

z czym należy przyjąć, mimo długości tego terminu, że jest to termin **procesowy** podlegający **przywróceniu** na zasadach wynikających z art. 162–164 OrdPodU.

Możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) trzeba zarazem ściśle **oddzielić** od samej dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji, które w przypadkach wskazanych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 KPA jest **ograniczone dziesięcioletnim terminem** liczonym od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji (zob. odpowiednio art. 247 § 2 OrdPodU; por. też przytaczany już wyr. TK z 12.5.2015 r., P 46/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 702, na mocy którego przepis art. 156 § 2 KPA **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 RP** i utracił we wskazanym zakresie moc z dniem 21.5.2015 r. – por. jednak wyr. NSA: z 1.3.2016 r., I OSK 2632/15, CBOSA; z 16.3.2016 r., I OSK 2631/15, CBOSA; z 1.7.2016 r., I OSK 2298/14, CBOSA). Tego typu ograniczenia czasowe, aczkolwiek ze znacznie krótszymi terminami, odnajdujemy również w:

- 1) art. 53 ust. 7 PlanZagospU dotyczącym decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) art. 31 InwDrogPublU dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej;
- 3) art. 13 InwestLotU dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji lotniskowej;
- 4) art. 15 InwPowódźU dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej;
- 5) art. 39 ustawy z 29.6.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 552 ze zm.);
- 6) art. 27 ustawy z 24.7.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1812 ze zm.).

Wszystkie ostatnio przywołane terminy **nie mają** jednakże związku z datą wniesienia żądania stwierdzenia nieważności decyzji

(postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), gdyż czynność ta **nie przerywa** ich biegu ani **nie prowadzi do zawieszenia** tego biegu. Jest to zresztą ciekawe, ponieważ w momencie wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji w okresie bezpośrednio poprzedzającym upływ omawianych terminów to od sprawności organu prowadzącego postępowanie nadzorcze będzie w istocie zależało, czy wyda on decyzję przed upływem takiego terminu, czy dopiero po tej dacie, co na podstawie art. 158 w zw. z art. 156 KPA (odpowiednio art. 248 § 3 w zw. z art. 247 OrdPodU) ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia treści możliwej do wydania decyzji. Sytuacja może ponadto ulec dalszemu skomplikowaniu, jeśli upływ terminu wynikającego z art. 156 § 2 KPA (odpowiednio z art. 247 § 2 OrdPodU) nastąpi po wydaniu decyzji w pierwszej instancji postępowania nadzorczego, a przed zapadnięciem decyzji drugoinstancyjnej. Wówczas organ drugiej instancji powinien w każdej sytuacji (przez odpowiednie zastosowanie art. 138 KPA lub art. 233 OrdPodU) dostosować treść rozstrzygnięcia do wymogów art. 156 § 2 KPA (odpowiednio art. 247 § 2 i 3 OrdPodU).

Na marginesie warto też w tym miejscu wspomnieć, że w wyniku zmian wprowadzonych ZmKPA 2017 do Kodeksu postępowania administracyjnego dodany został nowy art. 57 § 3a KPA, zgodnie z którym **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. Według tej reguły należy zatem obecnie obliczać terminy przewidziane w art. 156 § 2 KPA (przy czym dotyczy to wyłącznie postępowań wszczynanych od 1.6.2017 r.; w tych rozpoczętych wcześniej nadal bowiem wypada stosować art. 110 i n. KC). W postępowaniu podatkowym kwestia obliczania terminów wskazanych w art. 247 OrdPodU już wcześniej była kompleksowo uregulowana w art. 12 OrdPodU.

2.3.2.6. Tryb występowania z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco)

Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) występuje się **bezpośrednio**

do organu właściwego, którym co do zasady jest **organ wyższego stopnia** nad organem, który wydał zaskarżoną decyzję lub postanowienie (ustalony zgodnie z art. 17 KPA lub odpowiednio art. 13 § 3 OrdPodU).

Nie dotyczy to jednak decyzji (postanowień, rozstrzygnięć milczących) wydanych przez **ministra** w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA oraz **samorządowe kolegium odwoławcze**. Do stwierdzenia ich nieważności właściwy jest **ten sam organ**, który wydał zaskarżoną decyzję lub postanowienie bądź załatwił sprawę milcząco (w postępowaniu podatkowym dotyczy to odpowiednio decyzji lub postanowień wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej lub samorządowe kolegium odwoławcze – art. 248 § 2 pkt 2 OrdPodU).

Trzeba jednak pamiętać, że uchybienie regułom właściwości organów w powyższym zakresie **nie wywołuje dla skarżącego negatywnych skutków**, a to ze względu na normę art. 65 KPA (odpowiednio art. 170 OrdPodU), która dotyczy również wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), nakazując – w razie skierowania go do organu niewłaściwego – przekazanie tego wniosku organowi właściwemu.

