

Marta Kopacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6649-2314

marta.kopacz@uwm.edu.pl

Zakończenie sprawy decyzją ostateczną jako przesłanka wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego

Wstęp

Wznowienie postępowania jest instytucją procesową, stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w której ją wydano, było dotknięte kwalifikowaną wadą przewidzianą w przepisach prawa procesowego. Istnienie tej instytucji wynika z potrzeby rozwiązania takich sytuacji, gdy po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej ujawnia się wadliwość postępowania wyjaśniającego bądź też gdy później powstały okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy¹. O możliwości wzruszenia decyzji administracyjnej w trybie wznowienia postępowania decyduje szereg czynników, których brak lub wystąpienie będzie otwierało prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, zakończonej uprzednio decyzją ostateczną. Czynniki te można przyporządkować odpowiednio do grupy przesłanek negatywnych, których wystąpienie należy uznać za przeszkodę w weryfikacji ostatecznego rozstrzygnięcia, oraz do grupy przesłanek pozytywnych, których wystąpienie jest warunkiem niezbędnym uruchomienia omawianego trybu.

Do grupy przesłanek negatywnych należy zaliczyć te opisane w art. 146 Kodeksu postępowania administracyjnego², tj. przedawnienie możliwości uchylenia decyzji oraz zgodność treści rozstrzygnięcia sprawy w trybie wznowienia

¹ L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985, s. 135.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691), dalej jako k.p.a.

postępowania z dotychczasową decyzją ostateczną. W grupie przesłanek pozytywnych należy zaś wymienić: zakończenie sprawy decyzją ostateczną oraz istnienie jednej z podstaw wznowienia, wymienionych w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145aa § 1 lub w art. 145b § 1 k.p.a. – w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania na żądanie także: wniesienie żądania wznowienia postępowania przez uprawniony podmiot oraz zachowanie określonego w art. 145a § 2, art. 145aa § 2, art. 145b § 2, art. 148 k.p.a. terminu do wniesienia żądania³.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza jednej z przesłanek pozytywnych, warunkującej w świetle art. 149 w zw. z art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145aa § 1, art. 145b § 1 k.p.a. dopuszczalność wznowienia postępowania, tj. zakończenie sprawy decyzją ostateczną. W aktualnym nurcie wykładniczym dominuje pogląd o braku możliwości wznowienia postępowania, jeżeli sprawa (w znaczeniu materialnym) pozostaje w toku, a więc nie została zakończona. Akcentuje się przy tym, że przesłanka zakończenia sprawy decyzją ostateczną zawiera w sobie dwa elementy nawiązujące do różnych cech decyzji mającej podlegać wzruszeniu. Po pierwsze, musi to być decyzja ostateczna, a więc taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 zd. pierwsze k.p.a.). Po drugie, musi to być decyzja, która kończy sprawę, a ściślej biorąc – postępowanie w sprawie. Właściwość tę ma decyzja ostateczna, która rozstrzyga sprawę co do istoty, oraz decyzja, na mocy której następuje umorzenie postępowania w sprawie. Nie ma jej natomiast decyzja kasatoryjna organu odwoławczego wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Ta ostatnia decyzja, mimo że jest ostateczna, nie podlega zatem wzruszeniu w trybie wznowienia postępowania⁴.

Warto jednak odnotować, że na przestrzeni ostatnich lat regulacje prawne dotyczące decyzji kasatoryjnej ulegały istotnym modyfikacjom. Z dniem

³ M. Kopacz, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 3: *Komentarz do art. 127–269*, Olsztyn 2021, komentarz do art. 145.

⁴ T. Kielkowski, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 145. Podobnie: E. Mzyk, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 13; K. Sobieralski, *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 48–57; K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 79; idem, *Podmiotowa i przedmiotowa dopuszczalność wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 2, s. 17; wyrok NSA z 21 października 2022 r., sygn. akt II FSK 461/20, CBOSA; wyrok NSA z 27 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1135/16, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 16 września 2020 r., sygn. akt I SA/Lu 119/20, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 1494/22, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 18 marca 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 52/25, CBOSA. Inaczej: J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 22.05.1991 r., IV SA 349/91*, „Orzecnictwo Sądów Polskich” 1992, z. 10, poz. 229; M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 119; wyrok WSA w Warszawie z 30 marca 2004 r., sygn. akt IV SA 3749/02, Lex nr 156950.

