



MICHAŁ BĄKOWSKI MARIUSZ BOGUSZ KRZYSZTOF KASZUBOWSKI

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

TOM I

- Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym
 - Przebieg postępowania odwoławczego

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU GDAŃSKIEGO



**POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE
W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU
ADMINISTRACYJNYM**

TOM I

Naszemu Mistrzowi,

Panu Profesorowi Eugeniuszowi Bojanowskiemu

Uczniowie

MICHAŁ BĄKOWSKI MARIUSZ BOGUSZ KRZYSZTOF KASZUBOWSKI

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

TOM I

- Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym
 - Przebieg postępowania odwoławczego



pod redakcją naukową
Mariusza Bogusza

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU GDAŃSKIEGO

GDAŃSK 2019

AUTORZY ROZDZIAŁÓW

Michał Bąkowski i Mariusz Bogusz – rozdz. I
Krzysztof Kaszubowski – rozdz. II

RECENZJA

dr hab. Joanna Wegner, prof. nadzw. UŁ

REDAKCJA, SKŁAD I ŁAMANIE

Michał Staniszewski

PROJEKT OKŁADKI I STRON TYTUŁOWYCH

Karolina Zarychta
www.karolined.com

Publikacja sfinansowana z funduszu Rektora Uniwersytetu Gdańskiego
oraz dochodów własnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-815-3

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

DRUK I OPRAWA

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49; fax 58 551 05 32

Spis treści

Wykaz skrótów ▷ 7

Wstęp ▷ 11

Rozdział 1

Odwołanie jako środek prawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym ▷ 13

1.1. Środek prawny (środek zaskarżenia) jako instytucja prawna umożliwiająca weryfikację rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym ▷ 13

1.2. Konstytucyjny standard w zakresie zaskarżania decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji ▷ 19

1.3. Konstrukcja prawna odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym ▷ 25

1.3.1. Uwagi wstępne ▷ 25

1.3.2. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania ▷ 31

1.3.3. Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania ▷ 36

1.3.4. Decyzja administracyjna jako przedmiot odwołania ▷ 44

1.3.5. Organ właściwy do rozpatrzenia odwołania ▷ 47

1.3.6. Wymogi co do formy i treści odwołania ▷ 48

1.3.7. Termin i tryb wniesienia odwołania ▷ 56

1.3.8. Skutki prawne wniesienia odwołania ▷ 60

1.4. Zagadnienie wniosku o ponowne rozpatrzenia sprawy jako środka prawnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym ▷ 65

Rozdział 2

Przebieg postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym

▷ 79

2.1. Zagadnienia wstępne ▷ 79

- 2.2. Postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej instancji ▷ 84
 - 2.2.1. Zawiadomienie o wniesieniu odwołania ▷ 84
 - 2.2.2. Autokontrola organu pierwszej instancji ▷ 89
 - 2.2.3. Przekazanie odwołania i akt sprawy organowi drugiej instancji ▷ 100
- 2.3. Postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji ▷ 103
 - 2.3.1. Dopuszczalność odwołania ▷ 103
 - 2.3.2. Stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania ▷ 112
 - 2.3.3. Wstrzymanie wykonania decyzji ▷ 122
 - 2.3.4. Postępowanie dowodowe przed organem odwoławczym ▷ 126
 - 2.3.5. Cofnięcie odwołania ▷ 149

Bibliografia ▷ 155

Informacja o Autorach ▷ 161

Wykaz skrótów

Akty prawne

| | |
|------------------------------|---|
| Konstytucja RP | Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) |
| k.p.a. | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.) |
| k.p.c. | ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, ze zm.) |
| nowelizacja k.p.a. z 1980 r. | ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8) |
| nowelizacja k.p.a. z 2017 r. | ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 935) |
| o.p. | ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 800, ze zm.) |
| p.p.s.a. | ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.) |
| Prawo budowlane | ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.) |

| | |
|------------------------|--|
| Prawo pocztowe | ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2188, ze zm.) |
| u.s.k.o. | ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 570) |
| ustawa o NSA z 1995 r. | ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.) |

