawo odwołania w ujęciu podmiotowym a zainteresowany	118
2.1.2.2.3. Prawo odwołania w ujęciu podmiotowym a podmioty na prawach strony	122
2.1.2.2.4. Prawo odwołania w ujęciu podmiotowym a organy administracji publicznej właściwe do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej	126
2.1.2.3. Konsekwencje prawne niedopuszczalności prawa odwołania	135
2.1.3. Dewolutywność prawa odwołania	141
2.1.3.1. Dewolutywność prawa odwołania a organ odwoławczy	145
2.1.3.2. Granice odstępstwa od zasady bezwzględnej dewolutywności prawa odwołania. Względna dewolutywność prawa odwołania	150
2.1.4. Uwarunkowania formalne prawa odwołania	156
2.1.4.1. Zakres uwarunkowań formalnych czynności procesowej odwołania	157
2.1.4.2. Termin dokonania czynności procesowej odwołania	162
2.1.4.3. Konsekwencje prawne naruszenia uwarunkowań formalnych prawa odwołania	167
2.1.5. Moc prawa odwołania	170
2.1.5.1. Zasada bezwzględnej suspensywności prawa odwołania	170
2.1.5.2. Wyjątki od zasady bezwzględnej suspensywności prawa odwołania	172
2.1.6. Sprawa w postępowaniu odwoławczym	173
2.1.6.1. Wyznaczenie granic sprawy w postępowaniu odwoławczym	173
2.1.6.2. Granice materialne rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym	178
2.1.6.3. Granice formalne rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym	182
2.1.7. Rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym	189
2.1.7.1. Rodzaje rozstrzygnięć sprawy w postępowaniu odwoławczym	189
2.1.7.2. Rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy w postępowaniu odwoławczym	192
2.1.7.3. Umorzenie postępowania w I instancji w całości albo części jako szczególny rodzaj rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym	197
2.1.7.4. Rozstrzygnięcie kasacyjne w postępowaniu odwoławczym	204
2.1.7.5. Zakaz <i>reformationis in peius</i> w postępowaniu odwoławczym	209
2.1.7.6. Miejsce ugody w rozstrzygnięciu sprawy w postępowaniu odwoławczym	221
2.1.7.7. Wyłączenie dopuszczalności milczącego załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym	224
2.1.7.8. Umorzenie postępowania odwoławczego	225
2.1.7.9. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Miejsce w weryfikacji decyzji w toku instancji	230
2.2. Weryfikacja postanowień w toku instancji	241
2.2.1. Prawo zażalenia	241
2.2.1.1. Ewolucja terminu „zażalenie” w systemie środków prawnych	241
2.2.1.2. Skarga incydentalna w regulacji rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym	246
2.2.1.3. Zakres regulacji prawa zażalenia	248

2.2.1.3.1. Uwagi ogólne	248
2.2.1.3.2. Rezultaty odpowiedniego zastosowania do zażeń przepisów dotyczących odwołań	250
2.2.1.4. Prawo zażenia w ujęciu przedmiotowym. Konkretność zażenia	253
2.2.1.5. Prawo zażenia w ujęciu podmiotowym	261
2.2.1.6. Konsekwencje prawne niedopuszczalności prawa zażenia	268
2.2.2. Prawo tzw. zażenia niesamoistnego (kwalifikowanych zarzutów)	270
2.2.2.1. Prawo tzw. zażenia niesamoistnego w ujęciu przedmiotowym	270
2.2.2.2. Prawo tzw. zażenia niesamoistnego w ujęciu podmiotowym	275
2.2.3. Dewolutywność zażenia	277
2.2.3.1. Uwagi ogólne	277
2.2.3.2. Instytucja samokontroli w postępowaniu zażeńiowym	278
2.2.4. Uwarunkowania formalne prawa zażenia	287
2.2.4.1. Realizacja prawa zażenia	287
2.2.4.1.1. Forma i treść czynności procesowej realizacji prawa zażenia	287
2.2.4.1.2. Termin wykonania czynności procesowej realizacji prawa zażenia	291
2.2.4.1.3. Tryb wniesienia zażenia	292
2.2.4.2. Konsekwencje prawne naruszenia uwarunkowań formalnych prawa zażenia	292
2.2.5. Moc prawa zażenia. Zasada suspensywności względnej prawa zażenia	295
2.2.6. Dynamika postępowania zażeńiowego	297
2.2.6.1. Uwagi ogólne	297
2.2.6.2. Postępowanie rozpoznawcze	297
2.2.6.3. Rozstrzygnięcie organu zażeńiowego	302
2.2.6.3.1. Uwagi ogólne	302
2.2.6.3.2. Rodzaje rozstrzygnięć	303
2.2.6.3.3. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	311

