

# Środki zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym

*Postępowanie administracyjne to określony tryb działań organów administracji publicznej w sprawach dotyczących praw i obowiązków niepodporządkowanych im służbowo konkretnych podmiotów<sup>1</sup>. Zmierza ono do ustalenia praw i obowiązków określonego podmiotu. Następuje to w formie decyzji administracyjnej, która jednostronnie rozstrzyga o prawach (np. decyzja o pozwoleniu na budowę) lub obowiązkach (np. decyzja o nakazie rozbiórki) danego podmiotu. Wydanie decyzji kończy postępowanie administracyjne. W toku postępowania wydawane są natomiast rozstrzygnięcia zwane postanowieniami, które nie załatwiają sprawy co do istoty. Postanowienie może jednak kończyć postępowanie (np. postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do postępowania w sprawie). Z wydaniem decyzji i postanowień wiąże się problem ich kwestionowania. Decyzje i postanowienia mogą być wzruszone w drodze środków zaskarżenia.*

Środki zaskarżenia, przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego (t.j. Dz. U. 2013, poz. 267) – dalej jako „k.p.a.” dzielą się na zwyczajne i nadzwyczajne.

## I. Do zwyczajnych środków zaskarżenia zalicza się:

- odwołanie;
- zażalenie;
- wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>2</sup>.

## II. Do nadzwyczajnych środków zaskarżenia zalicza się<sup>3</sup>:

- wniosek o wznowienie postępowania;
- wniosek stwierdzenie nieważności decyzji.

Strona może skorzystać z nadzwyczajnych środków zaskarżenia w przypadku zakończenia postępowania administracyjnego ostateczną decyzją administracyjną, czyli taką od której nie istnieje możliwość złożenia odwołania.

## ODWOŁANIE, ZAŻALENIE I WNIOSEK O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

- **odwołanie** - przysługuje od decyzji;

1 cyt. A. Gorgol, *Zobowiązania podatkowe i postępowanie podatkowe*, w: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. Wanda Wójtowicz, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 194.

2 Niektórzy komentatorzy uważają, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest odrębnym środkiem od zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

3 Do nadzwyczajnych środków zaskarżenia zalicza się także sprzeciw prokuratora, ale ze względu na to, że strona nie ma wpływu na jego wniesienie, został on pominięty w niniejszym opracowaniu. Niektórzy autorzy zaliczają do nadzwyczajnych środków zaskarżenia także wniosek o uchylenie lub stwierdzenie wygaśnięcia decyzji.

- **zażalenie** – przysługuje na postanowienie wydane w toku postępowania, jeżeli ustawa tak przewiduje oraz na niezakończony proces w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania.
- **wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy** - przysługuje na decyzję lub postanowienie wydane przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze.

## **Pouczenie**

O uprawnieniu do złożenia odwołania bądź zażalenia organ administracji jest obowiązany poinformować w pouczeniu, będącym integralną częścią decyzji lub postanowienia. Pouczenie zawiera termin na wniesienie środka zaskarżenia i wskazuje organ, do którego należy go wnieść. Brak pouczenia w decyzji, czy postanowieniu nie oznacza, że stronie nie przysługuje środek odwoławczy, jeżeli przewidziany jest on przepisami prawa. W przypadku zastosowania się do błędnego pouczenia, strona nie ponosi negatywnych konsekwencji. Brak pouczenia natomiast powoduje, że strona ma możliwość złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka zaskarżenia, ze wskazaniem, że uchybienie terminowi nastąpiło na skutek braku pouczenia.

## **Termin na wniesienie zwyczajnego środka zaskarżenia**

- w przypadku odwołania/wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – 14 dni;
- w przypadku zażalenia/wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – 7 dni.

Termin na wniesienie środka zaskarżenia biegnie od dnia doręczenia stronie decyzji/postanowienia przez pracownika poczty, odbioru listu awizowanego<sup>4</sup> w placówce pocztowej, odmowy przyjęcia pisma<sup>5</sup>, ogłoszenia ustnego, obwieszczenia, czy zawiadomienia w inny przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania (te dwa ostatnie przypadki mogą mieć miejsce, gdy przepis szczególny tak stanowi – np. jeżeli liczba stron postępowania o wydanie decyzji środowiskowej przekracza 206). Do biegu terminu nie wlicza się dnia otrzymania lub ogłoszenia decyzji.