Czasopisma i publikatory

| | |
|----------|--|
| AUWr | Acta Universitatis Wratislaviensis |
| Dz. U. | Dziennik Ustaw |
| GAP | „Gospodarka – Administracja Państwowa” |
| ONSA | „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980–2003)” |
| ONSAiWSA | „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (od 2004)” |
| OSNAPiUS | „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1990–2002)” |
| OSNC | „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1990)” |
| OSNCP | „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1980–1990)” |
| OSP | „Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1990)” |
| OSPiKA | „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (1957–1990)” |
| OTK | „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” |
| PiP | „Państwo i Prawo” |
| PNUŚI | „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” |

Inne

| | |
|-------------|--|
| CBOSA | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych |
| Legalis | System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H.Beck |
| LEX | Internetowy System Prawny Wydawnictwa Wolters Kluwer |
| NSA | Naczelny Sąd Administracyjny |
| s.k.o. | samorządowe kolegia odwoławcze |
| SN | Sąd Najwyższy |
| tekst jedn. | tekst jednolity |
| TK | Trybunał Konstytucyjny |
| WSA | Wojewódzki Sąd Administracyjny |

Wstęp

Instytucja prawna odwołania i postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym doczekała się bogatej literatury, co wynika zarówno z wagi i miejsca tego środka prawnego w systemie gwarancji procesowych jednostki w jej relacjach z administracją publiczną, jak i z szerokiego, codziennego zastosowania odwołania w praktyce administracyjnej. Autorzy niniejszego opracowania winni są zatem Czytelnikom wyjaśnienie przyczyn podjęcia przez nich tej, zdawałoby się, tak wszechstronnie i wyczerpująco opisanej problematyki.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że opracowanie to jest głosem w obronie odwołania jako instytucji prawnej o fundamentalnym znaczeniu dla postępowania administracyjnego i pozycji prawnej jednostki w tym postępowaniu. Obecnie jest prowadzona dyskusja na temat celowości utrzymywania odwołania i domniemanej potrzeby redukcji postępowania administracyjnego tylko do jednej instancji. W ramach tej dyskusji autorzy opracowania wyrażają pogląd, że odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest prawniczym osiągnięciem cywilizacyjnym służącym ochronie jednostki, jest instytucją konieczną i – przy aktualnym modelu sądownictwa administracyjnego – niemożliwą do zastąpienia innymi środkami prawnymi. Odwołanie i postępowanie odwoławcze nie jest jedynie, na co słusznie zwraca uwagę Jan Zimmermann, „mechanizmem techniczno-procesowym”, ale ma również głęboki sens aksjologiczny. Wszak chodzi o to, by sprawa strony, załatwiona w pierwszej instancji, została – właśnie na skutek odwołania – rozstrzygnięta ponownie przez ludzi wchodzących w skład zespołu innego organu niż ten, który wydał decyzję w pierwszej instancji, a ponadto, by ludzie ci (rozstrzygający sprawę ponownie) byli instancyjnie odpowiednio wyżej usytuowani, a więc – w założeniu – posiadali szerszą wiedzę, bogatsze doświadczenie, byli bardziej biegli w prawie itd., zachowując przy tym przynależność do struktury administracji publicznej i jej perspektywę. W konsekwencji takie zagadnienia, jak kształt prawny odwołania i postępowania odwoławczego oraz rozstrzygnięć kończących

postępowanie odwoławcze jawią się w tym kontekście jako trudne do przecenienia, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Przekonanie o wadze odwołania, potrzebie jego istnienia oraz nieustannego analizowania stanowi zatem pierwszy powód podjęcia tej problematyki przez autorów niniejszego opracowania.

Ponadto obszerna i istotna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 935), która weszła w życie 1 czerwca 2017 r., objęła także odwołanie i postępowanie odwoławcze. Nowe przepisy wymagają wykładni, analizy i oceny.

Należałoby też podkreślić, że w praktyce orzeczniczej, zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych, nieustannie wyłaniają się nowe problemy prawne, a stare są analizowane ponownie. Proces ten nie omija instytucji odwołania i postępowania odwoławczego. Każda wiedza wymaga aktualizacji – także ta z zakresu odwołania i postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Niniejsze opracowanie służy także temu celowi.

Przedłożone do rąk Czytelników opracowanie jest pracą z zakresu dogmatyki prawa polskiego; opracowanie ma charakter uniwersalny i może zainteresować zarówno osoby zajmujące się praktyką funkcjonowania administracji publicznej, jak i przedstawiciele doktryny oraz studentów.