W praktyce może również pojawić się problem **zmian w strukturze aparatu administracyjnego** przejawiający się w **zniesieniu organu**, który wydał zaskarżoną decyzję (przez zastąpienie go innym organem lub rozdzielenie jego kompetencji pomiędzy inne organy). Wówczas pojawia się pytanie, w jaki sposób ustalić właściwość organu, o którym mowa w art. 157 § 1 KPA (odpowiednio w art. 248 § 2 OrdPodU). Należy to czynić poszukując w pierwszej kolejności organów istniejących w dacie składania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia), które przejęły kompetencje organu, który wydał zaskarżoną decyzję, i byłyby w tej dacie właściwe do wydania tej decyzji. Dopiero następnie należy posłużyć się ogólną regułą wynikającą z art. 17 KPA (odpowiednio z art. 13 § 3 OrdPodU), odnajdując w ten sposób organ wyższego stopnia wobec organu istniejącego w dacie składania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia), który przejął kompetencję do wydania zaskarżonej decyzji [zob. wyr. NSA z 7.7.1993 r., I SA 116/93,

Skierowanie
wniosku do organu
niewłaściwego

Zmiany
w strukturze
organów

ONSA 1994, Nr 3, poz. 109; uchw. NSA(7) z 5.6.2000 r., OPS 7/00, ONSA 2000, Nr 4, poz. 139].

Jak wskazał przy tym NSA w post. z 11.8.2011 r. (II OW 36/11, Legalis), w omawianym zakresie nie chodzi jednak o każdą zmianę właściwości organów, lecz o zmianę związaną z przemianami strukturalnymi, za którymi idzie likwidacja jednych organów i tworzenie innych organów. Dopóki zatem organ, który wydał decyzję kwestionowaną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności **istnieje**, dopóty organ właściwy do stwierdzenia jej nieważności musi być określany **wyłącznie** na podstawie art. 157 § 1 w zw. z art. 17 KPA. W takich bowiem przypadkach brak jest podstaw prawnych do sięgania do aktualnego na datę wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym stanu prawnego dotyczącego właściwości organów w sprawach, których dotyczy kwestionowana decyzja. Oznacza to, że jeśli organ, który wydał kwestionowaną decyzję **istnieje**, to na ustalenie organu właściwego do przeprowadzenia postępowania nadzwyczajnego co do tej decyzji **nie ma wpływu zmieniona właściwość** organów administracji.

Cofnięcie wniosku

Trzeba ponadto wspomnieć, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) może zostać **cofnięty** przez skarżącego zarówno na etapie postępowania w pierwszej, jak i w drugiej instancji wywołanego tym wnioskiem (zob. art. 105 § 2 i art. 138 § 1 pkt 2 KPA; odpowiednio art. 208 § 2 i art. 233 § 1 pkt 2 lit. a OrdPodU). Co przy tym istotne, w literaturze dość rozpowszechniony jest pogląd, że cofnięcie żądania (również dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji, postanowienia lub rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) jest **wyłączone z zakresu pełnomocnictwa procesowego** o charakterze ogólnym lub szczególnym i wymaga dla swej skuteczności **jednoznacznego upoważnienia** dla pełnomocnika, wprost wskazującego na jego umocowanie do złożenia oświadczenia tej treści.

↳ Uzupełniająco (z zastrzeżeniem odrębności przesłanek) zob. także uwagi poświęcone cofnięciu odwołania – Część I, Rozdział 3, pkt 2, ppkt 2.2.1.6.

Dopowiedzieć w tym miejscu wypada, że oświadczenie o cofnięciu wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia,

rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) może zostać **odwołane** (do czasu zapadnięcia decyzji ostatecznej; por. też – odpowiednio – orz. SN z 30.9.1960 r., 3 CR 1380/58, OSPiKA 1961, Nr 12, poz. 314; wyr. SN z 11.2.2011 r., I CSK 252/10, Biul. SN 2011, Nr 4, s. 10; post. SN z 7.11.2013 r., V CZ 53/13, niepubl.).

2.3.2.7. Niedopuszczalność wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) oraz jej skutki

Kwestia niedopuszczalności wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) przedstawia się w dużej mierze analogicznie jak w przypadku wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego. Należy jednak mieć na względzie niezbędne różnice, które bardziej dotyczą samych podstaw prawnych niż przyjętych konstrukcji procesowych.