1 czerwca 2017 r. wprowadzono bowiem dla organu odwoławczego obowiązek określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej ich wykładni (art. 138 § 2a k.p.a.)⁵. Z dniem 13 lipca 2025 r. wszedł zaś w życie art. 139a § 1 k.p.a., w świetle którego przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ pierwszej instancji jest obowiązany wziąć pod uwagę okoliczności wskazane przez organ odwoławczy oraz jest związany wytycznymi tego organu określonymi w decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję w całości i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia, chyba że przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przepisy prawa, na podstawie których organ pierwszej instancji rozstrzygnął sprawę, uległy zmianie⁶.

Jak wynika z uzasadnienia projektów ustaw nowelizujących, regulacje zawarte w art. 138 § 2a k.p.a. mają przeciwdziałać sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach dotyczących ustalania stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, iż organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie na błędy w tym zakresie w decyzji kasatoryjnej pozwoli uniknąć ich powielenia już po prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji⁷. Natomiast regulacja zawarta w art. 139a k.p.a. ma na celu zdyscyplinowanie organów pierwszej instancji do wykonywania zaleceń organu drugiej instancji i tym samym nieprzedłużania postępowania administracyjnego. W art. 139a k.p.a. wprowadzono instrument, który będzie prowadził do stanowczego obowiązku organu pierwszej instancji zastosowania się do treści decyzji organu odwoławczego⁸.

Wprowadzone zmiany niewątpliwie stanowią odejście od jedynie formalnego charakteru decyzji kasatoryjnej, co z kolei skłania do podjęcia rozważań nad aktualnością argumentów sformułowanych w podanym nurcie wykładniczym. Ograniczone ramy niniejszego opracowania wymają jednak zawężenia badanej problematyki jedynie do przepisów k.p.a. Regulacje zawarte w innych aktach prawnych przytoczone zostaną natomiast w takim zakresie, w jakim pozwolą na lepsze zobrazowanie badanej problematyki.

⁵ Art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

⁶ Art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769).

⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1183, <https://www.sejm.gov.pl/> (data dostępu: 11.12.2025).

⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, Sejm RP X kadencji, druk nr 1108, <https://www.sejm.gov.pl/> (data dostępu: 11.12.2025).

Pojęcie i rodzaje decyzji wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Decyzja administracyjna to kwalifikowany akt administracyjny, charakteryzujący się określoną formą (w szczególności formą pisemną, mającą przewidzianą przez prawo zawartość treściową i formalną), a także tym, że jest on wydawany po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego⁹. Zgodnie z art. 104 § 1 i 2 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Jak trafnie zauważa Jan Zimmermann, „nie jest to w istocie definicja decyzji, ale zwrócenie uwagi na związek tego pojęcia ze sprawą administracyjną, która jest przez decyzję załatwiana, czyli rozstrzygana. (...) Na podstawie zebranych elementów faktycznych i prawnych organ administracji decyzją konkretyzuje czyjeś uprawnienia lub obowiązki, czyli stosuje materialną normę prawa administracyjnego, będącą podstawą tejże sprawy. Zgodnie z tym przepisem decyzja może tej sprawy nie załatwiać, ale w inny sposób ją kończyć w danej instancji. Wyjątkowo więc akt nazwany tu decyzją może mieć treść procesową (decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego) i nie być aktem stosowania prawa. Jednak i ten rodzaj decyzji administracyjnej wiąże się z prawem materialnym, gdyż autorytatywnie stwierdza, że sprawy administracyjnej nie było od początku albo że ona wygasła”¹⁰.

Wymaga zaznaczenia, że w postępowaniu pierwszoinstancyjnym art. 104 k.p.a. nie może stanowić samodzielnej podstawy wydania decyzji administracyjnej, bowiem o tym, czy w konkretnym przypadku powinna być wydana decyzja, przesadzają kryteria materialne. Użyte w tym przepisie pojęcie „sprawy” należy zatem łączyć z przewidzianą w przepisach prawa materialnego możliwością konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi¹¹. Tak rozumiana sprawa administracyjna staje się przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego z chwilą złożenia przez indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie organowi administracji publicznej żądania wszczęcia postępowania albo z chwilą wszczęcia postępowania z urzędu. Treścią wydanej w tym postępowaniu decyzji będzie załatwienie sprawy utożsamiane z jej rozstrzygnięciem co do istoty, czyli z orzeczeniem o interesach prawnych lub obowiązkach, które

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 396.