Opracowanie składa się z dwóch tomów. Tom I został poświęcony odwołaniu jako środkowi prawnemu w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz przebiegowi postępowania odwoławczego, natomiast tom II – decyzjom organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, opłatom i kosztom postępowania odwoławczego oraz – dla dopełnienia obrazu stanu regulacji prawnej dotyczącej szeroko rozumianego postępowania odwoławczego – zagadnieniom związanym z zakresem zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym.

W pracy uwzględniony został stan prawny na dzień 28 lutego 2019 r.

Autorzy

Rozdział 1

Odwołanie jako środek prawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym

1.1. Środek prawny (środek zaskarżenia) jako instytucja prawna umożliwiająca weryfikację rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym

W polskim systemie prawa istnieją procedury umożliwiające weryfikację rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym (uchylenie, zmiana, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej lub postanowienia). Procedury te różnią się od siebie poszczególnymi elementami konstrukcyjnymi, w szczególności takimi jak: sposób i podstawa wszczęcia procedury, jej charakter prawny, organ właściwy do prowadzenia procedury, jej przedmiot, przebieg, wynik i jego skutki¹.

Z istnieniem procedur umożliwiających weryfikację rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym nierozdzielnie jest związane pojęcie środka prawnego. Termin „środek prawny” nie jest jednak rozumiany jednolicie, możliwe jest bowiem szersze i węższe rozumienie tego terminu².

¹ Marcin Kamiński opowiada się za wydzieleniem kategorii pojęciowej „systemu weryfikacji orzeczeń administracyjnych”, gdyż „ogół [...] konstrukcji teoretycznych lub instytucji prawa pozytywnego służących weryfikacji orzeczeń administracyjnych tworzy w sferze doktrynalnej (teoretycznej) lub normatywnej logicznie i funkcjonalnie uporządkowaną całość (układ o określonej strukturze)”. Zob. M. Kamiński [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 373.

² Szerszy i węższy sposób rozumienia terminu „środek prawny” był obecny już w dawniejszej literaturze. Zob. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka [w:] *System prawa admini-*

Zdefiniowanie środka prawnego jako instytucji proceduralnej, której zadaniem jest spowodowanie zmiany lub uchylecia aktu administracyjnego³ bądź też zdefiniowanie środka prawnego jako możliwości zaczepienia czynności organów administracyjnych⁴ jest przejawem szerokiego sposobu rozumienia tego terminu. W szerokim ujęciu termin „środek prawny” obejmuje w zasadzie każdą prawną możliwość wzruszenia aktu lub czynności organu administracji publicznej, wydanej lub podjętej w postępowaniu administracyjnym. W tym znaczeniu środek prawny to zarówno środek przysługujący organom administracji publicznej, działającym z własnej inicjatywy (z urzędu), jak i środek przysługujący uczestnikom postępowania administracyjnego⁵.

Z kolei węższe ujęcie środka prawnego, które należy uznać za dominujące, wiąże znaczenie tego terminu wyłącznie z działaniem uczestnika postępowania administracyjnego, tj. z zaskarżeniem aktu lub czynności organu administracji publicznej, wydanego lub podjętego w postępowaniu administracyjnym (poza zakresem znaczeniowym tego terminu pozostają zatem prawne możliwości działania organu administracji publicznej z urzędu). W tym węższym ujęciu termin „środek prawny” jest w istocie rzeczy traktowany synonimicznie w stosunku do terminu „środek zaskarżenia” i oznacza instytucję prawną umożliwiającą uprawnionym uczestnikom postępowania administracyjnego zaskarżenie wydawanych w tym postępowaniu rozstrzygnięć w celu ich weryfikacji (uchylecia, zmiany, stwierdzenia nieważności)⁶.

Pojęcie środka prawnego (środka zaskarżenia) wiąże się zatem z tą cechą konstrukcyjną procedury weryfikacji rozstrzygnięcia w wydanego postę-

stracyjnego, t. III, red. T. Rabska i J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 213.

³ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1995, s. 103.

⁴ J. Jendrośka [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 205.

⁵ Na to fundamentalne rozróżnienie zwraca uwagę Emanuel Iserzon, gdy pisze, że „środki kontroli mogą być zainicjowane przez jednostkę lub podjęte z urzędu przez organ administracji państwowej”. Zob. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościec, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 221.