ROZDZIAŁ 3. Weryfikacja rozstrzygnięć w nadzwyczajnych

trybach postępowania	317
3.1. Weryfikacja decyzji i postanowień w trybie wznowienia postępowania	332
3.1.1. Miejsce wznowienia postępowania administracyjnego w systemie weryfikacji rozstrzygnięć organów administracji publicznej	332
3.1.1.1. Pojęcie i cel instytucji wznowienia postępowania administracyjnego	332
3.1.1.2. Weryfikacja rozstrzygnięć ostatecznych a weryfikacja rozstrzygnięć nieostatecznych	335
3.1.1.3. Wznowienie postępowania w relacji z innymi trybami nadzwyczajnymi postępowania administracyjnego	336
3.1.1.4. Wznowienie postępowania administracyjnego a weryfikacja rozstrzygnięć na drodze postępowania przed sądem administracyjnym	339
3.1.1.5. Wznowienie postępowania administracyjnego a moc prawna instytucji weryfikacji rozstrzygnięć ostatecznych	365
3.1.1.6. Wzrost gwarancji stabilności rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym	373
3.1.2. Przedmiot postępowania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego	379
3.1.2.1. Uwagi ogólne	379

3.1.2.2. Sprawa administracyjna a sprawa indywidualna	382
3.1.2.3. Konstrukcja pojęcia sprawy administracyjnej materialnej	387
3.1.2.4. Konstrukcja pojęcia sprawy administracyjnej procesowej	397
3.1.2.5. Sprawa administracyjna jako przedmiot rozpoznania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego	400
3.1.3. Przedmiotowe i podmiotowe ograniczenia weryfikacji rozstrzygnięć w trybie wznowienia postępowania administracyjnego	404
3.1.3.1. Granice przedmiotowe dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego	404
3.1.3.1.1. Uwagi ogólne	404
3.1.3.1.2. Decyzja administracyjna	405
3.1.3.1.3. Postanowienie	409
3.1.3.1.4. Milczące załatwienie sprawy	411
3.1.3.1.5. Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej	424
3.1.3.2. Granice podmiotowe dopuszczalności wznowienia postępowania	429
3.1.3.2.1. Uwagi ogólne	429
3.1.3.2.2. Strona w postępowaniu wznawianym i w postępowaniu wznowionym	431
3.1.3.2.3. Reprezentacja strony w postępowaniu wznawianym i wznowieniowym	436
3.1.3.2.4. Zasada oficjalności a weryfikacja rozstrzygnięć w trybie wznowienia postępowania administracyjnego	438
3.1.4. Podstawa otwarcia i rozpoznania sprawy administracyjnej w trybie wznowienia postępowania administracyjnego	446
3.1.4.1. Uwagi ogólne	446
3.1.4.2. Przesłanka procesowa	448
3.1.4.3. Naruszenia prawa stanowiące podstawę wznowienia postępowania	454
3.1.4.3.1. Uwagi ogólne	454
3.1.4.3.2. Wadliwość w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji lub postanowienia	457
3.1.4.3.2.1. Wydanie decyzji w oparciu o fałszywe dowody	457
3.1.4.3.2.2. Wydanie decyzji w wyniku przestępstwa	464
3.1.4.3.2.3. Wydanie decyzji przez pracownika lub organ administracji publicznej podlegający wyłączeniu	468
3.1.4.3.2.4. Brak udziału strony w postępowaniu administracyjnym	471
3.1.4.3.2.5. Ujawnienie nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów	477
3.1.4.3.2.6. Wydanie decyzji bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu	485
3.1.4.3.3. Okoliczności pozostające poza postępowaniem zakończonym ostatecznym rozstrzygnięciem	488
3.1.4.3.3.1. Odmienne rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd	488
3.1.4.3.3.2. Zmiana lub uchylene decyzji bądź orzeczenia sądu, na podstawie których wydano decyzję	491