Przed wszystkim więc wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) może **nie spełniać wymagań formalnych** wynikających z art. 63 KPA (odpowiednio z art. 168 OrdPodU), co będzie skutkowało **pozostawieniem tego wniosku bez rozpoznania** w trybie art. 64 KPA [odpowiednio art. 169 OrdPodU; por. też uchw. NSA(7) z 3.9.2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, Nr 1, poz. 2].

➔ W tym zakresie zachowują pełną aktualność uwagi przedstawione w Części I, Rozdziale 3, pkt 2, ppkt 2.1.

Występowanie braków formalnych nie stwarza natomiast podstaw do wydania postanowienia (decyzji) o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) (art. 61a § 1 KPA i odpowiednio art. 249 § 1 OrdPodU), bowiem tylko skutecznie wniesione (a więc odpowiadające rygorom formalnym) podanie może doprowadzić do wydania takiego rozstrzygnięcia.

Z właściwą niedopuszczalnością wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) mamy natomiast do czynienia wówczas, gdy nie zachodzą przesłanki przedmiotowe lub podmiotowe warunkujące możliwość wszczęcia postępowania w tym zakresie. Tego typu braki powinny prowadzić do wydania **postanowienia (decyzji) o odmowie**

Braki formalne

Niedopuszczalność wniosku *sensu stricto*

wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco).

Jako zatem że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) inicjuje – w sensie techniczno-procesowym – nowe postępowanie w sprawie, należy w pierwszej kolejności odwołać się do art. 61a KPA (odpowiednio do art. 165a w zw. z art. 249 § 1 *in principio* OrdPodU), gdzie zostały, również w sposób ogólny, określone **podmiotowe i przedmiotowe przyczyny** odmowy wszczęcia postępowania.

Przyczyny
podmiotowe

Przyczyną o charakterze **podmiotowym** będzie więc sytuacja, w której żądanie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) zostało wniesione przez **osobę niebędącą stroną**, a zatem osobę, która nie spełnia kryteriów przewidzianych w art. 28–30 KPA (odpowiednio w art. 133 OrdPodU).

➔ Zob. też Część I, Rozdział 3, pkt 2, ppkt 2.3.1.4.

Przyczyny
przedmiotowe

Jeśli natomiast chodzi o przyczyny **przedmiotowe** odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), to w tym zakresie należy najpierw odnieść się do regulacji art. 65–66 KPA (odpowiednio art. 170–171 OrdPodU), bowiem wskazane tam sytuacje **nie są** objęte hipotezą normy art. 61a KPA (odpowiednio art. 165a w zw. z art. 249 § 1 *in principio* OrdPodU). Jeśli zatem wniesione żądanie należy do właściwości sądu powszechnego lub na podstawie treści tego żądania nie można ustalić organu właściwego do jego załatwienia, wówczas następuje jego **zwrot** w trybie art. 66 § 3 KPA (z zastrzeżeniem oczywiście regulacji art. 66 § 4 KPA; zob. odpowiednio art. 171 § 3 i 4 OrdPodU). Z kolei, jeśli podanie dotyczy wprawdzie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), jednak trafiło do organu niewłaściwego, następuje **przekazanie** tego podania w trybie art. 65 § 1 KPA (odpowiednio art. 170 § 1 OrdPodU) lub zawiadomienie wnoszącego o organie właściwym, do którego należy prawidłowo skierować podanie (art. 66 § 1 i 2 KPA; odpowiednio art. 171 § 1–2a OrdPodU).

Przepis art. 61a KPA (odpowiednio art. 165a w zw. z art. 249 § 1 *in principio* OrdPodU) znajdzie natomiast zastosowanie do **pozo-**

stałych przypadków niedopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), czyli sytuacji, w których wnioski dotyczy stwierdzenia nieważności formy działania administracji innej niż decyzja (postanowienie, rozstrzygnięcie zapadłe milcząco, a wyjątkowo zaświadczenie dotyczące tzw. mienia zabużańskiego), względnie decyzji nieistniejącej (w ogóle niewydanej lub nikomu niedoręczonej), albo też żądanie skarżącego nie jest (formalnie) oparte na żadnej z przesłanek stwierdzenia nieważności wynikających z art. 156 § 1 KPA (odpowiednio z art. 247 § 1 OrdPodU).

Ponadto do przedmiotowych przyczyn odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) można zaliczyć również przypadki wniesienia podania dotyczącego **sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją (postanowieniem) wydaną w wyniku przeprowadzenia postępowania nieważnościowego co do tej samej decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) lub dotyczącego sprawy, w której doszło już do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), które nadal pozostaje w toku.**

Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że w postępowaniu podatkowym art. 249 § 1 OrdPodU wprost wskazuje na dwie dalsze przedmiotowe przyczyny odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia), tj. wystąpienie z żądaniem w tym przedmiocie **po upływie pięciu lat** od daty doręczenia decyzji bądź w sprawie, w której sąd administracyjny wcześniej **oddalił skargę** na zaskarżoną decyzję (z zastrzeżeniem art. 247 § 1 pkt 4 OrdPodU).

