

WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Agnieszka Damasiewicz

WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Agnieszka Damasiewicz



Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Helena Kisilowska, prof. UTH Radom

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

ERGO Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-415-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Rozdział pierwszy	
Cele książki	9
Sztuka patrzenia na prawo	9
Rozdział drugi	
Cel wznowienia postępowania	13
Podstawa wykładni celowościowej przepisów o wznowieniu	13
Rozdział trzeci	
Definicja sprawy w kontekście wznowienia postępowania	23
Potencjalna konkurencja pojęć: „sprawa”, „decyzja” i „postępowanie”	23
Rozdział czwarty	
Ostateczność decyzji jako warunek dopuszczalności wznowienia postępowania	49
Różnica między ostatecznością decyzji a ostatecznym załatwieniem sprawy....	49
Rozdział piąty	
Granice wznowionego postępowania	65
Istota „nadzwyczajności” wznowienia	65
Rozdział szósty	
Przesłanki wznowienia postępowania	73
Ściśle rozumiany katalog zamknięty.....	73
6.1. Fałszywe dowody i popełnienie przestępstwa	74
6.2. Podjęcie decyzji przez pracownika lub organ wyłączony.....	81
6.3. Brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy	85
6.4. Nowe okoliczności lub dowody	105
6.5. Brak obligatoryjnego stanowiska innego organu	120

6.6. Odmienne rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego	123
6.7. Uchylenie lub zmiana decyzji będącej podstawą rozstrzygnięcia	124
Rozdział siódmy	
Inicjatywa wszczęcia postępowania	135
Wieloaspektowość rozumienia strony	135
7.1. Podstawy uprawnienia do zainicjowania wznowienia postępowania	135
7.2. Konkurujące definicje strony.....	142
7.3. Moment badania przymiotu strony w dwustopniowym postępowaniu wznowieniowym	157
7.4. Wielość wniosków o wznowienie postępowania	175
Rozdział ósmy	
Dochowanie terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania	179
Szczególny termin, zależny od wiedzy	179
Rozdział dziewiąty	
Właściwość organu	191
Źródła sporów kompetencyjnych	191
Rozdział dziesiąty	
Rodzaje decyzji kończących postępowanie	201
Konkurencja między umorzeniem postępowania a uchyleniem decyzji	201
Rozdział jedenasty	
Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji	207
„Matematyczno”-administracyjne ujęcie prawdopodobieństwa	207
Rozdział dwunasty	
Ograniczenie dopuszczalności uchylenia decyzji w wyniku wznowienia	219
Emanacja granic wznowionego postępowania	219
12.1. Niespełnienie się przesłanki wznowieniowej	220
12.2. Upływ terminu jako przesłanka odmowy uchylenia decyzji.....	227
12.3. Konieczność wydania decyzji w istocie odpowiadającej dotychczasowej	231
Rozdział trzynasty	
Konkluzje	259
Bibliografia	265
Orzecznictwo	269

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.06.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
ZTP	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Piśmiennictwo i publikatory

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
GAP	– Gospodarka, Administracja Państwowa
Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M. Praw.	– Monitor Prawniczy

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	–	Państwo i Prawo
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PS	–	Przegląd Sądowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	–	Samorząd Terytorialny

Inne

BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
decyzja WZ	–	decyzja o warunkach zabudowy
GINB	–	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
MPZP	–	miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
organ	–	organ administracji publicznej
PINB	–	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
postępowanie	–	postępowanie w sprawie wznowienia postępowania
przedwznowieniowe		
pozwolenie na budowę	–	decyzja administracyjna zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę
PZT	–	projekt zagospodarowania terenu
SKO	–	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WINB	–	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
WKZ	–	Wojewódzki Konserwator Zabytków
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

Rozdział pierwszy

CELE KSIĄŻKI

Sztuka patrzenia na prawo

[**Kontekstowość prawa**] Kubizm w malarstwie polegał na umieszczaniu obiektu w szesnastu i rozbijaniu go na szereg czytelnych figur – walców, kul, stożków. Te elementy rozebranego przedmiotu umieszczano obok siebie na płótnie. Pozwalało to zobaczyć analizowany obiekt jednocześnie z wielu perspektyw i dawało jego pełniejszy obraz.

