

Received: 17.03.2023
Accepted: 14.04.2023
Published: 30.06.2023

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2023, XXIII, z. 2: s. 155-175
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0053.6801
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Ewa Śladkowska*
Nr ORCID: 0000-0001-9619-7028

UPLÝW CZASU A GWARANCJE PRZESTRZEGANIA NORM PROCESOWYCH W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

THE PASSAGE OF TIME AND GUARANTEES OF COMPLIANCE WITH PROCEDURAL STANDARDS IN THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Streszczenie: Kwestia upływu czasu i jego wpływu na akt administracyjny ma niezwykle istotne znaczenie dla prawa administracyjnego. Zagadnienie to związane jest z trwałością decyzji administracyjnej, którą organ administracji publicznej określa prawa i obowiązki indywidualnych podmiotów w konkretnych sprawach. W doktrynie prawa administracyjnego pod pojęciem decyzji prawidłowej przyjmuje się decyzję, która spełnia wszystkie wymagane przepisami prawa warunki, w tym została wydana z zachowaniem norm procesowych. Gwarancję przestrzegania norm prawa procesowego stanowi instytucja wznowienia postępowania administracyjnego, której konstrukcja oparta została na terminach procesowych i materialnych. Terminach procesowych, które determinują możliwość wszczęcia samego postępowania, oraz materialnych, które warunkują eliminację z obrotu prawnego ostatecznej decyzji wydanej z naruszeniem norm prawa procesowego. Artykuł przedstawia problematykę wskazanych terminów oraz problemy z nimi związane.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, wznowienie postępowania, termin, przedawnienie

Summary: The issue of the passage of time and its impact on an administrative act is extremely important for administrative law. This issue is related to the durability of an administrative decision, which a public administration defines the rights and obligations of individual entities in specific cases. In the doctrine of administrative law, the concept of correct decision is adopted as a decision that meets all the conditions required by law, including that it was issued in com-

* dr; Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki; e-mail: esladkowska@interia.pl

pliance with procedural standards. Compliance with the rules of procedural law is guaranteed by the institution of reopening administrative proceedings, the structure of which is based on procedural and substantive deadlines. Procedural deadlines, which determine the possibility of initiating the proceedings itself, and substantive deadlines, which condition the elimination from the legal market of a final decision issued in violation of procedural law norms. The article presents the problems of the indicated terms and problems related to them.

Keywords: administrative decision, reopening of proceedings, time limit, statute of limitations

Kwestia upływu czasu i jego wpływu na akt administracyjny ma niezwykle istotne znaczenie dla prawa administracyjnego. Zagadnienie to związane jest z trwałością decyzji administracyjnej, którą organ administracji publicznej określa prawa i obowiązki indywidualnych podmiotów w konkretnych sprawach. Problem ten jest szczególnie doniosły w sytuacji wydania wadliwych decyzji administracyjnych, a mianowicie, gdy nabycie prawa lub ustalenie obowiązku nastąpiło w wyniku niezgodnego z prawem działania organu administracji publicznej.

W doktrynie prawa administracyjnego pod pojęciem decyzji prawidłowej przyjmuje się decyzję, która spełnia wszystkie wymagane przepisami prawa warunki¹. Już T. Hilarowicz podnosił, że każdy akt administracyjny powinien być zgodny z przepisami formalnymi i materialnymi². S. Kasznica wskazywał, że „legalnym – ważnym jest akt, który odpowiada wymaganiom prawa, który posiada wszystkie istotne elementy prawa”. Do elementów tych Autor zaliczył następujące przesłanki: „1. Akt winien wychodzić od władzy rzeczowo i terytorialnie właściwej do jego wydania. 2. Akt winien być wydany w formie przepisanej przez ustawę. (...) 3. Akt winien być wydany z zachowaniem istotnych przepisów postępowania administracyjnego. 4. Treść aktu nie może się sprzeciwiać żadnemu przepisowi ustawowemu. 5. Akt nie powinien zarządzać niczego takiego, co by było faktycznie lub prawnie niewykonalne. 6. Akt winien zmierzać do tego jedynie celu, jaki mu ustawa wytknęła”³. Na konieczność spełnienia wszystkich warunków wymaganych przez przepisy prawne, będące podstawą wydania aktu administracyjnego, zwracali uwagę także inni przedstawiciele doktryny. M. Zimmermann, zaliczał do nich wydanie aktu zgodnie z właściwością i kompetencjami organu, zgodność formalną aktu z przepisami prawnymi, realizację celów, „dla których norma prawna przyznała organowi dane kompetencje”⁴. Autor podkreślał, że „akt administracyjny często może być wydany tylko po przeprowadzeniu pewnego, określonego przez przepisy prawne

¹ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 23 i tam przywołana literatura.

² T. Hilarowicz, *Ogólne zasady teorii administracji, zasady ustroju rządowych władz administracji i postępowania administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 15.

³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 116 i 117.

⁴ M. Zimmermann, [w:] M. Jaroszyński, W. Brzeziński, Z. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 333.

postępowania i przy zachowaniu pewnych wymogów formalnych”⁵. Na podobne trzy warunki prawidłowości aktu zwrócił także uwagę J. Starościk, przyjmując, że decyzja musi być wydana przez organ kompetentny zarówno rzeczowo, jak i miejscowo, musi być wydana zgodnie z prawem materialnym oraz w przepisany trybie⁶. Z kolei według B. Adamiak warunkiem prawidłowości decyzji jest wydanie decyzji zgodnie z przepisami prawa materialnego i procesowego (w tym kompetencyjnego), którego to instytucję stanowi także właściwość organów administrujących⁷.

Pod pojęciem wadliwości decyzji przyjmuje się z kolei stan niezgodności decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym⁸. Niezgodność ta może obejmować najróżnorodniejsze przypadki naruszenia norm zarówno prawa materialnego, jak i formalnego⁹. Zagadnienie wadliwości aktów, ich rodzajów i skutków było wielokrotnie przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego¹⁰. Podstawowy jest podział wad na wady nieważności oraz wady wzruszalności, a więc ze względu na sankcję przypisaną wadliwości, a opartą na teorii gradacji wad¹¹. Wyróżnia się także podział na wady kwalifikowane i wady niekwalifikowane, a także na wady materialnoprawne i procesowo-prawne. Weryfikacja decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi, w zależności od rodzaju wadliwości, odbywa się w trybie wznowienia postępowania bądź stwierdzenia nieważności decyzji¹². Wystąpienie kwalifikowanych wad prawnych, którymi dotknięte jest samo postępowanie lub zapadłe w nim rozstrzygnięcie, uzasadnia uruchomienie trybów nadzwyczajnych. Wady te są bowiem na tyle poważne, że trwałość decyzji ostatecznych, warunkująca pewność obrotu prawnego i ochronę praw nabytych, musi ustąpić na rzecz praworządności¹³.

W Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁴ wady kwalifikowane ujęte zostały w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145aa § 1, art. 145b § 1 oraz art. 156 § 1. Zagadnieniu wadliwości materialnoprawnej i procesowo-prawnej decyzji szczególną uwagę poświęciła B. Adamiak¹⁵. Podstawą przyjętego podziału było założenie, iż wadliwość decyzji

⁵ Ibidem.