¹⁰ Ibidem, s. 397–398.

¹¹ A. Krawczyk, [w:] W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 104.

legitymowały określone osoby do udziału w postępowaniu jako strony¹². W postępowaniu administracyjnym możliwe jest jednak wydanie także decyzji, które nie wywołują skutków materialnych, a wyłącznie procesowy skutek zakończenia postępowania w danej instancji. Jak już wspomniano, tego rodzaju decyzją jest decyzja o umorzeniu postępowania, która w postępowaniu prowadzonym w pierwszej instancji wydawana jest na podstawie art. 105 k.p.a.

W postępowaniu odwoławczym decyzje merytoryczne ujęte zostały przede wszystkim w ramy art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., przewidującego utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji, i art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. odnośnie do zmiany zaskarżonej decyzji w całości lub w części. Do tej grupy rozstrzygnięć należy zaliczyć także decyzję organu odwoławczego podejmowaną na podstawie art. 138 § 4 k.p.a., w świetle którego jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie lub formularzu urzędowym, w tym za pośrednictwem komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy ma obowiązek uchylić dotychczasową decyzję i nakazać organowi pierwszej instancji wydanie nowej decyzji o określonej treści. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wydana w tym trybie decyzja przez organ odwoławczy jest ostateczna. W tym jednak przypadku rola organu pierwszej instancji sprowadza się wyłącznie do nadania niniejszemu rozstrzygnięciu odpowiedniego kształtu przewidzianego przez przepisy prawa, czego z powodów technicznych nie może uczynić organ odwoławczy.

Natomiast rozstrzygnięcia organu odwoławczego nieodnoszące się do istoty sprawy zostały opisane w art. 138 § 1 pkt 2 zd. drugie, art. 138 § 1 pkt 3 i art. 138 § 2 k.p.a. Do tego rodzaju rozstrzygnięć należy zatem: uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub w części i umorzenie postępowania pierwszej instancji w tym zakresie, umorzenie postępowania odwoławczego oraz uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (tzw. decyzja kasatoryjna). Dla porządku należy podkreślić, że umorzenie postępowania w przypadku uchylenia decyzji organu pierwszej instancji jest dopuszczalne tylko w powiązaniu z treścią art. 105 k.p.a. W sytuacji więc kiedy dopiero na etapie postępowania odwoławczego zajdą okoliczności faktyczne czyniące postępowanie w sprawie bezprzedmiotowym, organ odwoławczy wydaje decyzję przewidzianą w zdaniu drugim art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.¹³ Organ odwoławczy wydaje przedmiotową decyzję zarówno wtedy, gdy postępowanie przed organem pierwszej instancji było bezprzedmiotowe przed wydaniem zaskarżonej decyzji, jak i wtedy, gdy bezprzedmiotowość postępowania nastąpiła już po wydaniu decyzji organu pierwszej instancji, np. w przypadku utraty mocy obowiązującej

¹² J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 671.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 528/08, Lex nr 508492.

przepisu prawa materialnego stanowiącego podstawę prawną jej wydania, o ile nie ma odmiennych przepisów przejściowych¹⁴.

Umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. jest zaś zasadniczo możliwe w dwóch sytuacjach: gdy strona skutecznie cofnie odwołanie oraz gdy organ odwoławczy stwierdzi, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a.¹⁵ Z kolei wydanie decyzji kasatoryjnej z art. 138 § 2 k.p.a. winno być postrzegane w kategoriach wyjątku od zasady dwuinstancyjności, będącej symetrycznie źródłem uprawnienia strony do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy co do jej istoty. Organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji kasatoryjnej powinien wskazać na przyczyny niezastosowania art. 136 k.p.a.¹⁶ Należy także pamiętać, że wydanie decyzji kasatoryjnej co do zasady nie jest możliwe w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3 k.p.a., a także na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdyż przekazać sprawę można tylko innemu organowi¹⁷.