⁶ Zob. m.in.: ibidem, s. 222; J. Jendrośka [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 205; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 479–480; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 733–735.

powaniu administracyjnym, jaką jest sposób jej wszczęcia, a mianowicie kwestia, czy procedura taka może być wszczęta na skutek inicjatywy uczestnika postępowania administracyjnego (innego niż podmiot prowadzący to postępowanie), czy też z urzędu przez organ prowadzący postępowanie administracyjne (lub organ nadzoru nad tym organem). Środek prawny (środek zaskarżenia) to instytucja prawna związana z pierwszym ze wskazanych wyżej sposobów wszczęcia procedury weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym, a umożliwiającą uczestnikowi postępowania administracyjnego (innemu niż podmiot prowadzący to postępowanie bądź organ nadzoru) zakwestionowanie (zaskarżenie) rozstrzygnięcia wydanego w tym postępowaniu.

Istotnymi cechami konstrukcyjnymi tak pojmowanego środka prawnego (środka zaskarżenia) są: po pierwsze – to, że środek ten jest przejawem działania uczestnika postępowania administracyjnego (a nie przejawem działania *ex officio* podmiotu prowadzącego postępowanie administracyjne lub organu nadzoru) oraz – po drugie – to, że skorzystanie z tego środka przez uczestnika postępowania administracyjnego aktualizuje obowiązek (a nie li tylko uprawnienie) właściwego organu podjęcia działania w uregulowanym prawnie trybie i dokonania weryfikacji zakwestionowanego przez uczestnika postępowania rozstrzygnięcia⁷.

Pojęcie środka prawnego (środka zaskarżenia) należy zatem odróżnić od tych sytuacji prawnych, w których organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne (lub organowi nadzoru) przysługuje kompetencja do wszczęcia z urzędu postępowania zmierzającego do zweryfikowania rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym. Środek prawny/środek zaskarżenia – bez uprawnienia uczestnika postępowania do jego wniesienia – zatem nie istnieje. Robert Kędziora trafnie zatem konstatuje, że „środki prawne oparte są na zasadzie skargowości, czyli uruchamiane są zawsze na wniosek, nigdy zaś z urzędu przez organ [...]”⁸. Rygoryzm – gdy chodzi o oparcie konstrukcji środka prawnego (środka zaskarżenia) na zasadzie skargowości – znajduje także potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych dotyczących odwołania i postępowania odwoławczego, w których to orzeczeniach wszczęcie postępowania odwoławczego i wydanie

⁷ Owe dwa elementy konstrukcyjne środka zaskarżenia są zresztą „wspólne” dla dalece zróżnicowanych instytucji występujących na obszarze europejskiej przestrzeni prawnej, związanych z „prawem do odwołania w trybie administracyjnym”. Zob. Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 24.

⁸ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 356.

decyzji kończącej postępowanie odwoławcze, pomimo braku odwołania, jest kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej⁹.

Oparcie konstrukcji środka prawnego (w tym odwołania) na zasadzie skargowości nie wyklucza oczywiście możliwości istnienia procedur weryfikacji rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym, które mogą być wszczynane jedynie z urzędu (procedur nadzorczych), bądź też procedur wszczynanych zarówno na skutek wniesienia środka prawnego (środka zaskarżenia) przez legitymowany podmiot, jak i z urzędu¹⁰.

Pojęcie środka prawnego (środka zaskarżenia) należy także odróżnić od, przysługującej właściwemu organowi, samej kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym. O ile bowiem pojęcie środka prawnego/środka zaskarżenia jest związane z początkową fazą procedury weryfikacji rozstrzygnięcia (fazą inicjowania tej procedury), o tyle kompetencje do weryfikacji rozstrzygnięcia są związane z fazą zakończenia tej procedury. Wniesienie środka prawnego/środka zaskarżenia jest przejawem działania strony postępowania, natomiast realizacja kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia jest przejawem działania organu prowadzącego postępowanie. Ponadto wniesienie środka prawnego aktualizuje obowiązek organu prowadzącego postępowanie do oceny prawidłowości rozstrzygnię-