⁶ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 243 i 244.

⁷ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 24.

⁸ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 192.

⁹ Zob. M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 335.

¹⁰ Zob. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 161; M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 336-339; B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 201; E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, PiP 1958, z. 3, s. 404; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, s. 118; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 103; M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Zakamycze 2006; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*; J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*, s. 192 i n.

¹¹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 37.

¹² Ibidem, s. 131.

¹³ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 922 i tam przywoływana literatura.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, z późn. zm.); dalej jako k.p.a.

¹⁵ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 46.

administracyjnej jest spowodowana naruszeniem norm materialnego prawa administracyjnego oraz naruszeniem norm procesowego prawa administracyjnego, jako że warunkiem prawidłowości decyzji jest wydanie decyzji zgodnie z przepisami prawa materialnego i procesowego (w tym kompetencyjnego). B. Adamiak wskazała, że teoria wadliwości decyzji musi pogodzić interes ogólny z interesem indywidualnym, a zasadę praworządności z zasadą trwałości decyzji administracyjnej, skoro zaś najmniejsza wada nie może powodować wycofania z obrotu prawnego decyzji, przyjęc należy założenie istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji, tj. sankcję wzruszalności decyzji oraz sankcję nieważności decyzji. Podniosła także, że chociaż normy prawa procesowego pełnią funkcję służebną wobec norm materialnego prawa administracyjnego, naruszenie norm materialnych, jak i procesowych powinno powodować takie same konsekwencje prawne, a więc wadliwość decyzji administracyjnej. Oba rodzaje norm zawarte są bowiem w akcie rangi ustawowej, a ponadto to właśnie normy prawa procesowego ustanawiają system gwarancji prewencyjnych, zapewniających prawidłowe stosowanie norm prawa materialnego. Naruszenie norm prawa procesowego rodzi bowiem co najmniej prawdopodobieństwo wadliwego zastosowania norm prawa materialnego¹⁶.

W ramach materialnej wadliwości decyzji, w oparciu o model stosowania prawa¹⁷, B. Adamiak wyróżniła cztery następujące rodzaje naruszeń norm materialnego prawa administracyjnego powodujące wadliwość decyzji administracyjnej: 1. mylne zastosowanie normy prawnej, która nie obowiązuje; 2. mylne ustalenie znaczenia normy prawnej; 3. błąd subsumcji; 4. mylne ustalenie następstwa prawnego przez orzeczenie następstwa, którego norma nie przewiduje, a w zakresie luzu decyzyjnego niewłaściwy wybór tych następstw z punktu widzenia przewidzianych w normie dyrektyw wyboru¹⁸.

Oдноśnie do wadliwości procesowo-prawnej B. Adamiak wskazała, że prawo procesowe reguluje warunki prawidłowości czynności procesowych, których naruszenie pociąga za sobą wadliwość czynności procesowej, a w efekcie końcowym decyzji administracyjnej¹⁹. Analizując proces decyzyjny organów administrujących, złożony z czynności procesowych przygotowawczych (do których zalicza czynności wstępne związane ze wszczęciem postępowania oraz czynności przygotowawcze *sensu stricto*, podejmowane w celu ustalenia stanu rzeczywistego) oraz czynności decydujących, do których zalicza podjęcie decyzji, B. Adamiak stwierdza, że w przeciwieństwie do naruszenia norm prawa materialnego, które zwykle bezpośrednio wpływają na rozstrzygnięcie sprawy, ustalenie wpływu naruszenia norm prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy nie jest łatwe. Dopiero bowiem prawidłowe przeprowadzenie określonych czynności procesowych może wykazać nieprawidło-

¹⁶ Ibidem, s. 37-46.

¹⁷ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

¹⁸ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 77 i 78.

¹⁹ Zob. ibidem, s. 84.

wości w ustaleniu podstawy faktycznej decyzji. Dlatego należałoby opowiedzieć się za związkiem hipotetycznym pomiędzy naruszeniem tych ostatnich norm a rozstrzygnięciem sprawy jako podstawą oceny wadliwości procesowej decyzji²⁰.

Wadliwość decyzji wiąże się bezpośrednio z problemem trwałości decyzji administracyjnych. Od ukształtowania trwałości decyzji zależy dopuszczalność wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji wadliwych. W doktrynie wyróżnia się cztery poziomy trwałości decyzji: pierwszy etap – wyznaczony momentem doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia, drugi – wyznaczony momentem nabycia przez decyzję cechy ostateczności decyzji, trzeci – trwający od momentu uprawomocnienia się decyzji oraz czwarty – wyznaczony upływem okresów przedawnienia²¹. Przyznawana decyzjom trwałość jest kompromisem wielu przeciwstawnych postulatów, takich jak zmieniające się warunki gospodarcze, społeczne i polityczne (i tym samym potrzebą dostosowywania do nich wydanych uprzednio decyzji administracyjnych), powaga władzy, konieczność ochrony interesów osób, które nabyły prawa na mocy decyzji, a więc postulatem pewności prawa i stabilizacji stosunków prawnych w państwie²².

Stabilizacja prawa oznacza dla stron decyzji możliwość polegania na rozstrzygnięciach organów państwa, a dla organów – zabezpieczenie przed wielokrotnym rozstrzygnięciem tych samych spraw²³. Trwałość ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli. Reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilność obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych²⁴. Zasadę trwałości decyzji uzasadniają także konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.

W doktrynie prawa administracyjnego trwałość przypisuje się decyzjom prawidłowym²⁵ (ewentualnie nie „dotkniętym zasadniczymi wadami”²⁶). Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że sposób uchylania lub zmiany decyzji wadliwych w celu doprowadzenia do stanu zgodności z prawem wynika z przyjętej koncepcji trwałości decyzji administracyjnych. Cechą charakterystyczną zasady trwałości jest bowiem m.in. to, że dotyczy ona także decyzji wadliwych²⁷. W rezultacie zasada trwałości decyzji jest wypadkową dwóch przeciwstawnych tendencji. Z dążeniem do zaprowadzenia stanu pewności

²⁰ Zob. *ibidem*, s. 108.

²¹ Szerzej: A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 150.

²² Zob. W. Dawidowicz, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 101; F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12, s. 906 i n.; S. Jędrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1972, z. 7, s. 63.

²³ Zob. M. Szubiakowski, [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2001, s. 23.

²⁴ Zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999, s. 116.

²⁵ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 184.

²⁶ F. Longchamps, *Problem trwałości...*, s. 909.

²⁷ R.A. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 80.

prawnej ściera się tutaj zasada praworządności, zakładająca konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji podjętej z naruszeniem prawa materialnego lub procesowego. Dążenie do wprowadzenia stanu pewności prawnej uzasadnia jednak sanację wadliwości decyzji²⁸. Z kolei dla bezpieczeństwa prawnego jednostki ważne znaczenie ma nie tylko trwałość decyzji, ale i możliwość jej kontroli poza administracyjnym tokiem instancji²⁹.