## **Organ, do którego należy wnieść odwołanie/zażalenie**

Co do zasady, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, strona wnosi odwołanie/zażalenie do organu wyższego stopnia nad organem, który wydał decyzję/postanowienie, ale za pośrednictwem organu, który je wydał. Oznacza to, że pismo z odwołaniem/zażaleniem przesyła się do tego organu, który wydał decyzję/postanowienie, choć jest ono skierowane do organu wyższego stopnia. W przypadku, gdy decyzja/postanowienie zostały wydane w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wnosi się do tych organów, które wydały zaskarżony akt.

## **Organami wyższego stopnia są:**

- samorządowe kolegia odwoławcze - w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego (np. w stosunku do wójta/burmistrza/prezydenta miasta, czy starosty);
- właściwi w sprawie ministrowie - w stosunku do wojewodów;

---

4 Należy pamiętać, że pismo dwukrotnie awizowane i nie odebrane w terminie uważa się za doręczone.

5 Doręczenie uważa się za dokonane w dniu, kiedy adresat omówił przyjęcia pisma.

6 W tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.

- odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku - organy państwowe sprawujące nadzór - w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone powyżej;
- odpowiednie organy wyższego stopnia organizacji społecznych, a w razie ich braku - organ państwowy sprawujący nadzór - w stosunku do organów organizacji społecznych.

## Procedura

- **postępowanie wszczęte w wyniku odwołania**

Organ na skutek wniesienia odwołania wydaje decyzję, w której:

- utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- umarza postępowanie odwoławcze.

Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Przekazując sprawę, organ powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy<sup>7</sup>.

Skuteczne wniesienie odwołania powoduje wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, chyba że został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Dlatego, wnosząc odwołanie od decyzji, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, należy również zawrzeć w nim wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji.

- **postępowanie wszczęte w wyniku zażalenia**

Organ na skutek wniesienia zażalenia wydaje postanowienie, którym:

- utrzymuje w mocy zaskarżone postanowienie albo
- uchyla zaskarżone postanowienie w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty kwestii będącej przedmiotem postępowania albo
- uchyla postanowienie w całości albo w części bez orzekania na nowo co do istoty kwestii będącej przedmiotem postępowania.

Organ właściwy do rozpatrzenia zażalenia może także uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać kwestię będącą przedmiotem postanowienia do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy postanowienie zostało wydane z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres kwestii ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Z oczywistych względów, ten rodzaj rozstrzygnięcia nie może zapaść w przypadku postępowania wszczętego na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

<sup>8</sup> Ten rodzaj rozstrzygnięcia nie może zapaść w przypadku postępowania wszczętego na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przyjmuje się, że postanowienie kasacyjne może zapaść w zupełnie wyjątkowych wypadkach.

## WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA

Podstawa	Termin, po upływie którego nie może nastąpić wznowienie	Termin, na złożenie wniosku o wznowienie postępowania
Dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe.	10 lat od ogłoszenia/doręczenia	<b>1 miesiąc od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania</b>
Decyzja wydana w wyniku przestępstwa <sup>9</sup> .	10 lat od ogłoszenia/doręczenia	
Decyzja wydana przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu.	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	
*Strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	<b>1 miesiąc od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji</b>
Nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, a nieznanie organowi, który wydał decyzję.	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	<b>1 miesiąc od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania</b>
Decyzja wydana bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu.	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	
Zagadnienie wstępne rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji.	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	
Decyzja wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, następnie uchylone lub zmienione.	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	
*Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	<b>1 miesiąc od dnia wejścia w życie orzeczenia TK</b>

9 Postępowanie może być wznowione również przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfalszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego. Można wznowić postępowanie także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa.

międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego wydana decyzja.		
*Wydano orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. 2010, nr 254, poz. 1700), jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną.	5 lat od ogłoszenia/doręczenia	<b>1 miesiąc od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu</b>

\*Wznowienie postępowania może nastąpić tylko na żądanie strony.