Jak słusznie wywiódł bowiem Zbigniew Kmiecik, „dwiinstancyjność postępowania administracyjnego nie jest celem samym w sobie. Stanowi ona raczej rodzaj systemowej gwarancji poszanowania jego rzetelności, podporządkowanej w ostatecznym rachunku idei prawidłowego załatwienia sprawy w sposób najmniej uciążliwy dla strony i bez uzasadnionej zwłoki. Znaczenie zawartego w przepisach art. 136 Kpa słowa »dodatkowe« trzeba zaś oceniać, mając na uwadze konkretny stan faktyczny i prawny oraz skalę potencjalnych czynności wyjaśniających. Nawet w sytuacji ewidentnych zaniedbań organu I instancji, kwalifikowanych jako brak rozpoznania sprawy, błąd ten można naprawić w postępowaniu odwoławczym, jeżeli uzupełnienie dowodów i materiału dowodowego w sprawie sprowadzałoby się do prostych, niewymagających większego wysiłku działań organu odwoławczego, a okoliczności sprawy wskazywałyby na zasadność odwołania. Za wnioskiem tym zdaje się przemawiać redakcja przepisu art. 138 § 2 k.p.a., w którym użyto zwrotu »organ odwoławczy może uchylić«, a nie »organ odwoławczy uchyli«. Formułując w ten sposób upoważnienie do podjęcia rozstrzygnięcia kasacyjnego, przyznano organowi odwoławczemu określoną swobodę w wyborze trybu działania. Natomiast ryzyko utraty przez stronę jednej instancji administracyjnej w razie wydania rozstrzygnięcia merytoryczno-reformatoryjnego łagodzi obecnie perspektywa skorzystania przez nią z prawa do wyczerpania dwóch instancji w postępowaniu sądoadministracyjnym¹⁸.

¹⁴ Por. wyroki NSA: z 18 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2968/17, CBOSA i z 3 grudnia 2025 r., sygn. akt III OSK 2526/24, CBOSA.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 835/10, Lex nr 755447.

¹⁶ Wyrok SN z 9 czerwca 1999 r., sygn. akt III RN 7/99, OSNP 2000, Nr 9, poz. 338.

¹⁷ Zob. wyroki NSA: z 1 kwietnia 2022 r., sygn. akt I GSK 2323/18, CBOSA i z 12 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 1803/15, CBOSA.

¹⁸ Z. Kmiecik, *Postępowanie wstępne i wyjaśniające przed organem drugiej instancji*, [w:] idem, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, 2011, Lex.

Zakończenie sprawy jako kryterium materialne dopuszczalności wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne to regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności organu administracji i innych podmiotów postępowania (stron oraz podmiotów na prawach strony), podejmowanych w celu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w formie decyzji administracyjnej. Przedmiotem tego postępowania jest autorytatywna konkretyzacja normy materialnego prawa administracyjnego, dotyczącej uprawnienia lub obowiązku prawnego jednostki¹⁹. Wydanie decyzji administracyjnej w tym przedmiocie musi być jednak poprzedzone wyczerpującym i należytym ustaleniem przez organ stanu faktycznego sprawy. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że zakres postępowania dowodowego w danej sprawie wyznaczają przesłanki prawa materialnego²⁰. Istotną rolę w tym obszarze odgrywają jednak także gwarancje procesowe, rozumiane jako zespół norm prawa procesowego obowiązującego w toku postępowania, stanowiący ogół nakazów i zakazów przeznaczonych dla organu oraz stron, „mających na celu zebranie i opracowanie materiału dowodowego, w sposób maksymalnie dokładny i prawidłowy” – jako podstawę wydania decyzji w sprawie. Gwarancje te zapewniają: prawo do obrony, prawo do rzetelnego postępowania, prawo do skutecznego środka zaskarżenia, ochronę praw nabytych²¹. Warto także odnotować, że regulacja procesu stosowania prawa przy rozpoznawaniu indywidualnych spraw administracyjnych i ustanowionych w niej instytucji procesowych w doktrynie postrzegane są jako gwarancje prewencyjne stosowania prawa²².

Natomiast wznowienie postępowania jako jeden z kodeksowych trybów nadzwyczajnych należy zaliczyć do gwarancji represyjnych stosowania prawa. Jak już podano, istnienie tej instytucji wynika z potrzeby rozwiązania takich sytuacji, gdy po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej ujawnia się wadliwość postępowania wyjaśniającego bądź też gdy później powstały

¹⁹ B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 12.

²⁰ Zob. wyroki NSA: 16 stycznia 2025 r., sygn. akt I OSK 1117/24, CBOSA; z 27 czerwca 2023 r., sygn. akt I OSK 1518/22, CBOSA; z 8 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 642/22, CBOSA.