↳ W tej ostatniej kwestii zob. szerzej Część I, Rozdział 2, pkt 2.

Należy natomiast podkreślić, że na wstępnym etapie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) **nie jest rzeczą organu badania występowania przyczyny (podstawy) stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco;** zob. np. wyr. NSA z 20.12.1994 r., I SA 1143/93, ONSA 1995, Nr 3, poz. 145). W fazie wstępnej organ czuwa jednak nad

tym, by we wniosku skarżącego została wskazana podstawa stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), niemniej chodzi tutaj w istocie o dopełnienie wymogu formalnego, a nie o to, czy przyczyna wskazana przez skarżącego w rzeczywistości istnieje. To bowiem podlega badaniu już we właściwej części postępowania (wyjaśniającego).

Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia, rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) następuje na podstawie art. 61a KPA (odpowiednio art. 165a OrdPodU) w formie **postanowienia**, na które przysługuje **zażalenie**, a w ślad za tym **skarga do sądu administracyjnego** (art. 3 § 2 pkt 2 PrPostSAdm). Odmienne w tym względzie przedstawia się sytuacja w postępowaniu podatkowym, gdzie odmowa wszczęcia omawianego postępowania przybiera formę **decyzji**, od której służy **odwołanie** (art. 249 § 1 OrdPodU), a następnie również **skarga do sądu administracyjnego** (art. 3 § 2 pkt 1 PrPostSAdm).

➔ Na temat odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) i zażalenia zob. Część I, Rozdział 3, pkt 2, ppkt 2.2.1–2.2.3.

2.3.3. Wniosek o zmianę lub uchylenie decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco)

Instytucja zmiany lub uchylenia decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) nie ma charakteru w pełni jednorodnego, a ponadto wykazuje określone różnice na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego oraz postępowania podatkowego. Można jednak wyróżnić w tym zakresie następujące sytuacje:

- 1) **uchylenie** lub **zmiana** decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), na podstawie której żadna ze stron **nie nabyła prawa** (art. 154 KPA oraz odpowiednio art. 253, 253b i 254 OrdPodU);
- 2) **uchylenie** lub **zmiana** decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), na podstawie której strona **nabyła prawo** (art. 155 i 163 KPA; odpowiednio art. 253a, 253b i 254 OrdPodU);
- 3) **uchylenie** decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności (zawierającej zlecenie), których strona **nie zrealizowała**

Odmowa wszczęcia postępowania

Sytuacje uchylenia lub zmiany decyzji

w wyznaczonym terminie (art. 162 § 2 i 3 KPA; odpowiednio art. 255 OrdPodU).

We wszystkich tych przypadkach, co było już wyjaśniane w Części I, Rozdziale 3, pkt 2, ppkt 2.3, przedmiotem uchylenia lub zmiany może być wyłącznie **decyzja prawidłowa lub wadliwa nieistotnie** (a więc niezawierająca przede wszystkim wad wymienionych w art. 145 § 1 i art. 156 § 1 KPA oraz w art. 240 § 1 i art. 247 § 1 OrdPodU; odpowiednio dotyczy to rozstrzygnięcia zapadłego milcząco).

Niejednolicie kształtują się przy tym **przesłanki** uzasadniające zmianę lub uchylenie decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco) w każdej z trzech wyróżnionych sytuacji, o czym będzie jeszcze mowa poniżej.

Prawna regulacja instytucji zmiany lub uchylenia decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco), ograniczająca się do wskazanych powyżej przepisów, **nie ma charakteru samodzielnego**, dlatego też – ponieważ wniosek w tym przedmiocie uruchamia nowe dwuinstancyjne postępowanie [por. uchw. SN(PSiGiA) z 15.12.1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985, Nr 10, poz. 143] – w zakresie nieunormowanym w przywołanych przepisach należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (odpowiednio Ordynacji podatkowej) regulujące postępowanie przed organami pierwszej i drugiej instancji w trybie zwykłym, oczywiście w sposób zgodny z istotą konstrukcji zmiany lub uchylenia decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco).

Odpowiednie stosowanie przepisów o trybie zwykłym

2.3.3.1. Przedmiot zaskarżenia wnioskiem o zmianę lub uchylenie decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco)

Przedmiotem zaskarżenia omawianym wnioskiem może być przede wszystkim – istniejąca prawnie i faktycznie – **decyzja administracyjna**.