3.1.4.3.3.3.	Wznowienie postępowania administracyjnego wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ...	497
3.1.4.3.3.4.	Wznowienie postępowania, jeżeli ratyfikowana umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania lub inna ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ma wpływ na treść decyzji	505
3.1.4.3.3.5.	Wznowienie postępowania podatkowego, jeżeli wynik zakończonej procedury wzajemnego porozumiewania lub procedury arbitrażowej, prowadzonych na podstawie ratyfikowanej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji	506
3.1.4.3.3.6.	Wznowienie postępowania wskutek orzeczenia sądu stwierdzającego naruszenie zasady równego traktowania	507
3.1.4.3.3.7.	Wznowienie postępowania podatkowego na skutek orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji	510
3.1.4.3.3.8.	Wznowienie postępowania jako efekt stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego	518
3.1.5.	Przesłanki negatywne a rozpoznanie sprawy w trybie wznowienia postępowania administracyjnego	529
3.1.5.1.	Uwagi ogólne	529
3.1.5.2.	Przesłanki negatywne a ochrona praw nabytych z rozstrzygnięć ostatecznych	530
3.1.5.3.	Sposób interpretacji przesłanek negatywnych wznowienia postępowania administracyjnego	533
3.1.6.	Weryfikacja rozstrzygnięć a rozpoznanie sprawy w trybie wznowienia postępowania administracyjnego	538
3.1.6.1.	Elementy proceduralne postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego	538
3.1.6.1.1.	Inicjatywa wszczęcia postępowania	539
3.1.6.1.1.1.	Wymogi formalne podania o wznowienie postępowania	544
3.1.6.1.1.2.	Właściwość organu w sprawie wznowienia postępowania	550
3.1.6.1.2.	Postępowanie wznowieniowe	552
3.1.6.1.3.	Rozstrzygnięcie	561
3.1.6.2.	Podstawa faktyczna i podstawa prawna rozpoznania sprawy we wznowionym postępowaniu	567

3.3.1.4. Nabycie prawa na mocy decyzji ostatecznej jako delimitacja trybów uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej	700
3.3.1.5. Decyzje wyłączone spod trybów weryfikacji ujętych w art. 154–155 k.p.a.	704
3.3.2. Wyznaczniki odwołałości fakultatywnej decyzji ostatecznej	710
3.3.2.1. Przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji w trybach art. 154–155 k.p.a.	710
3.3.2.1.1. Wzgląd na interes społeczny lub słuszny interes strony jako przesłanka uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej	710
3.3.2.1.2. Zgoda strony jako przesłanka uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a.	714
3.3.2.1.3. Brak sprzeciwu w przepisach szczególnych na weryfikację decyzji ostatecznej jako przesłanka jej uchylenia lub zmiany w trybie art. 155 k.p.a.	721
3.3.2.2. Temporalny aspekt odwołałości fakultatywnej decyzji ostatecznej	725
3.3.3. Zagadnienia proceduralne odwołałości fakultatywnej decyzji ostatecznej prawidłowej lub dotkniętej wadą niekwalifikowaną	730
3.3.3.1. Właściwość organu do prowadzenia postępowania w trybach art. 154–155 k.p.a.	730
3.3.3.2. Wszczęcie postępowania w trybie art. 154–155 k.p.a.	734
3.3.3.3. Rozstrzygnięcie w sprawie odwołałości fakultatywnej decyzji ostatecznej	739
3.3.3.4. Charakter prawny i skutki decyzji wydanych w trybach art. 154–155 k.p.a.	746
3.3.4. Weryfikacja decyzji w trybie odwołałości subsydiarnej – art. 161 k.p.a.	752
3.3.4.1. Ewolucja nadzwyczajnego trybu uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej	752
3.3.4.2. Właściwość organu do działania w „stanie wyższej konieczności” (art. 161 k.p.a.)	758
3.3.4.3. Katalog dóbr i wartości podlegających ochronie w trybie art. 161 k.p.a.	765
3.3.4.3.1. Życie ludzkie	766
3.3.4.3.2. Zdrowie ludzkie	767
3.3.4.3.3. Poważna szkoda dla gospodarki narodowej	769
3.3.4.3.4. Poważna szkoda dla ważnych interesów państwa	770
3.3.4.4. Przedmiot trybu subsydiarnej odwołałości decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 k.p.a.	771
3.3.4.5. Wszczęcie i przebieg postępowania w trybie art. 161 k.p.a.	777
3.3.4.6. Problematyka odszkodowania z tytułu uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej w trybie art. 161 k.p.a.	782
3.3.4.6.1. Uwagi ogólne	782
3.3.4.6.2. Termin do wniesienia roszczenia o odszkodowanie i właściwość organu do jego rozpatrzenia	783
3.3.4.6.3. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 k.p.a. i tryb jej dochodzenia	786
3.3.5. Weryfikacja decyzji w trybie odwołałości szczególnej – art. 163 k.p.a.	789
3.3.5.1. Uwagi ogólne	789