Na gruncie k.p.a. przyjęto kompromisowe rozwiązanie w zakresie wadliwości decyzji administracyjnej, poprzez założenie istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone sankcje w zakresie skutków prawnych decyzji, a tym samym w różny sposób wpływa na trwałość decyzji administracyjnej. Według określonej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości decyzji³⁰ „decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych”.

Decyzja ostateczna staje się zatem trwałym elementem porządku prawnego i tylko właściwy organ, w przepisany prawem procesowym trybie, może wzruszyć taką ostateczną decyzję administracyjną. Na straży trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych stoi norma prawna zawarta w przepisie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.³¹, przewidująca nieważność decyzji rozstrzygającej sprawę, która została już poprzednio rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną, albo sprawy, którą załatwiono milcząco. Granice zasady trwałości wyznaczone zostały przepisami obowiązującego prawa, zawierającymi przesłanki dopuszczalności zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji³².

System weryfikacji decyzji ostatecznych tworzą nadzwyczajne tryby postępowania³³. Koncepcja trybów nadzwyczajnych jest wynikiem przyjętej teorii wadliwości de-

²⁸ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 5.

²⁹ Zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne...*, s. 112.

³⁰ Pierwszy raz w ustawodawstwie polskim zasada trwałości decyzji administracyjnych sformułowana została *expressis verbis* w k.p.a., obowiązującym od 1 stycznia 1961 r. (Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168.). W rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341, ze zm.) zasada trwałości (inaczej nazywana zasadą nieodwołalności decyzji) została bowiem pominięta i można ją było jedynie wywieść *a contrario* z art. 95–104 r.p.a. (Z rozporządzenia można było jedynie – jak pisze J. Służewski w: L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 49 – wyprowadzić pewne zasady proceduralne o charakterze szczegółowym, które „odnosiły się do pewnych fragmentów procedury administracyjnej i dotyczyły w głównej mierze zagadnień techniki proceduralnej”). W toku prac nad projektem k.p.a. zasada trwałości uznana została za „węzłowy” problem projektu (J. Starościak, *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 687) i zrodziła szeroką dyskusję (mowa o dyskusji nad założeniami piątej redakcji projektu kodeksu postępowania administracyjnego, przygotowanego przez powołaną zarządzeniem nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1958 r. Komisję do przygotowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym, na której na przewodniczącego został powołany S. Rozmaryn. Dyskusja zapoczątkowana została artykułem S. Rozmaryna *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4, s. 629).

³¹ Szerzej: R.A. Rychter, *Res iudicata...*, s. 113 i n.

³² Zob. J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie...*, s. 58 i n.

³³ Zob. A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 770.

czyji. Teoria ta musi godzić interes ogólny z interesem indywidualnym, a także zasadę praworządności z zasadą trwałości decyzji administracyjnych³⁴. W skład trybów nadzwyczajnych wchodzi postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej³⁵.

Instytucja stwierdzenia nieważności dotyczy przede wszystkim wadliwości decyzji o charakterze materialnoprawnym, zaś instytucja wznowienia dotyczy kwalifikowanych wad postępowania administracyjnego. Relacja trybów służących weryfikacji decyzji wadliwych oparta jest na zasadzie niekonkurencyjności; tryby te mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie. Naruszenie zasady niekonkurencyjności stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.³⁶

Wszystkie wadliwości decyzji stanowiące podstawę trybów nadzwyczajnych zostały wyczerpująco ujęte w k.p.a.³⁷ Wyjście poza nie jest rażącym naruszeniem prawa, będącym podstawą stwierdzenia nieważności decyzji³⁸. Wadliwości decyzji stanowiące podstawę trybów nadzwyczajnych mają kwalifikowany charakter³⁹. Innymi słowy, wystąpienie kwalifikowanych wad prawnych, którymi dotknięte jest samo postępowanie lub zapadłe w nim rozstrzygnięcie, uzasadnia uruchomienie trybów nadzwyczajnych. Są one na tyle poważne, że trwałość decyzji ostatecznych, warunkująca pewność obrotu prawnego i ochronę praw nabytych, musi ustąpić na rzecz praworządności⁴⁰. Kwalifikowany charakter zbliża do siebie wadliwości stanowiące podstawę wznowienia i stwierdzenia nieważności, jednak wady te różnią się od siebie zasadniczo⁴¹.

W przypadkach, które uzasadniają wznowienie postępowania, wadą jest (lub może być) dotknięte samo postępowanie⁴² (a więc – jak to ujmował F. Longchamps – „wadą

³⁴ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 37 i n.; B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, ST 1992, z. 12, s. 44.

³⁵ Zob. B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie...*, s. 44. Na temat trybów nadzwyczajnych zob. J. Borkowski, *Zmiana i uchylene...*, s. 58; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 130 i n.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 296; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 601 i n.; A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 770 i n.; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 210; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987, s. 217 i n.

³⁶ B. Adamiak, *Postępowanie administracyjne...*, s. 313; B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 565.

³⁷ Przy czym przesłanka „rażącego naruszenia prawa” obejmuje niewymienione odrębnie kwalifikowane wady, a zatem ma charakter wady nienazwanej. Zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 221.

³⁸ Zob. stanowisko B. Adamiak dotyczące podstaw wznowienia postępowania – B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 140.

³⁹ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego...*, s. 922 i tam przywoływana literatura.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Zob. E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej...*, s. 31.

⁴² Zob. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 228.

dotknięte są warunki powstania decyzji⁴³), w przypadku natomiast instytucji stwierdzenia nieważności – wada tkwi w samej decyzji⁴⁴. Wadliwości uzasadniające wznowienie postępowania, ujawniające się po wydaniu decyzji, to wadliwości postępowania wyjaśniającego, na którym oparto rozstrzygnięcie danej sprawy, bądź też dotyczące powstałych później okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy. Cechą charakterystyczną tych wadliwości jest to, że nie tkwią one wyłącznie w decyzji jako takiej, lecz wynikają jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji rozstrzygającej sprawę z pewnymi okolicznościami. Innymi słowy, decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie się lub powstanie określonych faktów⁴⁵. Wznowienie postępowania jest zatem instytucją stwarzającą prawną możliwość przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego i ponownego rozstrzygnięcia sprawy, w której wydana została już ostateczna decyzja⁴⁶. Wznowienie postępowania służy usunięciu formalnych, procesowych wad decyzji⁴⁷. Celem wznowienia postępowania jest ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją ostateczną w celu sprawdzenia, czy jakaś z wad postępowania wymieniona w k.p.a. nie wpłynęła w sposób istotny na treść decyzji⁴⁸. Wadliwość postępowania niekoniecznie musi pociągać za sobą wadliwość decyzji. Jeśli we wznowionym postępowaniu ustalone zostanie, że wada postępowania nie wpłynęła na treść decyzji – decyzji się nie uchyla. Funkcją instytucji wznowienia postępowania jest zatem stworzenie gwarancji przestrzegania norm prawa procesowego⁴⁹.