²¹ Zob. M. Łoboda, D. Strzelec, *Odwołanie od decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego a realizacja zasady dwuinstancyjności postępowania*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 7, s. 24 i podaną tam literaturę. Por. M. Kopacz, *Instytucje łagodzące formalizm procesowy w indywidualnych sprawach administracyjnych*, [w:] M. Popławski, J. Salachna, J. Sieńczyło-Chlabicz (red.), *Kryzys polskiej administracji czy państwa polskiego? Księga jubileuszowa profesora Dariusza R. Kijowskiego*, Białystok 2025, s. 561–562.

²² Szerzej na ten temat: B. Adamiak, *Stosowanie prawa w świetle koncepcji wadliwości działania administracji publicznej*, [w:] G. Łaszczyca (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, Warszawa 2024, s. 36–37.

okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy. W tych warunkach decyzja staje się wadliwa, jednakże wadliwość ta co do zasady nie dotyczy samego aktu zawierającego rozstrzygnięcie sprawy, ale jest wynikiem jego zestawienia z pewnymi okolicznościami dotyczącymi danego postępowania. W takiej sytuacji decyzja, mimo że jest ostateczna, nie może w sposób trwały rozstrzygać o prawach i obowiązkach jednostki, co skutkuje koniecznością przeprowadzenia ponownego postępowania celem stworzenia prawnej możliwości wydania poprawnego rozstrzygnięcia²³.

Skoro podstawy wznowienia postępowania odnoszą się co do zasady do postępowania poprzedzającego wydanie decyzji, to uruchomienie tego trybu nadzwyczajnego nie powinno być uzależniane od rodzaju ostatecznej decyzji wydanej w sprawie. Nie sposób przecież wykluczyć sytuacji, w której brak kwalifikowanej w tym trybie wadliwości postępowania poprzedzającego wydanie decyzji kasatoryjnej skutkowałaby wydaniem decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty bądź decyzji o umorzeniu postępowania. Należy także pamiętać, że choć głównym przedmiotem wznowienia postępowania jest weryfikacja decyzji administracyjnej, to jednak przedmiot ten może zostać połączony z merytorycznym rozpoznaniem i rozstrzygnięciem sprawy załatwionej uprzednio inną decyzją ostateczną. Zakres rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu nadzwyczajnym wyznaczony jest zakresem załatwienia sprawy weryfikowaną decyzją, co oznacza związanie materialną podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. W trybie nadzwyczajnym nie jest zatem dopuszczalna zmiana podstawy materialnoprawnej, co nie oznacza, że organ nie ocenia prawidłowości zastosowanej podstawy prawnej²⁴. Jednak, jak wcześniej wspomniano, to przesłanki prawa materialnego determinują zakres postępowania dowodowego w sprawie, którego niedostatki ujęte w normatywne ramy art. 138 § 2 k.p.a. stanowią podstawę do wydania decyzji kasatoryjnej. W świetle tych rozważań należy zatem przyjąć, że decyzja kasatoryjna, podobnie jak decyzja o umorzeniu postępowania, mimo formalnego charakteru, wiąże się z prawem materialnym.

Działanie organu odwoławczego wykonującego w ten sposób administrację publiczną należy interpretować tak, jak wynika to z zasady działania na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.). Zasada ta nakłada natomiast na organy administracji publicznej obowiązek przestrzegania norm prawa materialnego i norm proceduralnych regulujących poszczególne etapy postępowania administracyjnego. Obowiązek ten nie aktualizuje się jednak tylko przy wydawaniu

²³ Pod. F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 914.

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2020, s. 353–354.

decyzji, lecz obejmuje także czynności podejmowane w toku postępowania administracyjnego²⁵. Wadliwe zastosowanie w sprawie regulacji procesowych prowadzi w następstwie prawnym do wątpliwości odnośnie do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, a to rodzi wątpliwości co do prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego. Tylko prawidłowo ustalony stan faktyczny może stanowić podstawę do prawidłowej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego. Nie jest zatem dopuszczalne rozdzielanie regulacji materialnej od procesowej²⁶.