3.3.5.2. Charakter prawny weryfikacji decyzji w trybie odwołałości szczególnej	791
3.4. Weryfikacja decyzji ostatecznych w związku z kontrolą ich wykonania	796
3.4.1. Weryfikacja decyzji ostatecznych w trybie stwierdzenia wygaśnięcia	796
3.4.1.1. Uwagi wstępne	796
3.4.1.2. Wygaśnięcie decyzji w przepisach pozakodeksowych	803
3.4.1.3. Bezprzedmiotowość decyzji administracyjnej	811
3.4.1.3.1. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji bezprzedmiotowej ze względu na wymóg wynikający z przepisów prawa	822
3.4.1.3.2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji ze względu na interes społeczny lub interes strony	823
3.4.1.3.3. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji ze względu na niedopełnienie warunku przez stronę	827
3.4.1.3.4. Zagadnienia proceduralne	834
3.4.2. Uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności (art. 162 § 2 k.p.a.)	838
ROZDZIAŁ 4. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy	847
4.1. Uwagi wstępne	849
4.2. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w trybie wznowienia postępowania	854
4.2.1. Przesłanki trybu wznowienia postępowania	854
4.2.2. Przebieg postępowania	857
4.2.3. Rozstrzygnięcie podania o wznowienie postępowania	858
4.3. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w trybie stwierdzenia nieważności	860
4.3.1. Przesłanki trybu stwierdzenia nieważności	860
4.3.2. Przebieg postępowania	862
4.3.3. Rozstrzygnięcie podania o stwierdzenie nieważności	863
4.4. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w trybie uchylenia, zmiany prawidłowego lub dotkniętego wadą niekwalifikowaną rozstrzygnięcia	864
4.4.1. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w trybie odwołałości fakultatywnej	864
4.4.2. Weryfikacja decyzji w trybie odwołałości subsydiarnej – art. 161 k.p.a.	866
4.4.3. Weryfikacja decyzji w trybie odwołałości szczególnej – art. 163 k.p.a.	868
4.5. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w związku z kontrolą jego wykonania	869
4.5.1. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w trybie stwierdzenia wygaśnięcia	869
4.5.2. Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w trybie uchylenia decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności w wyznaczonym terminie	871
4.6. Konkurencyjność pomiędzy nadzwyczajnym trybem weryfikacji milczącego załatwienia sprawy oraz zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy	872
4.7. Podsumowanie	874

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
- KDPA – decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE 2011 C 285, s. 3)
- Konstytucja marcowa – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – nie obowiązuje
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- nowela z 31.01.1980 r. – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.)
- nowela z 24.05.1990 r. – ustawa z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201)
- nowela z 29.12.1998 r. – ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126)
- nowela z 17.06.2004 r. – ustawa z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692)

Wykaz skrótów

- nowela z 3.12.2010 r. – ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18)
- nowela z 7.04.2017 r. – ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 868)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 776 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.)
- pr. farm. – ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 499)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm.); nie obowiązuje
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.ARMR – ustawa z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2137 ze zm.)
- u.c. – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.)
- u.d.a.r. – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- u.g.n.r. – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 817)

Wykaz skrótów

- u.KAS – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 768)
- u.o.a.n. – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1829 ze zm.)
- u.o.t.p.TK – ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072 ze zm.)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
- u.r.t. – ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.)
- u.RPD – ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2017 r. poz. 922 ze zm.)
- u.RPO – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
- u.s.s.e. – ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1010 ze zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
- u.s.w.g. – ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.)
- u.s.z.p.r. – ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474)
- u.s.z.u.s. – ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2018 r. poz. 2267 ze zm.)
- u.ś.p.o.w. – ustawa z 1.08.1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz.U. Nr 91, poz. 712) – nie obowiązuje
- u.ś.p.o.z. – ustawa z 31.07.1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych (Dz.U. Nr 76, poz. 748) – nie obowiązuje
- u.t.k. – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 710 ze zm.)