Wadliwości weryfikowane w trybie stwierdzenia nieważności decyzji są poważnymi wadami, jednak przede wszystkim o materialnoprawnym charakterze, powodującym nieprawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego, bądź pod względem podmiotowym, bądź przedmiotowym⁵⁰. Występowanie wad o charakterze materialnoprawnym powoduje, „że z mocy decyzji powstaje albo stosunek ułomny, albo w ogóle on się nie nawiązuje”⁵¹. W. Dawidowicz wskazuje, że cechą charakterystyczną tych wad jest to, iż „wystarczy dokonać analizy samego tekstu decyzji, żeby rozstrzygnąć sprawę, czy zachodzą w stosunku do niej przyczyny nieważności”⁵². Wynika to z faktu, że wady tkwią w samej decyzji i godzą w podmiotowe elementy stosunku prawnego, w jego przedmiot lub też w podstawę prawną. Od wad o charakterze proceduralnym różnią się tym, że te drugie usuwane są na podstawie przepisów o wznowieniu postępowania. W przypadku wad materialnoprawnych ocenie podlega sama decyzja, postępowanie może tu być bowiem prawidłowe pod wzglę-

⁴³ F. Longchamps, *Problem trwałości...*, s. 915.

⁴⁴ Zob. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 229.

⁴⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie...*, s. 230.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ J. Borkowski, *Uchylenie lub zmiana...*, s. 58.

⁴⁸ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa – Poznań 1978, s. 175 i n.

⁴⁹ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 138.

⁵⁰ Zob. B. Adamiak, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, s. 334.

⁵¹ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 690.

⁵² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 199.

dem prawnym (ewentualnie może być źródłem wadliwości decyzji, ze względu na merytoryczne treści ustalone w stadium wstępnym lub stadium rozpoznawczym postępowania). Przyczyną powstania wad materialnoprawnych jest zasadniczo naruszenie przepisów prawa materialnego. Wskazuje się jednak, że przyczyną tych wad może być również naruszenie szczególnie istotnych przepisów k.p.a., takich jak dotyczących toku instancji administracyjnych, stosunku wzajemnego środków weryfikacji decyzji w trybie zwykłym, a w trybach nadzwyczajnych, dopuszczalności dysponowania postępowaniem i prawami przez strony postępowania⁵³. Takie przypadki naruszenia przepisów proceduralnych są kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa powodujące nieważność decyzji administracyjnej, nie prowadzą natomiast do ponownego rozpatrzenia sprawy, jak w przypadku wznowienia postępowania⁵⁴.

Ujawnienie w toku postępowania wadliwości stanowiących podstawę stwierdzenia nieważności decyzji stanowi co do zasady konieczność eliminacji decyzji z obrotu prawnego. Przy decyzjach nieważnych, jak pisze W. Dawidowicz, mamy do czynienia z kasacją decyzji bez żadnych dalszych czynności w danej sprawie, natomiast uchylene decyzji wzruszalnej jest wstępem do merytorycznego rozpatrzenia sprawy⁵⁵.

Jak wskazano powyżej, instytucja wznowienia postępowania administracyjnego stanowi gwarancję przestrzegania norm prawa procesowego⁵⁶. Przeprowadzenie postępowania administracyjnego z naruszeniem norm prawa procesowego prowadzących do powstania wadliwości procesowo-prawnych, wskazanych przez ustawodawcę w art. 145 i n. k.p.a., stwarza prawną możliwość przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego w celu skontrolowania, czy wadliwość ta nie wpłynęła w sposób istotny na treść decyzji, a jeśli skutek taki wywarła, uprawnia to – pod pewnymi warunkami – do ponownego rozstrzygnięcia sprawy, w której została już wydana ostateczna decyzja. Jeśli we wznowionym postępowaniu ustalone zostanie, że wada postępowania wystąpiła, lecz nie wpłynęła na treść decyzji – decyzji się nie uchyla.

Możliwość wznowienia postępowania determinowana jest – przez wzgląd na zasadę trwałości decyzji – upływem czasu. Upływ czasu w dwojaki sposób kształtuje tę instytucję. Po pierwsze, czas wpływa na możliwość wszczęcia na wniosek strony postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Po drugie, warunkuje on eliminację z obrotu prawnego ostatecznej decyzji wydanej z naruszeniem norm prawa procesowego stanowiącym wadę wznowieniową.

W doktrynie prawa administracyjnego oraz orzecznictwie sądów administracyjnych występuje ogólny podział terminów na terminy materialne (terminy prawa materialnego) i terminy procesowe⁵⁷. Przyjmuje się, że terminem materialnym jest okres,

⁵³ Ibidem, s. 691.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 199.

⁵⁶ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji...*, s. 138.

⁵⁷ Zob. J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 87; P. Lisowski, *Czas w procesowym prawie*

w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Terminem procesowym jest okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania administracyjnego. Różnica pomiędzy terminem materialnym a terminem procesowym sprowadza się do różnych płaszczyzn skutków prawnych ich uchybienia. Uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym. W takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu. Uchybienie terminu procesowego wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu⁵⁸. Wskazuje się, że terminem prawa materialnego jest termin, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych⁵⁹.

B. Adamiak zwraca uwagę, że co do zasady zakwalifikowanie określonego terminu do terminu materialnego lub terminu procesowego powinno być oparte na kryterium zamieszczenia normy prawnej, wyznaczającej termin w ustawie materialnej czy ustawie procesowej.

W polskim systemie prawnym ustawodawca z różnych względów nie przestrzega jednak rozdziału regulacji materialnej i regulacji procesowej, zamieszczając w ustawach materialnych normy procesowe, bądź z kolei w ustawach procesowych normy materialne. Dlatego też założenie to nie może być uznane za wyłącznie miarodajne, a w kwestiach wątpliwych powinien być oceniany skutek prawny uchybienia terminu. Przesądzające powinno być to, czy uchybienie terminu wyłącza powstanie stosunku materialnoprawnego przez wygaśnięcie możliwości jego nawiązania, czy ogranicza się jedynie do bezskuteczności procesowej czynności, co tylko w następstwie może wpłynąć na sytuację materialnoprawną jednostki⁶⁰. Kryterium decydującym o klasyfikacji danego terminu nie powinien być zatem charakter ustawy przewidującej dany termin, lecz rodzaj skutków uchybienia danego terminu, wiele ustaw ma bowiem mieszany, materialnoprocesowy charakter⁶¹.

administracyjnym, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym...*, s. 101; J. Zimmermann, *Refleksje ogólne o prawie administracyjnym zainspirowane czasem*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym...*, s. 282.

⁵⁸ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r.*, V SA 708/99, OSP 2000, nr 9, poz. 134, s. 451; B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 293.

⁵⁹ P. Lisowski, *Czas w procesowym prawie administracyjnym*, s. 124.

⁶⁰ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r. ...*, s. 451; B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 293.