Wymaga także podkreślenia, że obowiązek działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa wynika z art. 7 Konstytucji RP. Kodeksowa zasada legalności działania organów administracji publicznej jest zatem ściśle związana z konstytucyjną zasadą praworządności, której obowiązywanie stanowi jeden z podstawowych fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie zaś z zasadą praworządności działania władcze, obejmujące stanowienie prawa, wydawanie decyzji jako aktów stosowania prawa oraz ich wykonywanie, muszą być uzupełnione w porządku prawnym przez normy dopuszczające możliwość weryfikacji tych działań i naprawienia ewentualnych szkód wyrządzonych przez błędne rozstrzygnięcia organów państwa²⁷. Do takich norm zaliczyć należy także te dotyczące trybu nadzwyczajnego wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego, który w razie wystąpienia kwalifikowanej wady procesowej winien znaleźć zastosowanie także w sprawie zakończonej decyzją kasatoryjną organu odwoławczego.

Za konstatacją o dopuszczalności wznowienia postępowania także w sprawie zakończonej tego rodzaju decyzją przemawiają ponadto kolejne nowelizacje przepisów k.p.a., które uwidaczniają związek decyzji kasatoryjnej z prawem materialnym. W ich wyniku wprowadzono bowiem najpierw obowiązek określenia w tej decyzji wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie (art. 138 § 2a k.p.a.), a następnie obowiązek organu pierwszej instancji zastosowania się do treści tej decyzji (art. 139a k.p.a.). Wprowadzone zmiany niewątpliwie stanowią odejście od jedynie formalnego charakteru decyzji kasatoryjnej na rzecz realnego wpływu organu odwoławczego na rozstrzygnięcie sprawy wydane po

²⁵ Szerzej: A. Janowska, *Zasada ogólna praworządności*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, Olsztyn 2017, s. 19 i nast.

²⁶ B. Adamiak, *Wyjątek od rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej na podstawie prawnej obowiązującej w dniu wykonywania administracji publicznej*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, 2015, Lex.

²⁷ Por. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 33, 40. Zob. także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 62; A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy postępowania administracyjnego. Zarys problemu*, [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005, s. 57–58.

ponownym rozpatrzeniu sprawy przez organ pierwszej instancji. Wymaga w tym miejscu podkreślenia, że organ pierwszej instancji nie posiada legitymacji procesowej do poddania decyzji organu odwoławczego weryfikacji ani w postępowaniu administracyjnym, ani w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W judykaturze za ugruntowany należy bowiem uznać pogląd, że włączenie tych organów do systemu organów administracji publicznej prowadzących postępowanie w konkretnej sprawie oznacza ograniczenie zakresu uprawnień procesowych tych jednostek. Powierzenie temu organowi właściwości do orzekania w sprawach indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez ten organ jego interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego bądź sądownoadministracyjnego²⁸. Brak możliwości kwestionowania decyzji organu odwoławczego przez organ pierwszej instancji jest kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością dopuszczenia wznowienia postępowania także w sprawie zakończonej decyzją kasatoryjną. Należy bowiem przypomnieć, że instytucja ta stanowi jedną z gwarancji stosowania prawa.

W świetle powyższych argumentów nie można uzależniać wznowienia postępowania od uprzedniego wydania decyzji kończącej postępowanie w danej sprawie. W tym zakresie należy uwzględnić literalne brzmienie art. 104 k.p.a., z którego wynika, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. W postępowaniu odwoławczym innym sposobem zakończenia sprawy w danej instancji jest także wydanie decyzji kasatoryjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Ostateczność decyzji jako kryterium formalne dopuszczalności wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Decyzją ostateczną może być zarówno decyzja wydana przez organ pierwszej instancji, jak i decyzja organu odwoławczego. Decyzja pierwszoinstancyjna staje się ostateczna co do zasady po upływie terminu do wniesienia odwołania w administracyjnym toku instancji lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ostatnią ze stron, której decyzja została doręczona.

²⁸ Zob. postanowienie NSA z 13 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1355/18, CBOSA; wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 139; uchwała NSA z 19 maja 2003 r., sygn. akt OPS 1/03, ONSA 2003, Nr 4, poz. 115.