Decyzja

↳ Na ten temat zob. Część I, Rozdział 1, pkt 2 i 4, ppkt 4.1.1 oraz Rozdział 3, pkt 2, ppkt 2.2.1.1.

Co do zasady, powinna być to decyzja **ostateczna** (zob. art. 154–155 KPA i art. 253, 253a i 254 OrdPodU), niemniej na gruncie art. 162 § 2 i art. 163 KPA oraz art. 255 OrdPodU ustawodawca nie wprowadził wprost takiego wymogu, co skłania część

autorów do zajęcia stanowiska, że normy te mogą dotyczyć również decyzji **nieostatecznych**.

Jeśli chodzi o art. 162 § 2 KPA i art. 255 OrdPodU, należy zgodzić się z tym stanowiskiem, jako że kwestia dopełnienia czynności wskazanych w decyzji mieści się w sferze jej wykonania, a jak wiemy z art. 130 § 3 i 4 KPA oraz art. 239b i n. OrdPodU, wykonaniu mogą podlegać również decyzje **nieostateczne**, zatem nie można wykluczyć, że zlecenie zawarte w decyzji będzie oderwane (przede wszystkim czasowo) od kwestii uostatecznienia się decyzji. Trudno tutaj również mówić o kolizji z ewentualnym postępowaniem odwoławczym, w którym obowiązuje przecież zakaz *reformationis in peius* (art. 139 KPA i odpowiednio art. 234 OrdPodU) wykluczający w zasadzie możliwość uchylecia decyzji organu pierwszej instancji tylko z tej przyczyny, że strona nie dopełniła wskazanych w tej decyzji czynności (nie wykonała zlecenia).

Inaczej należy natomiast interpretować art. 163 KPA, bowiem powinien on dotyczyć wyłącznie decyzji **ostatecznych**, choć trzeba zastrzec, że przepisy szczególne, do których odsyła ta norma, mogą wprowadzać rozwiązania odmienne.

Kolejnym elementem, który pod względem przedmiotowym wyznacza granice dopuszczalności wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji, jest przesłanka **nabycia prawa** na podstawie tej decyzji. Zagadnienie to wywołuje duże rozbieżności w piśmiennictwie, niemniej należy podkreślić, że musi być ono odnoszone **wyłącznie do sfery materialnoprawnej**. Nie chodzi tutaj zatem o nabycie prawa (lub jego brak) o charakterze procesowym, ale wyłącznie o określone (konkretne) **uprawnienia lub obowiązki wynikające z prawa materialnego**. Za dominujące należy przy tym uznać te poglądy, które traktują nabycie prawa w sposób możliwie **szeroki**, obejmując zakresem tego pojęcia zarówno wszelkie przysporzenia w sferze uprawnień danego podmiotu, jak i każdą sytuację zmniejszenia rozmiaru obowiązku nałożonego na dany podmiot (zob. np. wyr. NSA z 27.5.2003 r., IV SA 3205/01, Legalis). Stosownie do tego mamy do czynienia z decyzjami, na podstawie których:

- 1) żadna ze stron **nie nabyła prawa** (art. 154 KPA oraz odpowiednio art. 253, 253b i 254 OrdPodU);

- 2) strona **nabyła prawo** (art. 155 i 163 KPA oraz odpowiednio art. 253a, 253b i 254 OrdPodU).

Na tle przytoczonych kryteriów rozgraniczenie obu tych rodzajów decyzji jest w miarę klarowne, jeśli chodzi o **decyzje rozstrzygające sprawę co do istoty** (przyznające, zmieniające lub odbierające określone uprawnienia lub obowiązki).

Powstaje jednak pytanie o decyzje w inny sposób kończące postępowanie, w szczególności przez jego **umorzenie** (art. 105 oraz 138 § 1 pkt 2 i 3 KPA; odpowiednio art. 208 i 233 § 1 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 OrdPodU), względnie **odmowę wszczęcia** postępowania (zob. art. 243 § 3, art. 249 i 256 OrdPodU). Wątpliwości biorą się tutaj stąd, że w takich sytuacjach nie ma przeważnie zasadniczych przeszkód do ponownego zainicjowania w sprawie zakończonej taką decyzją nowego postępowania we właściwym trybie (zwykłym lub nadzwyczajnym). Problem pojawia się jednak wówczas, gdy wystąpienie z żądaniem w danej sprawie było ograniczone terminem prekluzyjnym (materialnoprawnym), który w międzyczasie zdążył już upłynąć.