⁶¹ Zob. A. Matan, *Ogólne postępowanie administracyjne*, s. 467. Podobnie B. Adamiak w: *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 294; J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym...*, s. 87. Szczegółowo kwestię umieszczania w regulacjach procesowych prawa administracyjnego nie tylko terminów procesowych, ale i materialnych analizuje P. Lisowski, proponując terminy prawa materialnego umieszczone w regulacjach procesowych nazywać „terminami materialnym plus”. Zob. P. Lisowski, *Czas w procesowym prawie administracyjnym*, s. 125.

Możliwość wznowienia postępowania determinowana jest zatem upływem terminu procesowego określonego w art. 148 § 1 k.p.a. Termin do złożenia podania o wznowienie postępowania jest terminem zawitym, a jego przekroczenie skutkuje odmową wznowienia postępowania na podstawie art. 149 k.p.a. Termin ten wiąże jedynie stronę, i nie ma zastosowania do podania składanego przez podmiot na prawach strony, jak również do sprzeciwu prokuratora⁶². W sytuacji, gdy wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego składa podmiot, któremu nie przysługuje przymiot strony, kwestie dotyczące zachowania (bądź niezachowania) terminu do złożenia wniosku nie mają żadnego znaczenia⁶³.

K.p.a. przewiduje miesięczny termin na wniesienie podania o wznowienie postępowania. Jego bieg rozpoczynają jednak różne zdarzenia, w zależności od przesłanki wznowieniowej. Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania (§ 1). Termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji (§ 2). Wniosek o wznowienie na podstawie art. 145a § 1 k.p.a. wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 145a § 2), na podstawie art. 145aa § 1 k.p.a. w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 145aa § 2), a na podstawie art. 145b § 1 k.p.a. w terminie jednego miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu (art. 145b § 2). Ponieważ wskazany termin jest określony w miesiącach, jest on liczony z uwzględnieniem regulacji zawartej w art. 57 § 3 k.p.a.

Ustalenie, czy wniosek o wznowienie postępowania wpłynął w przewidzianym ustawą terminie, jest obowiązkiem organów właściwych w sprawie wznowienia postępowania. „Organ administracji obowiązany jest z urzędu badać zachowanie terminu złożenia wniosku o wznowienie postępowania, bowiem wszczęcie postępowania wznowieniowego na wniosek strony, mimo uchybienia terminowi, stanowi rażące naruszenie prawa i godzi w zasadę trwałości decyzji administracyjnych”⁶⁴. Jeżeli organ po wznowieniu postępowania dostrzeże, że wniosek o wznowienie został złożony z uchybieniem terminu z art. 148 § 1 k.p.a., wówczas powinien takie postępowanie umorzyć. Przystąpienie bowiem do merytorycznego rozpoznania sprawy wznowieniowej, w przypadku niedotrzymania przez wnioskodawcę ustawowego terminu do złożenia podania o wznowienie postępowania i wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, na

⁶² T. Kielkowski, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2019, art. 148.

⁶³ Wyrok NSA z 24.05.2017 r., II OSK 2306/15, LEX nr 2347171.

⁶⁴ Wyrok WSA w Opolu z 13.12.2022 r., II SA/Op 215/22, LEX nr 3477103; wyrok WSA w Szczecinie z 9.06.2022 r., II SA/Sz 333/22, LEX nr 3398609.

podstawie art. 151 k.p.a., dotknięte byłoby wadą nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa⁶⁵. Weryfikacja zachowania terminu może nastąpić dopiero po ustaleniu, w oparciu o jaką przesłankę strona żąda wznowienia postępowania. Termin miesięczny na żądanie wznowienia postępowania powinien być bowiem odnoszony do tej okoliczności, którą podaje strona jako podstawę wznowienia⁶⁶. Wskazuje się, że „ustalenie, że podanie o wznowienie postępowania zostało złożone z uchybieniem terminu, wymaga w pierwszej kolejności ustalenia przesłanki wznowieniowej, na którą powołują się wnioskodawcy. Ocena, czy wniosek o wznowienie postępowania złożony został w terminie, może zostać dokonana dopiero wówczas, gdy wiadomo jest, w oparciu o jaką przesłankę strona żąda wznowienia i kiedy dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę wznowienia lub odpowiednio, kiedy dowiedziała się o decyzji⁶⁷.”

Najbardziej wymagające jest ustalenie zachowania terminu określonego w art. 148 k.p.a. W pozostałych przypadkach kwestia ta nie powinna sprawiać trudności, ponieważ termin biegnie wówczas od dnia zaistnienia określonych urzędowo zdarzeń (tj. od dnia wejścia w życie orzeczenia, od dnia publikacji sentencji orzeczenia, od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu). W świetle regulacji art. 148 § 1 k.p.a. istotne jest to, kiedy skarżący dowiedział się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. W orzecznictwie wskazuje się, że z punktu widzenia treści art. 148 § 1 k.p.a. kluczowe jest, kiedy skarżący dowiedział się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania, a nie niejako moment „dostrzeżenia” (zorientowania się) przez skarżącego, że dana okoliczność świadczyła o wydaniu decyzji w wyniku wadliwie przeprowadzonego postępowania⁶⁸. Termin, o którym mowa w art. 148 § 1 k.p.a., biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do żądania wznowienia postępowania, a nie od dnia, w którym prawidłowo oceniła znaczenie dowodu lub faktu⁶⁹. Termin ten liczony jest od dnia uzyskania informacji o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania, a nie od dnia, w którym strona powzięła informację, że okoliczność ta może stanowić podstawę wznowienia postępowania. Świadomość prawnego znaczenia okoliczności faktycznych, jako podstawy wznowienia, nie ma wpływu dla oceny zachowania terminu przewidzianego w art. 148 § 1 k.p.a.⁷⁰

Z kolei początek biegu terminu, o którym mowa w art. 148 § 2 k.p.a., prawodawca powiązał z dniem, w którym wnioskodawca uzyskał informację o istnieniu decyzji i zawartym w niej rozstrzygnięciu. Powzięcie wiadomości o wydaniu decyzji nie jest zatem tożsame z pojęciem doręczenia decyzji. Początek biegu tego terminu rozpoczyna się więc w dacie dotarcia do strony informacji o jej rozstrzygnięciu, która to informacja nie musi

⁶⁵ Wyrok NSA z 10.11.2021 r., I OSK 673/21, LEX nr 3287058.

⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2020 r., II SA/Wa 626/20, LEX nr 3072036.

⁶⁷ Wyrok NSA z 16.12.2020 r., II OSK 1592/18, LEX nr 3124379.

⁶⁸ Wyrok NSA z 30.12.2020 r., I OSK 1779/20, LEX nr 3179690.

⁶⁹ Wyrok WSA w Kielcach z 10.12.2020 r., I SA/Ke 326/20, LEX nr 3095980.

⁷⁰ Wyrok NSA z 13.11.2020 r., I OSK 1135/20, LEX nr 3082219.

pochodzić wprost od organu, który wydał decyzję, ale również z innych źródeł⁷¹. Dla zachowania terminu liczy się data faktycznego dowiedzenia się o treści decyzji, która jest okolicznością obiektywną. Zwrot „strona dowiedziała się o decyzji” należy rozumieć w ten sposób, że strona uzyskała informacje pozwalające zidentyfikować decyzję w stopniu pozwalającym jej na sformułowanie żądania o wznowienie postępowania⁷². Powzięcie wiadomości o wydaniu decyzji nie jest pojęciem tożsamym z zawiadomieniem o pełnej treści decyzji. Wystarczające jest, aby strona wiedziała, czego dana decyzja dotyczy⁷³.