### **Organ, do którego należy wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy**

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

### **Organ, który wznawia postępowanie**

Postępowanie wznawia organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji. Jeżeli przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu, który jest właściwy do wznowienia postępowania, o wznowieniu rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy do przeprowadzenia postępowania, co do przyczyny wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Nie dotyczy to sytuacji, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegium odwoławcze.

### **Procedura**

Wznowienie postępowania, jak i odmowa wznowienia następuje w drodze postanowienia. Przed wydaniem postanowienia organ bada w pierwszej kolejności, czy wniosek o wznowienie postępowania opiera się na podstawach wymienionych w k.p.a. oraz czy został zachowany termin do złożenia wniosku. Organ sprawdza również, czy wniosek pochodzi od strony. Na tym etapie nie bada się, czy rzeczywiście wystąpiły podstawy do wznowienia postępowania, ponieważ ten fakt ustala się dopiero po wszczęciu postępowania.

Po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy, organ wydaje decyzję o:

- odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej – gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia albo
- uchyleniu decyzji dotychczasowej - gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia (wówczas organ wydaje nową decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty).

Jeżeli upłynął termin, w trakcie którego postępowanie w sprawie wznowienia mogło być wszczęte lub jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, organ ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił decyzji. Stwierdzenie, że

decyzja została wydana z naruszeniem prawa w pewnych wypadkach daje możliwość dochodzenia odszkodowania na drodze cywilnoprawnej.

Jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania, organ może wstrzymać z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji.

## STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI

Podstawa	Termin, po upływie którego, nie można stwierdzić nieważności decyzji
Decyzja wydana z naruszeniem przepisów o właściwości.	<b>10 lat od ogłoszenia/doręczenia*</b>
Decyzja wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.	<b>brak</b>
Decyzja dotyczy sprawy poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.	<b>10 lat od ogłoszenia/doręczenia*</b>
Decyzja skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie.	<b>10 lat od ogłoszenia/doręczenia*</b>
Decyzja niewykonalna w dniu jej wydania, a niewykonalność ma charakter trwały.	<b>brak</b>
Decyzja w razie wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą.	<b>brak</b>
Decyzja zawiera wadę powodującą nieważność z mocy prawa.	<b>10 lat od ogłoszenia/doręczenia*</b>

\*Lub jeżeli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne

## Organ, do którego należy wnieść wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji

Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia nad organem, który ją wydał, a gdy decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ.

## Procedura

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Po przeprowadzeniu postępowania organ wydaje decyzję o:

stwierdzeniu nieważności decyzji albo

- odmowie stwierdzenia nieważności decyzji albo
- stwierdzeniu wydania decyzji z naruszeniem prawa (ze wskazaniem okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji)<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ten rodzaj rozstrzygnięcia wydaje się, jeżeli upłynął termin, w trakcie którego można było wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

## **WARUNKI FORMALNE, JAKIE MUSI SPEŁNIĆ PODANIE WNOSZONE DO ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ<sup>11</sup>**

Mimo że k.p.a. nie wprowadza sformalizowanych wymogów, od których zależy rozpoznanie podania, to są pewne wymogi, które powinno spełniać:

- Podanie może być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu<sup>12</sup> lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. 2013, poz. 235);
- Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie i oznaczenie organu, który jest adresatem podania oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych;
- Podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu;
- Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno:
  - być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo ust. ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz
  - zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru.

Jeżeli w podaniu nie wskaże się adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

### **Załączniki:**

[Wzór odwołania;](#)

[Wzór zażalenia.](#)

---

<sup>11</sup> Jako podanie należy rozumieć m.in.: żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia, a także wnioski o wznowienie postępowania, czy stwierdzenie nieważności decyzji.

<sup>12</sup> Jednakże podanie zawsze musi być opatrzone własnoręcznym podpisem, chyba że jest wniesione w formie dokumentu elektronicznego i jest odpowiednio uwierzytelnione. W przeciwnym razie mamy do czynienia z brakiem formalnym podania.