Na instytucje prawne także można spojrzeć „kubistycznie”. Oznacza to patrzenie z różnych perspektyw, aby stworzyć pełniejszy obraz analizowanej instytucji prawnej. Chodzi o obserwowanie normy prawnej, a nawet samego tylko przepisu, w różnych warunkach prawnych. Odpowiednikiem walca, kuli i stożka w kubizmie jest, w prawie, analiza dogmatyczna, refleksja teoretycznoprawna i obserwacja praktyki stosowania prawa. Przy czym chodzi tu nie o praktykę opartą na stwierdzeniach, lecz o praktykę opartą na uzasadnieniach. Czym innym bowiem jest stwierdzenie, choćby poparte autorytetem sądu, a czym innym jest to samo stwierdzenie poparte autorytetem, dającej mu oparcie argumentacji i przedstawionego toku myślenia, dowodzącego prawidłowości wywiedzionego wniosku.

Taki kubistyczny eksperyment myślowy, który przeprowadzam na prawie, polega na tym, aby przyjrzeć się stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie w sposób wyabstrahowany, gdzie elementy prawa materialnego są jedynie ilustracją sposobu stosowania kodeksu, ale w kontekście przepisów konkretnej dziedziny prawa administracyjnego materialnego w sposób uwzględniający jej specyfikę – jednocześnie na płaszczyźnie teoretycznej i płaszczyźnie praktycznej. Na płaszczyźnie teoretycznej chodzi o analizę tekstu prawnego i dokonanie jego wykładni językowej. Na płaszczyźnie praktycznej chodzi o spojrzenie na stosowanie prawa w warunkach pracy organu administracji publicznej i sądu administracyjnego, co zwykle wymaga dokonania wykładni systemowej i celowościowej. Aby sprawdzić wiarygodność tej ostatniej, trzeba uwzględnić także konsekwencje stosowania przepisu. Dopiero takie ujęcie uwzględnia spojrzenie na prawo jako zdarzenie społeczne, a nie jedynie językowe. W tym działaniu

upatrywałabym „kubistycznego” spojrzenia na prawo. Wielopłaszczyznowego, pozwalającego na pełne zobaczenie „obiekta”, jakim jest dana instytucja prawna.

Obserwując, jak się zachowuje prawo w takiej sytuacji, możliwe jest wyciągnięcie wniosków użytecznych dla konstrukcji instytucji prawnej i dla wykładni przepisów procedury administracyjnej w świetle prawa materialnego. O ile każda ustawa prawa administracyjnego materialnego ma swoją specyfikę, o tyle procedura administracyjna jest, w swoim brzmieniu, identyczna dla wszystkich ustaw prawa administracyjnego materialnego, chyba że te ostatnie w jakimś zakresie ją wprost korygują¹. Dlatego odczytanie jej w kontekście poszczególnych praw administracyjnych materialnych może rzutować na wykrycie znacznie szerszej perspektywy uregulowań proceduralnych, niż wynikałoby to z lektury wyłącznie Kodeksu postępowania administracyjnego. Najistotniejszy jest tu wzajemny wpływ materii regulowanej prawem administracyjnym materialnym oraz materii procedury administracyjnej. Stosowanie procedury w konkretnych warunkach materialnoprawnych może rzucić nowe światło na tę procedurę oraz na wykładnię przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności w kontekście wykładni systemowej. Następnie ma miejsce coś w rodzaju koła hermeneutycznego, pozwalającego na głębsze zrozumienie prawa. Koło hermeneutyczne co do zasady opisuje sposób rozumienia tekstu. Nie można zrozumieć całości bez zrozumienia szczegółu, a szczegół nie może być rozumiany bez odwołania się do całości. Skuteczna interpretacja polega na ruchu kolistym – od całości do szczegółu (dedukcji) i od szczegółu do całości (indukcji), z uwzględnieniem przedsądu, czyli zastanych przez interpretatora odczytów tekstu, jego interpretacji i towarzyszących mu założeń². W omawianym przeze mnie przypadku ten sposób rozumienia opiera się na testowaniu normy proceduralnej w ramach przedmiotu konkretnego prawa materialnego. Barwną ilustracją takiego wzajemnego wpływu praw okazuje się postępowanie administracyjne odczytywane w warunkach stosowania prawa materialnego administracyjnego, jakim jest prawo budowlane. Do analizy wybrałam zagadnienie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę.

[Zastosowanie procedury administracyjnej w kontekście prawa budowlanego] Postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę uregulowane jest w przepisach ustawy z 7.06.1994 r. – Prawo budowlane³. Celem regulacji zawartej w tej ustawie jest ochrona interesu publicznego w trakcie przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów indywidualnych. W orzecznictwie sądowym oraz w literaturze formułowane są szczegółowe cele prawa budowlanego, czyli zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego i indywidualnego, potencjalnie zagrożonego ze strony wadliwie wykonanych obiektów budowlanych,

¹ Przykładem jest wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. przez art. 28 ust. 3 pr. bud.