Z regulacji zawartej w art. 148 k.p.a. wynika, że to strona musi wykazać, kiedy (w jakiej dacie) dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia postępowania oraz, że jej podanie o wznowienie wpłynęło przed upływem terminu jednomiesięcznego od dnia, w którym dowiedziała się o tych okolicznościach⁷⁴. Wykazanie okoliczności świadczących o zachowaniu terminu powinno sprowadzać się do przedstawienia takich dowodów, z których będzie niezbiec wynikało z jednej strony, w jakim konkretnym dniu rozpoczął się bieg terminu do wniesienia podania o wznowienie, a z drugiej strony, że wskazania w podaniu data nie jest dowolna⁷⁵. Ciężar dowodu dochowania terminu, o którym mowa w art. 148 § 1 k.p.a., spoczywa na stronie, która domaga się wznowienia postępowania w sprawie. Strona musi więc udowodnić, kiedy dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia postępowania w sposób pozwalający organowi zweryfikować i ustalić, że jej podanie o wznowienie wpłynęło przed upływem jednomiesięcznego terminu od dnia, w którym dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia. Oczywiście, nie zwalnia to organu z obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w tym zakresie, a następnie weryfikacji twierdzeń wnioskodawcy⁷⁶.

Podanie o wznowienie postępowania może być skutecznie wniesione najwcześniej w pierwszym dniu po dniu, w którym decyzja stała się ostateczna, a bieg terminu określonego w art. 148 § 1 k.p.a. nie może się rozpocząć przed zakończeniem zwykłego postępowania administracyjnego decyzją ostateczną⁷⁷. Przybliżenia wymaga także kwestia dopuszczalności przywrócenia tego terminu. W kwestii tej występują bowiem rozbieżności, aczkolwiek trudno uznać, by były one poważne. W doktrynie oraz orzecznictwie przeważający jest pogląd o możliwości przywracania terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania, z uwagi na procesowy i prekluzyjny charakter tego terminu. Już Z. Janowicz wskazywał, że termin ten jako zawity (prekluzyjny) może podlegać przywróceniu w trybie art. 58 k.p.a.⁷⁸ Stanowisko dopusz-

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 26.05.2022 r., VII SA/Wa 402/22, LEX nr 3371242.

⁷² Wyrok NSA z 17.09.2020 r., II OSK 1340/20, LEX nr 3090704.

⁷³ Wyrok NSA z 30.09.2020 r., II OSK 1464/20, LEX nr 3088717.

⁷⁴ Wyrok NSA z 17.02.2022 r., I OSK 908/21, LEX nr 3339748; wyrok NSA z 3.02.2022 r., II OSK 1450/21, LEX nr 3360964.

⁷⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 5.10.2021 r., II SA/Bk 421/21, LEX nr 3266855.

⁷⁶ Wyrok NSA z 3.03.2022 r., I OSK 606/19, LEX nr 3317932.

⁷⁷ Wyrok NSA z 24.02.2011 r., II OSK 1113/10, ONSA WSA 2011/6, poz. 131.

⁷⁸ Z. Janowicz, [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelny Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, art. 148.

czające przywracanie terminu, o którym mowa w art. 148 § 1, prezentują także M. Jaśkowska⁷⁹, T. Kielkowski⁸⁰, P. Przybysz⁸¹, M. Wojtuń⁸², M. Kopacz⁸³. Odmienny pogląd, wykluczający taką możliwość, według którego wskazany w art. 148 k.p.a. miesięczny termin na wniesienie wniosku jest terminem ustawowym, którego uchybienie nie podlega przywróceniu, także występuje, aczkolwiek pozostaje w mniejszości⁸⁴.

Upływ czasu odgrywa także rolę we wznowionym postępowaniu przy eliminacji weryfikowanej decyzji z obrotu prawnego. Stosownie do art. 146 § 1 k.p.a. 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. W przepisie tym przewidziano dwa okresy (pięcio- i dziesięcioletni), wskazując zarazem zróżnicowany zakres ich zastosowania w stosunku do wad wznowieniowych. Terminy przewidziane w art. 146 § 1 k.p.a. są terminami o charakterze materialnym⁸⁵. Nie są one bowiem związane ze skutecznością dokonania czynności procesowej. Od ich zachowania nie jest uzależniona skuteczność czynności procesowej, lecz dopuszczalność ponownego ukształtowania praw lub obowiązków, co do zasady, o charakterze materialnoprawnym. Przyznanie wskazanym terminom charakteru materialnoprawnego wymaga zwrócenia uwagi na reguły z nimi związane, w pierwszej zaś kolejności na reguły dotyczące liczenia tych terminów. W literaturze podkreśla się bowiem brak ogólnych reguł dotyczących liczenia terminów materialnoprawnych⁸⁶.

Jeśli chodzi o datę początkową wskazanych terminów, przepis art. 146 § 1 k.p.a. przewiduje, że terminy te liczone są od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. W odniesieniu do decyzji wydawanych w postępowaniach prowadzonych z udziałem przynajmniej dwóch stron, a zatem doręczanych więcej niż jednej stronie, wydaje się, że termin powinien być liczony indywidualnie dla każdej strony z osobna i dopiero upływ okresu przedawnienia w stosunku do strony, której jako ostatniej doręczono lub ogłoszono decyzję, będzie miarodajny dla ustalenia daty przedawnienia. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie, gdzie wskazano, że dla rozpoczęcia biegu terminu,

⁷⁹ M. Jaśkowska, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020, art. 148; wyrok WSA w Szczecinie z 14.02.2019 r., II SA/Sz 1288/18, LEX nr 2629680.

⁸⁰ T. Kielkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 148.

⁸¹ P.M. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 148.

⁸² M. Wojtuń, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 148.

⁸³ M. Kopacz, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269*, tom III, Olsztyn 2021, art. 148.

⁸⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/Ol 626/19, LEX nr 2744510; wyrok WSA w Poznaniu z 28.08.2019 r., IV SA/Po 475/19, LEX nr 2723481. Stanowisko to wydaje się przy tym niedostatecznie uzasadnione.

⁸⁵ B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 296; A. Matan, *Ogólne postępowanie administracyjne*, s. 467; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., II GSK 1780/12, LEX nr 1765804.