Rozpatrzenie odwołania wniesionego po upływie terminu określonego w art. 129 § 2 k.p.a., jako skutkujące weryfikacją decyzji ostatecznej, stanowi rażące naruszenie zasady trwałości decyzji z art. 16 § 1 k.p.a. Wymaga przy tym podkreślenia, że termin do wniesienia odwołania jest terminem ustawowym, a więc nie może być przedłużany lub skracany przez organ administracji publicznej. Termin ten liczy się od dnia doręczenia decyzji stronie, która brała udział w postępowaniu, lecz wiąże również stronę, która faktycznie nie uczestniczyła w postępowaniu, jak i osobę, która bez własnej winy nie brała w sprawie udziału i której nie została doręczona decyzja. Podmiot niebiorący udziału w postępowaniu administracyjnym może wnieść zatem odwołanie, do czasu aż nie upłynął termin do wniesienia odwołania stronom, którym doręczono decyzję. Po tym terminie pismo, z którego wynika zamiar wniesienia odwołania i w którym podniesiono, że uniemożliwiono stronie udział w postępowaniu, winno być rozpatrywane jako podanie o wznowienie postępowania oparte na podstawie wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.²⁹

Powyzsze ujęcie decyzji ostatecznej ma jednak charakter ogólny i ze swej istoty nie wyczerpuje całego katalogu decyzji organu pierwszej instancji, którym przysługuje przymiot ostateczności. Z mocy bowiem art. 127 § 1a k.p.a. decyzją ostateczną jest decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. W świetle zaś art. 127a § 2 k.p.a. decyzja staje się ostateczna z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania. Przepis ten, na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., stosuje się odpowiednio do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Odstępstwa od zasady dwuinstancyjności postępowania przewidują także tzw. specustawy (tj. ustawy dotyczące konkretnych, priorytetowych inwestycji lub sytuacji nadzwyczajnych).

Przymiot decyzji ostatecznej mają decyzje wydane w postępowaniu odwoławczym. Należy jednak pamiętać, że dopóki decyzja nie zostanie podpisana w sposób prawem przewidziany, pozostaje tylko projektem decyzji, który nie wywołuje żadnych skutków prawnych, nawet w sytuacji skutecznego doręczenia go stronie postępowania. Warunkiem bowiem doręczenia decyzji jest uprzednie jej wydanie, które następuje w dacie podpisania decyzji przez upoważnionego pracownika³⁰. Zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a. sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym

²⁹ Zob. wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 746/18, CBOSA.

³⁰ Por. wyrok NSA z 17 grudnia 2021 r., sygn. akt I FSK 2129/21, CBOSA i podaną tam literaturę. Zob. także postanowienie WSA w Olsztynie z 12 grudnia 2025 r., sygn. akt I SA/Ol 497/25, CBOSA.

podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

Decyzje ostateczne korzystają z domniemania legalności tak długo, dopóki nie zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego w odpowiednim trybie w drodze decyzji ostatecznej. Nie obala zatem tego domniemania samo wznowienie postępowania, jak też wydanie po jego przeprowadzeniu decyzji nieostatecznej. Istnieje jedynie możliwość wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej po wznowieniu postępowania na podstawie art. 152 k.p.a. Należy przy tym zaznaczyć, że niektóre decyzje ostateczne (przede wszystkim te wydane w postępowaniu odwoławczym) mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Poddanie tych decyzji kontroli sądoadministracyjnej, podobnie jak ma to miejsce w postępowaniu wznowionym, nie obala domniemania ich legalności aż do uprawomocnienia się wyroku uwzględniającego skargę. W postępowaniu sądowym możliwe jest natomiast wstrzymanie ich wykonania w trybie art. 61 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ochrona tymczasowa udzielana jest także z mocy prawa w przypadku uwzględnienia skargi przez wojewódzki sąd administracyjny (art. 152 ww. ustawy)³¹.

Podsumowanie

Zakończenie sprawy decyzją ostateczną jako przesłanka pozytywna wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego winna być odczytywana z uwzględnieniem regulacji zawartej w art. 104 k.p.a. Przewidziane zaś w tym przepisie wydanie decyzji w celu innego niż rozstrzygnięcie sprawy co do istoty zakończenia sprawy w danej instancji nie może być utożsamiane jedynie z zakończeniem postępowania w sprawie. Wykazany w niniejszej publikacji związek decyzji kasatoryjnej z prawem materialnym i poprzez wydanie tej decyzji realny wpływ organu odwoławczego na rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji wydane po ponownym rozpatrzeniu sprawy uzasadniają odejście od aktualnego nurtu wykładniczego, który wyklucza wznowienie postępowania w sprawie zakończonej tego rodzaju decyzją. Za konstatacją o konieczności rewizji tego poglądu przemawia także charakter podstaw wznowienia postępowania, które co do zasady nie dotyczą wadliwości samego aktu zawierającego rozstrzygnięcie sprawy, ale są wynikiem jego zestawienia z pewnymi okolicznościami dotyczącymi danego postępowania. Eliminacja tej wadliwości powinna być zaś możliwa na każdym etapie rozpatrzenia