Wobec braku jakichkolwiek wynikających z art. 154, 155 i 163 KPA (odpowiednio z art. 253–253a OrdPodU) ograniczeń, z których wynikałoby, że przepisy te znajdują zastosowanie wyłącznie do decyzji rozstrzygających sprawę co do istoty (merytorycznych), należy – w zgodzie z art. 16 § 1 zd. 2 KPA (odpowiednio art. 128 zd. 2 OrdPodU) – przyjąć, że **dopuszczalna jest zmiana lub uchylenie także decyzji umarzających postępowanie** (względnie odmawiających wszczęcia postępowania). Będą to decyzje, na podstawie których żadna ze stron **nie nabyła prawa** (tak też NSA w wyr. z 18.11.2014 r., I OSK 718/13, Legalis).

Można natomiast zastanawiać się, jak traktować **decyzje kasatoryjne** (art. 138 § 2 i 4 KPA oraz art. 233 § 1 pkt 2 lit. b oraz § 2 i 3 OrdPodU), które wprawdzie są ostateczne, niewątpliwie nie przysparzają żadnych praw adresatom, jednak skutkiem ich wydania jest kontynuacja postępowania w pierwszej instancji, które to postępowanie – w przypadku wystąpienia przez stronę z wnioskiem o uchylenie lub zmianę decyzji kasatoryjnej – dublowałoby się z postępowaniem zainicjowanym takim wnioskiem. Wobec tego, albo

Decyzje procesowe
(formalne)

Decyzje
kasatoryjne

należy kategorycznie **wykluczyć** dopuszczalność złożenia wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji kasatoryjnej, albo co najmniej oczekiwać, że postępowanie, w którym wydano tę decyzję, ulegnie zawieszeniu do czasu ewentualnej zmiany lub uchylenia decyzji kasatoryjnej (art. 97 § 1 pkt 4 KPA i odpowiednio art. 201 § 1 pkt 2 OrdPodU). Bardziej przekonujące jest to pierwsze rozwiązanie.

Przyjmuje się również, że w trybie art. 154 KPA (odpowiednio art. 253 OrdPodU) **nie jest dopuszczalna zmiana lub uchylenie decyzji stwierdzającej nieważność innej decyzji** (zob. wyr. NSA z 28.5.1990 r., IV SA 224/90, ONSA 1990, Nr 2, poz. 43).

Należy ponadto podkreślić, że **wykluczone jest wprowadzanie jakichkolwiek innych (dalszych) ograniczeń**, które wyłączałyby dopuszczalność zmiany lub uchylenia poszczególnych decyzji ze względu na ich rodzaj, co wynika z art. 16 § 1 zd. 2 KPA (odpowiednio z art. 128 zd. 2 OrdPodU) odwołującego się wprost do przesłanek wyłącznie ustawowych, gdy chodzi o zakres zastosowania m.in. instytucji zmiany lub uchylenia decyzji. Bez znaczenia pozostaje zatem, czy decyzja, na podstawie której strona nabyła lub nie nabyła prawa, jest konstytutywna bądź deklaratoryjna, związana lub swobodna, została wydana z urzędu czy na żądanie strony, bowiem obowiązujące przepisy **nie przewidują** w tym zakresie żadnych ograniczeń, gdy chodzi o dopuszczalność zmiany lub uchylenia poszczególnych rodzajów decyzji [szerzej w tych kwestiach zob. *P. Gołaszewski*, *Dopuszczalność zmiany (uchylenia) decyzji związanej w postępowaniu administracyjnym* – uwagi krytyczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, MoP 2012, Nr 19].

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja decyzji wydanych (na podstawie art. 162 § 2 KPA i art. 255 OrdPodU) z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności w wyznaczonym terminie (zawierających **zlecenie**), bowiem to ten właśnie element decyduje o możliwości uchylenia (ale już nie zmiany) takiej decyzji. W praktyce będą to sytuacje stosunkowo rzadkie, niemniej w pełni **dopuszczalny** jest wniosek strony o uchylenie decyzji, która, po pierwsze, zawiera zlecenie, a po drugie, pozostaje w obrocie prawnym po upływie terminu do wykonania tego zlecenia.

Decyzje
stwierdzające
nieważność innej
decyzji

Inne rodzaje
decyzji

Decyzje
zawierające
zlecenie

Trzeba zarazem mieć na względzie, że w obowiązującym prawie mamy również do czynienia z sytuacjami, w których przepisy szczególne **wyłączają** możliwość zmiany lub uchylenia określonych kategorii decyzji. Tego typu wyłączenia odnajdujemy przede wszystkim w:

- 1) art. 63 ust. 2 GospNierRoU dotyczącym aktów własności ziemi (zob. też uchw. SN z 11.3.1994 r., III CZP 18/94, OSNCP 1994, Nr 10, poz. 186);
- 2) art. 56 ust. 3 RTVU dotyczącym decyzji Przewodniczącego KRRiT;
- 3) art. 82 ust. 1 OchrKonkurU dotyczącym decyzji Prezesa UOKiK (zob. też post. NSA z 11.2.2009 r., II GSK 749/08, Legalis).