⁸⁶ J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym...*, s. 87.

o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a., wystarczające jest skuteczne doręczenie decyzji co najmniej jednej ze stron postępowania, przy czym w przypadku większej liczby stron postępowania termin ten należy liczyć od daty ostatniego doręczenia⁸⁷. Zgodnie z art. 57 § 3a k.p.a. terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

Przyznanie terminom charakteru materialnoprawnego powoduje, że wskazane terminy są terminami zawitymi (nieprzywracalnymi)⁸⁸. Procesowe przepisy o przywróceniu terminu nie mają bowiem zastosowania do terminów zawitych prawa materialnego. Przywrócenie terminu prawa materialnego jest dopuszczalne, ale tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin⁸⁹. Uchybienie tego terminu nie może zostać w żaden sposób przywrócone przez organ administracji publicznej, zarówno na wniosek strony postępowania, jak i w zakresie posiadanych przez organ kompetencji z urzędu. Charakter terminu oznacza również, że nie może zostać wstrzymany ich bieg wskutek zawieszenia postępowania⁹⁰. Przepis art. 103 k.p.a. nie ma bowiem zastosowania do terminów o charakterze materialnoprawnym⁹¹. Instytucja zawieszenia postępowania administracyjnego pociąga za sobą wstrzymanie biegu jedynie procesowych terminów przewidzianych w k.p.a. regulujących przebieg postępowania administracyjnego⁹², a więc terminów dokonania czynności przez organy administracyjne oraz strony postępowania.

Upływ terminu wskazanego w art. 146 § 1 k.p.a. wpływa na kształt rozstrzygnięcia podejmowanego w ramach postępowania prowadzonego w trybie nadzwyczajnym. Termin wskazany w art. 146 § 1 k.p.a. określa się mianem przedawnienia⁹³. Upływ tego okresu stanowi przesłankę negatywną wznowienia postępowania, weryfikowaną na etapie merytorycznego rozpatrywania sprawy, tj. podczas oceny, czy decyzja i postępowanie dotknięte są wadami wznowieniowymi. W toku postępowania wznowieniowego konieczne jest bowiem nie tylko rozstrzygnięcie podstaw wznowienia, ale i istoty sprawy administracyjnej⁹⁴. Termin ten nie wpływa natomiast w żaden sposób na dopuszczalność wszczęcia i prowadzenia samego postępowania. Wznowienie postępowania może zatem nastąpić w każdym czasie, niezależnie od upływu terminu od wejścia decyzji ostatecznej do obrotu prawnego⁹⁵.

⁸⁷ Wyrok NSA z 8.09.2016 r., II OSK 2903/14, LEX nr 2143519.

⁸⁸ Zob. B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 296.

⁸⁹ Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 56.

⁹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2016 r., VII SA/Wa 2472/15, LEX nr 2138072.

⁹¹ Zob. G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2005, s. 142-143.

⁹² Zob. *ibidem*, s. 141-146.

⁹³ E. Śladkowska, *Przedawnienie wadliwości decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 2, s. 179 i n.

⁹⁴ Zob. B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 617.

⁹⁵ Przed nowelizacją k.p.a. wznowienie na podstawie art. 127 § 1 pkt 5 k.p.a. dotyczące wyjścia na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych, które istniały już przy wydaniu decyzji, lub

Konieczność uwzględnienia okresu przedawnienia jest istotna zarówno na etapie postępowania nadzwyczajnego prowadzonego w pierwszej, jak i drugiej instancji, z uwagi na materialny charakter terminów. Upływ okresu przedawnienia determinuje merytoryczne rozstrzygnięcie co do przedmiotu postępowania. Terminu przedawnienia nie należy liczyć tylko do daty złożenia przez stronę wniosku o wznowienie⁹⁶, nie przerywa go bowiem wznowienie postępowania, nie przerywa go także wydanie decyzji nieostatecznej w administracyjnym toku postępowania⁹⁷. Biegu tego terminu nie przerywa żadna czynność procesowa. Możliwa jest sytuacja, w której okres przedawnienia upłynie po wydaniu decyzji w pierwszej instancji, a przed zakończeniem postępowania w drugiej. Dla zachowania terminów zakreślonych w art. 146 § 1 k.p.a. konieczne jest wydanie decyzji przez organy obu instancji⁹⁸.

W orzecznictwie sądowym podnosi się także, że upływ terminów przedawnienia jest bezwarunkowy, tj. niezależny od okoliczności, które to spowodowały⁹⁹. Oznacza to równocześnie, że nie ma znaczenia dla oceny jego upływu fakt ewentualnego prowadzenia postępowania wznowieniowego w sposób na przykład przewlekły czy opieszły¹⁰⁰. Wskazane terminy upływają w sposób bezwzględny, co oznacza, że ich bieg nie ulega zawieszeniu lub przerwaniu. W przypadku stwierdzenia przez organ prowadzący postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, że weryfikowana decyzja dotknięta jest jedną z wad wznowieniowych określonych w k.p.a. i jednocześnie upłynął termin wskazany w 146 § 1 k.p.a., organ wydaje decyzję stwierdzającą wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa, wskazując zarazem okoliczności, z powodu których nie można uchylić decyzji (art. 151 § 2 k.p.a.).

Nie wolno zapominać, że gwarancję przestrzegania norm procesowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym stanowi także w ograniczonym zakresie instytucja stwierdzenia nieważności decyzji. Niektóre naruszenia przepisów proceduralnych są, jak już wcześniej wspomniano, kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa określone w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Instytucja stwierdzenia nieważności obwarowana jest aktualnie 10-letnim terminem materialnym określonym w art. 156 § 2 k.p.a.: „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”. W zakresie charakteru i biegu tego terminu aktualne są rozważania zawarte we wcześniejszej części artykułu, dotyczące terminu wskazanego w art. 146 § 2 k.p.a.

nowych dowodów – ograniczone było możliwością wznowienia do okresu trzech lat od dnia wydania decyzji ostatecznej (art. 128).

⁹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 18.07.2016 r., II SA/Gl 325/16, LEX nr 2098276.

⁹⁷ Wyrok NSA z 19.12.2012 r., II OSK 1521/11, LEX nr 1367311.

⁹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.09.2010 r., III Sa/Wr 258/10, LEX nr 757884, OSP 2011, nr 12, poz. 122.

⁹⁹ Wyrok NSA z 29.01.2015 r., I OSK 1142/13, LEX nr 1646149.

¹⁰⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 15.07.2015 r., II Sa/Kr 714/16, LEX nr 2120624.

Przeprowadzona w 2021 r. nowelizacja art. 156 § 2 k.p.a. rozszerzyła zakres przesłanek nieważności objętych dziesięcioletnim okresem przedawnienia. W efekcie negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji związana z upływem czasu objęła wszystkie przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. Nowelizacja była konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13¹⁰¹, w którym stwierdzono, iż „art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zresztą także w doktrynie podnoszono głosy, by wprowadzić do k.p.a. termin przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji bez względu na rodzaj wady. Krytycznie wypowiedziano się o możliwości wzruszania w tym trybie decyzji sprzed 50 i więcej lat, z uwagi na olbrzymie wątpliwości co do ustalenia stanu faktycznego sprawy z powodu braku akt administracyjnych i z uwagi na dobro obrotu prawnego. Proponowano, by upływ czasu prowadził do bezwzględnej konwalidacji aktów dotkniętych nieważnością¹⁰². Konstrukcja tej instytucji została dodatkowo z dniem 16 września 2021 r. uzupełniona o regulację zamieszczoną w art. 158 § 3 k.p.a.¹⁰³: „Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczy- na się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”.