Wykaz skrótów

- u.t.o.w.a. – ustawa tymczasowa z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.U. Nr 65, poz. 395 ze zm.)
- u.TK1985 – ustawa z 29.04.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.)
- u.TK1997 – ustawa z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)
- u.u.c.o. – ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109 ze zm.)
- u.u.c.p.g. – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
- u.w.n.p. – ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219)

INSTYTUCJE I URZĘDY

- ETS (TSUE) – Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od 1.12.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
- NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- RPD – Rzecznika Praw Dziecka
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SKO – samorządowe kolegium odwoławcze
- SN – Sąd Najwyższy
- URE – Urząd Regulacji Energetyki
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH

- AUMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUW PPIA – Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji
- AUW Prawo – Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- GAI PP – Gazeta Administracji i Policji Państwowej
- GAP – Gospodarka i Administracja Państwowa
- GSP-Prz.Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
- GSW – Gazeta Sądowa Warszawska

Wykaz skrótów

KSP	–	Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M.P. A	–	Monitor Polski A
M. Pr.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
OMT	–	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNSPiA	–	Orzecznictwo Sądów Najwyższych w Sprawach Podatkowych i Administracyjnych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	–	Przegląd Podatkowy
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
PS	–	Przegląd Sądowy
RH UJ	–	Rozprawy Habilitacyjne Uniwersytetu Jagiellońskiego
SIL	–	Studia Iuridica Lublinensia
SP	–	Studia Prawnicze
SP-E	–	Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

WSTĘP

System prawa procesowego administracyjnego w koncepcji klasycznej i współczesnej doktryny prawa administracyjnego i w przyjętej regulacji prawnej obejmuje dwa zasadnicze elementy, co do których wagi trudno wprowadzić zróżnicowanie w układzie pierwszeństwa:

- regulacja ciągu czynności procesowych organu administracji publicznej i strony oraz innych podmiotów, którym przyznano prawo udziału w tych czynnościach, podejmowanych dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną;
- regulacja podstaw i trybów weryfikacji, rozpoznania i rozstrzygnięcia wydanej decyzji administracyjnej.

Te dwa zasadnicze elementy, tworząc całość regulacji prawnej postępowania administracyjnego, pozostają w ścisłym związku. Związku tego należy szukać w tym, że regulując ciąg czynności procesowych rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, wyznaczone zostają prawa procesowe strony i obowiązki organu administracji publicznej, jednak bez regulacji sankcji za ich naruszenie. Brak elementu sankcji czyni regulację prawną niepełną, co w konsekwencji prowadzi do pozostawienia organowi administracji publicznej swobody jej stosowania. Swobody, której wyrazem jest ocena korzyści stosowania formalizacji w zależności od tego, czy służy ochronie interesu publicznego, czy interesu indywidualnego. Takie działanie formalistyczne przejawia się w przrzucaniu na jednostkę ciężaru dowodu i pozbawieniu strony udziału przez restrykcyjną wykładnię przesłanki interesu prawnego, warunkującej otwarcie przed jednostką prawa do obrony na drodze postępowania administracyjnego.

Powyższe spojrzenie na system prawa procesowego administracyjnego wiąże się z zamiarem przedstawienia w pierwszej części prawa procesowego administracyjnego w ujęciu pozytywnej regulacji, zaś w drugiej części – w ujęciu gwarancji prawnych realizowania pozytywnej regulacji. Druga część ma za przedmiot rozważań całościowe, systemowe ujęcie weryfikacji na drodze postępowania administracyjnego decyzji i postanowień, z uwzględnieniem również weryfikacji milczącego załatwienia sprawy. Taki cel całościowego ujęcia systemu

weryfikacji rozstrzygnięć na drodze postępowania administracyjnego został przyjęty przez Autorów tej części *Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego*.

We współczesnej doktrynie prawa procesowego administracyjnego rozważana jest kwestia oceny obowiązujących rozwiązań co do tego, czy odpowiadają współczesnym potrzebom, a zwłaszcza zapewnieniu skutecznego wykonywania zadań publicznych. Warto podkreślić, że to właśnie budowa systemu gwarancji procesowych praw jednostki wobec władczego działania organów państwa dała podwaliny do regulacji procesowego prawa administracyjnego. Wypracowane wówczas standardy ochrony praw jednostki na drodze postępowania administracyjnego tworzą stały element budowy systemu weryfikacji, a zatem można jedynie wskazać na elementy jego modyfikacji.