Ponadto, art. 253b OrdPodU **wyłącza** na gruncie **postępowania podatkowego** możliwość uchylenia lub zmiany decyzji:

- 1) ustalających albo określających wysokość zobowiązania podatkowego (zob. jednak art. 254 OrdPodU);
- 2) o odpowiedzialności podatkowej płatników lub inkasentów;
- 3) o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich;
- 4) określających wysokość należnych odsetek za zwłokę;
- 5) o odpowiedzialności spadkobiercy;
- 6) określających wysokość zwrotu podatku.

Z zastrzeżeniem dotychczasowych uwag należy też dodać, że po zmianach wprowadzonych ZmKPA 2017 przedmiotem zaskarżenia wnioskiem o zmianę lub uchylenie wydanego uprzednio rozstrzygnięcia może być także **milczące załatwienie sprawy (rozstrzygnięcie zapadłe w ten sposób)**. Zgodnie bowiem z art. 122g KPA, milczenie organu – bezpośrednio, jako stan rzeczy (odzwierciedlający rozstrzygnięcie zapadłe milcząco; por. art. 110 § 2 KPA) – może stanowić przedmiot zaskarżenia w przypadku wniosku o zmianę lub uchylenie wydanego uprzednio rozstrzygnięcia. Przyjmuje się wówczas, że **skutek wydania decyzji ostatecznej** (podlegający zaskarżeniu) powstał w terminie **czternastu dni** od dnia upływu terminu przewidzianego do wydania tej decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu.

Odesłanie

Wobec powyższego, dla uproszczenia dalszych rozważań, przedstawione poniżej uwagi poświęcone zmianie lub uchynieniu decyzji należy **odpowiednio odnieść również do zmiany lub uchynienia rozstrzygnięcia zapadłego milcząco**, chyba że co innego w tej kwestii zostanie wyraźnie zaznaczone w toku prowadzonego wywodu.

Postanowienia i inne formy działania administracji

Przedmiotem zmiany lub uchynienia w omawianym trybie **nie mogą być natomiast postanowienia** (zob. art. 126 KPA i odpowiednio art. 219 OrdPodU; warto jednak zwrócić uwagę, że niekiedy na gruncie art. 122 KPA rozważa się taką możliwość w odniesieniu do postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia ugody), ani **inne formy działania administracji** (por. np. wyr. NSA z 3.2.1992 r., IV SA 1377/91, OSP 1993, Nr 10, poz. 205).

2.3.3.2. Wymogi formalne wniosku o zmianę lub uchylene decyzji (rozstrzygnięcia zapadłego milcząco)

Wniosek o zmianę lub uchylene decyzji jest **podaniem** w rozumieniu art. 63 KPA (odpowiednio art. 168 OrdPodU).

Ogólne wymogi formalne

↳ Powinien zatem odpowiadać wszystkim **ogólnym wymogom formalnym** opisanym w Części I, Rozdziale 3, pkt 2, ppkt 2.1.

Przepisy art. 154, 155, 162 § 2 i art. 163 KPA (odpowiednio art. 253–255 OrdPodU) nie przewidują natomiast wprost żadnych szczególnych wymogów formalnych, jakie powinien spełniać wniosek o uchylene lub zmianę decyzji. Z praktycznego punktu widzenia nie oznacza to bynajmniej jednak, że wniosek taki profesjonalny prawnik może ograniczyć wyłącznie do oznaczenia skarżącego, jego adresu i podpisu oraz sformułowania treści żądania.

Treść żądania wniosku

Jeśli chodzi o samą treść żądania, to w pierwszej kolejności należy dokonać wyboru w zakresie tego, czy skarżący domaga się **zmiany** czy **uchynienia** decyzji (nie dotyczy to przypadków przewidzianych w art. 162 § 2 KPA i odpowiednio w art. 255 OrdPodU, bowiem może wówczas dojść wyłącznie do uchynienia decyzji). Rzeczą skarżącego jest więc precyzyjne określenie, czy jego intencją jest całkowita **rezygnacja** z określonych uprawnień lub uwolnienie się od nałożonych obowiązków, co uzasadnia wniosek o **uchylene** decyzji, czy też jedynie **modyfikacja** treści stosunku administracyj-

noprawnego wynikającego z zaskarżonej decyzji, co z kolei implikuje wniosek o **zmianę** tej decyzji.

↳ Zob. Część II, Wzór 5.

Nie można zarazem wykluczyć sformułowania żądania omawianego wniosku w sposób **ewentualny** i to zarówno z wykorzystaniem opcji zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji, jak i przez zgłoszenie w tym względzie żądań **częściowych**. Częściowa zmiana lub uchylenie decyzji jest bowiem co do zasady dopuszczalna.