Z przedstawionych rozważań wynika, że podstawową instytucją stanowiącą gwarancję przestrzegania norm procesowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest wznowienie postępowania. Instytucja ta determinowana jest upływem czasu. Upływ czasu kształtuje trwałość decyzji dotkniętej wadą procesową i ma istotne znaczenie dla wzruszania decyzji z powodu naruszenia norm procesowych, dużo większe niż w przypadku wadliwości materialnych decyzji. Samo wznowienie postępowania – w przeciwieństwie do regulacji instytucji stwierdzenia nieważności zawartej w art. 158 § 3 k.p.a. – nie jest uzależnione od tego, jaki czas upłynął od wejścia decyzji do obrotu prawnego. W ten sposób wznowienie i tak może nastąpić wiele lat po wydaniu decyzji. Strona może jednak doprowadzić do wznowienia postępowania tylko wówczas, gdy złoży wniosek w określonym czasie, liczonym od dnia „ujawnienia” wady, np. od dnia, w którym dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę wznowienia postępowania. Powołanie się na wadę procesową „gaśnie” zatem z upływem czasu. Nie ma takich ograniczeń czasowych w przypadku wznowienia z urzędu, w szczególności w związku ze sprzeciwem prokuratora.

¹⁰¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 702.

¹⁰² W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 166.

¹⁰³ Art. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1491).

Należy jednak pamiętać, że wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a-145b następuje tylko na żądanie strony (art. 147 k.p.a.).

Złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności nie jest ograniczone w czasie. Wszczęcie tego postępowania zdeterminowane jest co prawda terminem trzydziestu lat na podstawie art. 158 § 3 k.p.a., jednak odnosi się on w równym stopniu zarówno do trybu wszczęcia postępowania z urzędu, jak i na wniosek strony. Po upływie okresu przedawnienia wskazanego w art. 146 § 2 k.p.a. nie jest możliwe uchylenie decyzji z powodu wad wznowieniowych. Okres ten dla większości wad wznowieniowych wynosi pięć lat¹⁰⁴, a więc o połowę krócej niż w przypadku wad nieważności decyzji. Upływ terminów procesowych określonych w art. 148 k.p.a. zamyka zatem stronie możliwość doprowadzenia do wznowienia postępowania, natomiast upływ okresu przedawnienia w pewien sposób „uzdrawia” naruszenia norm procesowych, stanowiących wady wznowieniowe.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2012.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r. (V SA 708/99)*, OSP 2000, nr 9, poz. 134.
- Adamiak B., *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, ST 1992, z. 12.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002.
- Człowiekowska J., *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Dawidowicz W., [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.

¹⁰⁴ Dziesięcioletni okres przewidziano jedynie dla wad wskazanych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.

Hilarowicz T., *Ogólne zasady teorii administracji, zasady ustroju rządowych władz administracji i postępowania administracyjnego*, Warszawa 1924.

Iserzon E., *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, PiP 1958, z. 3.

Janowicz Z., [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996.

Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa – Poznań 1978.

Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987.

Jaśkowska M., [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Jędrzejewski S., *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1972, z. 7.

Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Zakamycze 2006.

Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.

Kielkowski T., [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2019.

Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.

Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.

Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

Kopacz M., [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269*, tom III, Olsztyn 2021.

Lisowski P., *Czas w procesowym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.

Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, z. 12.

Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2005.

Matan A., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001.

Przybysz P.M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

Rozmarny S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4.

Rychter R.A., *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.

Służewski J., [w:] L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985.

Starościak J., *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, z. 4.

Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.

Szubiakowski M., [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2001.

Śladkowska E., *Przedawnienie wadliwości decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 2.

Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013.

Wojtuń M., [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.

Zdyb M., Stelmasiak J., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Lublin 1999.

Zimmermann J., *Refleksje ogólne o prawie administracyjnym zainspirowane czasem*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.

Zimmermann M., [w:] M. Jaroszyński, W. Brzeziński, Z. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Orzecznictwo

Uchwała składu 5 sędziów NSA z 14.10.1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 56.

Wyrok NSA z 24.02.2011 r., II OSK 1113/10, ONSA WSA 2011/6, poz. 131.

Wyrok NSA z 19.12.2012 r., II OSK 1521/11, LEX nr 1367311.

Wyrok NSA z 8.01.2014 r., II GSK 1780/12, LEX nr 1765804.

Wyrok NSA z 29.01.2015 r., I OSK 1142/13, LEX nr 1646149.

Wyrok NSA z 8.09.2016 r., II OSK 2903/14, LEX nr 2143519.

Wyrok NSA z 24.05.2017 r., II OSK 2306/15, LEX nr 2347171.

Wyrok NSA z 17.09.2020 r., II OSK 1340/20, LEX nr 3090704.

Wyrok NSA z 30.09.2020 r., II OSK 1464/20, LEX nr 3088717.

Wyrok NSA z 13.11.2020 r., I OSK 1135/20, LEX nr 3082219.

Wyrok NSA z 16.12.2020 r., II OSK 1592/18, LEX nr 3124379.

Wyrok NSA z 30.12.2020 r., I OSK 1779/20, LEX nr 3179690.

Wyrok NSA z 10.11.2021 r., I OSK 673/21, LEX nr 3287058.

Wyrok NSA z 3.02.2022 r., II OSK 1450/21, LEX nr 3360964.

Wyrok NSA z 17.02.2022 r., I OSK 908/21, LEX nr 3339748;
Wyrok NSA z 3.03.2022 r., I OSK 606/19, LEX nr 3317932.
Wyrok WSA w Białymstoku z 5.10.2021 r., II SA/Bk 421/21, LEX nr 3266855.
Wyrok WSA w Gliwicach z 18.07.2016 r., II SA/Gl 325/16, LEX nr 2098276.
Wyrok WSA w Kielcach z 10.12.2020 r., I SA/Ke 326/20, LEX nr 3095980.
Wyrok WSA w Krakowie z 15.07.2015 r., II Sa/Kr 714/16, LEX nr 2120624.
Wyrok WSA w Olsztynie z 15.10.2019 r., II SA/Ol 626/19, LEX nr 2744510
Wyrok WSA w Opolu z 13.12.2022 r., II SA/Op 215/22, LEX nr 3477103;
Wyrok WSA w Poznaniu z 28.08.2019 r., IV SA/Po 475/19, LEX nr 2723481.
Wyrok WSA w Szczecinie z 14.02.2019 r., II SA/Sz 1288/18, LEX nr 2629680.
Wyrok WSA w Szczecinie z 9.06.2022 r., II SA/Sz 333/22, LEX nr 3398609.
Wyrok WSA w Warszawie z 10.08.2016 r., VII SA/Wa 2472/15, LEX nr 2138072.
Wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2020 r., II SA/Wa 626/20, LEX nr 3072036.
Wyrok WSA w Warszawie z 26.05.2022 r., VII SA/Wa 402/22, LEX nr 3371242.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.09.2010 r., III Sa/Wr 258/10, LEX nr 757884, OSP 2011, nr 12, poz. 122.

Akty normatywne

Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, z późn. zm.).