Jak zatem powinien być zbudowany system weryfikacji rozstrzygnięć na drodze postępowania administracyjnego? Tak postawione pytanie przyświecające Autorom w prowadzonych rozważaniach wymagało wskazania, czy wartości klasyczne zapisane w regulacji procesowego prawa administracyjnego są tymi, które są stałym elementem, czy jako nieodpowiadające współczesnym potrzebom powinny zostać poddane daleko idącej reformie procesowego prawa administracyjnego.

Autorzy, prowadząc rozważania, chcieli również wyrazić hołd twórcom polskiej doktryny prawa administracyjnego, których wkład w rozwój prawa procesowego administracyjnego jest niezapomniany z uwagi zarówno na wypracowanie podwalin koncepcji wielu instytucji procesowych, jak i wskazanie na wartości, które są podstawą budowy relacji pomiędzy jednostką a państwem.

Barbara Adamiak

ROZDZIAŁ 1

KONCEPCJA WERYFIKACJI ROZSTRZYGNIEĆ

1.1. Koncepcja postępowania administracyjnego a koncepcja weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym	24
1.2. Wartości przesądające o przyjęciu koncepcji weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym	28
1.3. Wartości normatywne koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wpływające z zasad ogólnych postępowania administracyjnego	40
1.3.1. Wartości normatywne koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wynikające z zasady ogólnej praworządności oraz z zasady ogólnej trwałości decyzji administracyjnej	40
1.3.1.1. Wartości normatywne dla koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wynikające z niekonstytucyjności przepisu prawa stwierdzonego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego	54
1.3.1.2. Wartości normatywne dla koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wynikające z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	55
1.3.2. Wartości normatywne koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wpływające z zasady ogólnej prawomocności	56
1.4. Koncepcja wadliwości decyzji administracyjnej a skutki społeczno-gospodarcze decyzji	57
1.5. Koncepcja weryfikacji milczącego załatwienia sprawy. Domniemanie prawidłowości milczącego załatwienia sprawy	61

Literatura: B. Adamiak, *Rektyfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym*, AUW No 922, Prawo CLIII, Wrocław 1988; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUW No 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017; *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013; M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Ossolineum 1977; A. Chelmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW No 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972; Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Z. Duniewska i in., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016; *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser,

Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak i in., *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017; **T. Hilarowicz**, *Ogólne zasady teorii administracji, zasady ustroju rządowych władz administracyjnych i postępowania administracyjnego*, Warszawa 1924; **S. Kasznica**, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946; **J.S. Langrod**, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003; *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. **G. Łaszczyca**, Warszawa 2017; B. Wasiutyński, *Glosa do wyroku NTA z 9.04.1934 r., 2169/32 i 2658/32, OSNSPiA 1935/1, poz. 1003*; **J. Starościk**, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978; *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. **M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller**, Warszawa 2015; **A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk**, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001; **J. Wróblewski**, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972; **M. Zimmermann**, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956

1.1. KONCEPCJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO A KONCEPCJA WERYFIKACJI ROZSTRZYGNIEĆ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

W doktrynie prawa administracyjnego kontrowersje wywołuje koncepcja postępowania administracyjnego¹. Wielość form prawnych działania administracji publicznej jest uzasadnieniem dla przyjęcia koncepcji postępowania administracyjnego w szerokim ujęciu. Działanie w różnych formach prawnych przez organy administracji publicznej jest zorganizowanym ciągiem², nie zawsze jednak poddanym regulacji prawa procesowego, które wyznacza kolejność tych działań, prawa jednostki udziału w tym zorganizowanym ciągu działań, system weryfikacji. Zróżnicowanie charakteru prawnego tych różnych form prawnych działania organów administracji publicznej (wykonywania zadań publicznych) nie uzasadniało jednak podjęcia przez doktrynę prawa administracyjnego rozważań celem wypracowania ogólnej koncepcji wadliwości prawnych form działania, a skoncentrowano rozważania na koncepcji wadliwości jednej formy: koncepcji wadliwości aktu administracyjnego. Dla ogólnej koncepcji wadliwości

¹ Zob. A. Matan [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 178 i n.