Uzasadniając treść żądania wniosku o zmianę lub uchylenie decyzji, najlepiej czynić to z uwzględnieniem **przesłanek**, jakie wynikają z poszczególnych przepisów dopuszczających taką możliwość. Wniosek ten inicjuje bowiem nowe postępowanie w **nowej sprawie** (por. wyr. NSA z 9.11.2007 r., I OSK 1531/06, Legalis), przy czym należy od razu podkreślić, że wymagana jest **tożsamość granic** tej sprawy ze sprawą, w której doszło do wydania zaskarżonej decyzji, tak by postępowanie dotyczące zmiany lub uchylenia tej decyzji nie zmieniło się w postępowanie w zupełnie nowej sprawie, która prawidłowo powinna być rozstrzygnięta w trybie zwykłym [por. też uchw. NSA(7) z 3.11.2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 4].

Wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji na podstawie **art. 154 KPA** (odpowiednio art. 253 OrdPodU) wymaga wykazania, że:

- 1) zaskarżona decyzja jest **ostateczna** (przy czym w postępowaniu podatkowym nie jest jedną z decyzji wymienionych w art. 253b OrdPodU);
- 2) zaskarżona decyzja **nie tworzy praw nabytych** dla żadnej ze stron postępowania (okoliczność tę należy mieć na względzie szczególnie wówczas, gdy w sprawie występuje więcej stron);
- 3) za uchyleniem zaskarżonej decyzji przemawia **interes społeczny lub słuszny interes strony**, co należy badać przy uwzględnieniu takich okoliczności, jak zmiany polityki administracyjnej, wykładni prawa, oceny stanów faktycznych oraz potrzeba usuwania z obrotu prawnego decyzji ostatecznych, które organy uważają za niecelowe bądź sprzeczne z zakreśloną linią postępowania w sprawach danego rodzaju

Żądania ewentualne i częściowe

Uzasadnienie

Zmiana (uchylenie) decyzji nietworzącej praw

(interesy te **nie muszą** występować łącznie; ze względu na tę przesłankę decyzja wydana na podstawie art. 154 KPA lub art. 253 OrdPodU ma charakter **uznaniowy**, co uzasadnia pierwszeństwo słusznego interesu strony przed interesem społecznym – zob. art. 7 *in fine* KPA).

Zmiana (uchylenie)
decyzji tworzącej
prawa

Wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji na podstawie **art. 155 KPA** (odpowiednio art. 253a OrdPodU) wymaga wykazania, że:

- 1) zaskarżona decyzja jest **ostateczna**;
- 2) zaskarżona decyzja **tworzy prawa** dla strony postępowania;
- 3) strona udzieliła wyraźnej (a nie dorozumianej; por. wyr. SN z 14.3.1991 r., III ARN 32/90, OSNCP 1992, Nr 6, poz. 112) **zgody** na zmianę lub uchylenie decyzji (w istocie zatem oświadczenie o wyrażeniu tej zgody stanowi dodatkowy element formalny wniosku; zgoda ta może dotyczyć tylko zmiany, tylko uchylenia, bądź zmiany lub uchylenia zarówno całej zaskarżonej decyzji, jak i wyłącznie jej części, skąd należy wyprowadzić wniosek, że działanie organu musi być ograniczone tylko do zakresu objętego udzieloną zgodą; przyjmuje się ponadto, że wyrażenie tej zgody jest **wyłączone z zakresu pełnomocnictwa procesowego** o charakterze ogólnym lub szczególnym i wymaga dla swej skuteczności **jednoznacznego upoważnienia** dla pełnomocnika, wprost wskazującego na jego umocowanie do wyrażenia takiej zgody; por. też wyr. NSA z 25.6.1985 r., SA/Wr 351/85, ONSA 1985, Nr 1, poz. 36);
- 4) za uchyleniem zaskarżonej decyzji przemawia **interes społeczny lub słuszny interes strony**, co należy badać przy uwzględnieniu takich okoliczności, jak zmiany polityki administracyjnej, wykładni prawa, oceny stanów faktycznych oraz potrzeba usuwania z obrotu prawnego decyzji ostatecznych, które organy uważają za niecelowe bądź sprzeczne z określoną linią postępowania w sprawach danego rodzaju (interesy te **nie muszą** występować łącznie; ze względu na tę przesłankę decyzja wydana na podstawie art. 155 KPA lub art. 253a OrdPodU ma charakter **uznaniowy**, co uzasadnia pierwszeństwo słusznego interesu strony przed interesem społecznym – zob. art. 7 *in fine* KPA);