⁹ Zob.: wyrok NSA z dnia 25 maja 1984 r., II SA 2048/83, ONSA 1984 nr 1, poz. 51 (teza: „organ odwoławczy nie może działać z urzędu. Dopiero czynność strony, którą jest wniesienie odwołania, powoduje, że organ wyższego stopnia może korzystać z uprawnień, jakie są przewidziane dla organu odwoławczego”); wyrok NSA z dnia 7 lipca 1988 r., IV SA 244/88, LEX nr 58082 (teza: „kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości działania organu wyższego stopnia w charakterze organu odwoławczego inaczej niż na podstawie odwołania strony. [...] Decyzja organu odwoławczego wydana bez odwołania strony jest nieważna z przyczyny rażącego naruszenia prawa – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”); wyrok NSA z dnia 13 lutego 1996 r., SA/Wr 477/95, LEX nr 26724 (teza: „wszczęście postępowania przed organem odwoławczym uzależnione jest od tego, czy strona skorzystała z uprawnienia do wniesienia odwołania. Organ odwoławczy nie może zatem działać z urzędu, a w razie braku odwołania postępowanie przed organem odwoławczym nie znajduje uzasadnienia w prawie i decyzja wydana w takim trybie dotknięta jest wadą nieważności”). Zob. także wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 1985 r., SA/Wr 127/85, LEX nr 10734 z głosem B. Adamiak od tego wyroku: OSPiKA 1988, nr 9, poz. 198.

¹⁰ Takie instytucje prawne, które nie mają charakteru jednolitego, a łączą w sobie elementy środków prawnych (środków zaskarżenia) i środków nadzoru, Barbara Adamiak określa mianem „mieszanych”. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 259.

cia, natomiast nie przesądza o samym losie prawnym rozstrzygnięcia, podczas gdy zrealizowanie kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia o losie prawnym tego rozstrzygnięcia w sposób wiążący przesądza (przez to, że je uchyla, zmienia, stwierdza jego nieważność albo – przeciwnie – pozostawia w porządku prawnym).

Istnienie zatem w systemie prawa kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym – samo przez się – nie przesądza jeszcze o istnieniu w tym systemie instytucji środka prawnego (środka zaskarżenia). Procedura prowadząca do skorzystania przez właściwy organ z kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym może być bowiem wszczynana wyłącznie z urzędu; można wówczas mówić jedynie o istnieniu środka nadzoru¹¹, a nie środka prawnego (środka zaskarżenia).

Środki prawne (środki zaskarżenia) rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym mogą być klasyfikowane w oparciu o różne kryteria.

W szczególności środki prawne (środki zaskarżenia) dzielą się na: zwyczajne (przysługują od rozstrzygnięć nieostatecznych) i nadzwyczajne (przysługują od rozstrzygnięć ostatecznych); dewolutywne (ich wniesienie powoduje konieczność rozpatrzenia środka przez organ wyższej instancji) i niedewolutywne (ich wniesienie nie powoduje konieczności rozpatrzenia środka przez organ wyższej instancji)¹²; odwoławcze i inne środki zaskarżenia (ten podział jest tożsamy pod względem zakresu z podziałem środków zaskarżenia na dewolutywne i niedewolutywne); wewnątrz (ich wniesienie powoduje konieczność ich rozpatrzenia przez podmiot pozostający w obrębie struktury administracji publicznej) i zewnątrz (ich wniesienie powoduje

¹¹ Robert Kędziora definiuje środki nadzoru jako „instytucje procesowe, za pomocą których organy powołane do sprawowania nadzoru (organy wyższego stopnia) uruchamiają postępowanie weryfikacyjne z urzędu; konstrukcja prawna środków nadzoru oparta jest zatem na zasadzie oficjalności, a ich celem jest eliminacja rozstrzygnięcia z obrotu prawnego”. Zob. R. Kędziora, *Ogólne postępowanie...*, s. 358.

¹² W ramach podziału środków prawnych na dewolutywne i niedewolutywne możliwe jest wprowadzenie dodatkowego zróżnicowania środków dewolutywnych na bezwzględnie dewolutywne i względnie dewolutywne, w zależności od tego, czy przepisy procesowe przewidują możliwość – w związku z wniesieniem środka prawnego – uchylecia lub zmiany rozstrzygnięcia przez organ, który je wydał (autokontrola), co eliminuje potrzebę rozpatrzenia środka prawnego na uchylone lub zmienione rozstrzygnięcie przez organ wyższego stopnia. Na nowe rozstrzygnięcie wydane w sprawie (uchylające lub zmieniające stare rozstrzygnięcie) przysługuje natomiast nowy środek prawny.



Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-815-3