² A. Chelmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW No 163, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 22.

prawnych form działania organów administracji publicznej wspólną wartością jest działanie zgodne z prawem. Tak jednolicie ten standard prawidłowości wyznacza art. 7 Konstytucji RP, mający pełne umocowanie w art. 2 Konstytucji RP. Według art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Konsekwentnie art. 7 Konstytucji RP stanowi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Z tej konstytucyjnej wartości działania władzy publicznej na podstawie przepisów prawa można przypisać wszelkim formom prawnym działania organów administracji publicznej domniemanie prawidłowości, a to oznacza obowiązywanie w obrocie prawnym. Ta jednolita regulacja co do zgodności z prawem, obejmująca wszelkie formy prawne działania organów administracji publicznej, nie przenosi się na inne wartości, jakie obowiązują przy rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej aktem administracyjnym, któremu w wyniku kompromisu wartości zgodności z prawem i wartości ochrony praw nabytych przypisuje się przymiot ostateczności i prawomocności. Czy można to odnieść jednolicie do wszystkich innych form działania organów administracji publicznej?

Co do tych innych form prawnych można za podstawę wyprowadzenia wartości przesądzającej o ich wadliwości przyjąć konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Tak w zakresie stanowienia prawa wyprowadza się z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa³. Z zasady tej można wyprowadzić wartość stabilności stanowienia prawa, nie można jednak wyprowadzić wadliwości aktu normatywnego z powodu wcześniejszej regulacji materii objętej unormowaniem aktu normatywnego. Wraz z potrzebą realizacji zadań publicznych stanowione prawo podlega zmianom, co w konsekwencji powoduje, że nie można ze zmiennością wiązać wadliwości aktu normatywnego. Inną, odrębną kwestią jest stabilność praw nabytych na podstawie obowiązujących przepisów prawa, ale jest to związane już ze stosowaniem, a nie stanowieniem prawa. W orzecznictwie sądowym podkreśla się zakaz zaskakiwania jednostki zmianą przepisów prawa, ale skutki prawne odnosi się do wadliwości decyzji administracyjnej, a nie wadliwości aktu normatywnego.

W regulacji prawnej prawa administracyjnego do rzadkości należy regulacja podstaw wadliwości aktów normatywnych stanowionych przez organy

³ W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, s. 127 i n. Zob. J. Boć [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 105 i n.

administracji publicznej. Przykładem takiej regulacji są ustawy samorządowe, które normują zastosowanie sankcji nieważności uchwał (zarządzeń) organów samorządu terytorialnego, przyjmując klauzulę ogólną wadliwości. Zgodnie np. z art. 91 ust. 1 u.s.g.: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. Taką też regulację przyjmuje ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, stanowiąc w art. 61 ust. 1: „Prezes Rady Ministrów uchyla, w trybie nadzoru, akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe, ustanowione przez wojewodę lub organy niezespółonej administracji rządowej, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchylać z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności”. Przykładem wyznaczenia przesłanek prawidłowości aktu prawa miejscowego jest regulacja w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że: „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”. Złożoność wartości przy stanowieniu prawa przez organy administracji publicznej przesądza o trudności wypracowania koncepcji wadliwości aktów stanowienia prawa⁴ i podjęcia próby kodyfikacji procedury stanowienia prawa przez organy administracji publicznej.

Wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej nie zamyka się w dwóch formach aktu normatywnego i aktu administracyjnego, ale następuje też w formie czynności materialno-technicznej⁵. Zewnętrzną formą czynności materialno-technicznych są akty i czynności. Dla koncepcji ich wadliwości punktem wyjścia jest konstytucyjna zasada praworządności, ale konkretyzacja rodzaju naruszeń prawa dająca podstawę do pozbawienia ich mocy obowiązującej jest trudna do wyprowadzenia. Szeroki zakres czynności materialno-technicznych dający podstawę do zakwalifikowania do tej formy różnych aktów i czynności nie pozwala na jednolite uregulowanie. Do tej formy prawnej zalicza się zaświadczenia, które jako dokumenty urzędowe korzystają z domniemania prawidłowości; domniemanie to może być obalone każdym dowodem. Inne granice należy wiązać z aktem lub czynnością przyznającymi uprawnienie. Przykładem takiej regulacji jest ustawa z 10.07.2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego

⁴ Zob. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008.

⁵ A. Błaś [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 298 i n.



9788381606134 W01P01

ISBN 978-83-8160-613-4



9 788381 606134

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 299 ZŁ (W TYM 5% VAT)