³¹ Por. M. Kopacz, *Zakres związania organu prowadzącego postępowanie ostateczną decyzją administracyjną*, [w:] G. Łaszczyca (red.), op. cit., s. 518.

sprawy. Uzależnienie wznowienia postępowania od rodzaju decyzji ostatecznej wydanej w sprawie prowadzi do pozbawienia strony prawa do jej weryfikacji w kodeksowym trybie nadzwyczajnym, co pozostaje w sprzeczności z art. 16 § 1 k.p.a. i godzi w ustawowe gwarancje stosowania prawa zgodnie z zasadą legalności działania organów administracji publicznej.

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.
- Adamiak B., *Stosowanie prawa w świetle koncepcji wadliwości działania administracji publicznej*, [w:] G. Łaszczycza (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, Wolters Kluwer/UŚ, Warszawa 2024.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, 2015, Lex.
- Adamiak B., Borkowski J., Krawczyk A., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 9, C.H. Beck/INP PAN, Warszawa 2020.
- Chróścielewski W. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2003.
- Janowska A., *Zasada ogólna praworządności*, [w:] P. Krzykowski (red.), *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, WPiA UWM, Olsztyn 2017.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 3: *Komentarz do art. 127–269*, WPiA UWM, Olsztyn 2021.
- Kmieciak Z., *Postępowanie wstępne i wyjaśniające przed organem drugiej instancji*, [w:] idem, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, 2011, Lex.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.
- Kopacz M., *Instytucje łagodzące formalizm procesowy w indywidualnych sprawach administracyjnych*, [w:] M. Popławski, J. Salachna, J. Sieńczyło-Chlabicz (red.), *Kryzys polskiej administracji czy państwa polskiego? Księga jubileuszowa profesora Dariusza R. Kijowskiego*, Temida 2, Białystok 2025.
- Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2008.
- Kopacz M., *Zakres związania organu prowadzącego postępowanie ostateczną decyzją administracyjną*, [w:] G. Łaszczycza (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Matana*, Wolters Kluwer/UŚ, Warszawa 2024.
- Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Łoboda M., Strzelec D., *Odwolanie od decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego a realizacja zasady dwuinstancyjności postępowania*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 7.
- Mzyk E., *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Difin, Warszawa–Zielona Góra 1994.

- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- Sobieralski K., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Presscom, Wrocław 2009.
- Sobieralski K., *Podmiotowa i przedmiotowa dopuszczalność wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 2.
- Sobieralski K., *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Wróbel A., *Konstytucyjne podstawy postępowania administracyjnego. Zarys problemu*, [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Biuro RPO, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 22.05.1991 r., IV SA 349/91*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1992, z. 10.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Żukowski L., *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wyd. UMCS, Lublin 1985.

Summary

Conclusion of a case with a final decision as a prerequisite for the resumption of general administrative proceedings

Keywords: party's right to review final administrative decisions, reopening of administrative proceedings, resolution of a case by a final decision, cassatory decision, types of administrative decisions.

The subject of this article is an analysis of one of the positive grounds for reopening general administrative proceedings, i.e., the conclusion of a case with a final decision. The current trend in interpretation is dominated by the view that it is not possible to reopen proceedings if the case (in the material sense) is still pending, i.e., has not been concluded. Therefore, the resumption of proceedings, concluded with a cassation decision of the appeal authority issued under Article 138 § 2 of the Code of Administrative Procedure, is excluded. However, in recent years, the legal regulations concerning cassation decisions have undergone significant modifications. Hence, the article aimed to assess the relevance of the above line of interpretation. The article discusses the concept and types of administrative decisions. The examined premise for the resumption of proceedings is presented in material terms (conclusion of the case) and formal terms (the final decision remaining in legal circulation). Arguments are formulated in favour of allowing the resumption of administrative proceedings even in a case concluded by a cassation decision of the appellate authority. A connection between the cassation decision and substantive law was demonstrated. It was also pointed out that, because of the amendment of the regulations through the issuance of this decision, the appellate authority gained real influence over the decision

of the first instance authority issued after reconsideration of the case. It was found that making the reopening of proceedings dependent on the type of final decision issued in the case leads to the deprivation of the party's right to review the decision under the extraordinary procedure provided for in the Code.