² Zob. uczeni zajmujący się tym mechanizmem, czyli Friedrich Schleiermacher, Martin Heidegger, Hans-Georg Gadamer.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

bezpieczeństwo użytkowania obiektu, ochrona środowiska, ochrona przed hałasem i drganiami oraz zapewnienie ładu przestrzennego, ochrona zdrowia i życia obywateli, bezpieczeństwo, ochrona środowiska oraz ochrona prawa własności⁴. Postępowanie takie kończy się, w założeniu, zatwierdzeniem projektu budowlanego i udzieleniem pozwolenia na budowę, jeśli inwestycja jest zgodna z przepisami. Ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę upoważnia do rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych⁵.

Wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją administracyjną jest instytucją prawa administracyjnego procesowego. Najwięcej poświęca się jej miejsca w komentarzach do Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozważania te są zwykle ilustrowane przykładami z orzecznictwa sądów administracyjnych i doktryny. Jest to ilustrowanie twierdzeń i przedstawianie toku myślenia przypadkami z różnych praw administracyjnych materialnych, które sprawnie obrazują określony, przedstawiany w danym momencie mechanizm działania instytucji prawnej czy normy. Czym innym jest to, co proponuję, czyli przetestowanie stosowania prawa proceduralnego w kontekście jednego, kompletnego prawa materialnego, nietraktowanego wybiórczo jako wygodna ilustracja dla określonych twierdzeń o procedurze, ale jako przedmiot całościowy, obsługiwany tą procedurą.

Pierwszym celem książki jest wykazanie, że instytucja procesowa może być daleko bardziej złożona, niż wynikałoby to z samej analizy prawa administracyjnego procesowego, jeśli spojrzeć na nią przez pryzmat określonej dziedziny prawa administracyjnego materialnego. Jest to teza o charakterze ogólniejszym, niezamykającym się w ramach jednej ustawy z dziedziny prawa administracyjnego materialnego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Prawo budowlane jako prawo materialne w szczególności sposób wpływa na stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego. Niekiedy wprost wyłącza jego przepisy, jak to ma miejsce w art. 28 ust. 3 pr. bud. Innym razem, co ciekawsze, specyfika prawa budowlanego wyłącza możliwość zastosowania przepisu kodeksowego. Tak jest na przykład w odniesieniu do art. 105 § 2 k.p.a., który reguluje kwestię zgody na umorzenie postępowania, czyniąc ją przesłanką tegoż umorzenia. Tymczasem w prawie budowlanym zdarzają się sytuacje, w których zgoda nie jest potrzebna, a sprzeciw jest wręcz niedopuszczalny. Ma to miejsce w przypadku, gdy inwestor cofa wniosek o pozwolenie na budowę. Takie cofnięcie wniosku determinuje umorzenie postępowania na podstawie cytowanego przepisu, bez względu na zgodę lub

⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 11.03.2020 r., II SA/Po 974/19, LEX nr 2923263, powołujący się także na: H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 31 oraz podaną tam literaturę.

⁵ Niekiedy nie jest to decyzja ostateczna, ponieważ wystarczy decyzja wykonalna, np. na mocy art. 130 k.p.a. lub skutek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności dla niektórych rodzajów inwestycji budowlanych. Ponadto niekiedy nie jest konieczna decyzja o pozwoleniu na budowę, ponieważ wystarcza skutecznie dokonane zgłoszenie. Jednak do celów analizy na tym etapie wystarczy przywołanie tej zasadniczej formy, czyli ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

brak zgody stron postępowania⁶. W pozostałych przypadkach prawo budowlane wpływa na wykładnię przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ inny sposób wykładni, wydawałoby się, że w abstrakcyjnym ujęciu lub na tle innej ustawy materialnoprawnej uzasadniony, w prawie budowlanym doprowadziłby do skutków niedających się obronić ani systemowo, ani celowościowo.

Drugim celem książki jest spojrzenie na instytucję wznowienia postępowania przez pryzmat prawa budowlanego i wyprowadzenie nowych wniosków istotnych dla zastosowania tej instytucji prawnej, także *in abstracto*. Jest to cel szczegółowy, jego osiągnięcie ma spowodować refleksję nad stosowaniem instytucji prawa proceduralnego, jaką jest wznowienie postępowania, do konkretnej dziedziny prawa administracyjnego materialnego, a jednocześnie ma też dostarczać dowodów na tezę postawioną w ramach określania celu pierwszego, ogólnego, opisanego wyżej.

⁶ Problem nie jest czysto teoretyczny. W swojej praktyce jako urzędnika miałam do czynienia z pismem, złożonym w imieniu stron, przez profesjonalnego pełnomocnika, wyrażającym sprzeciw wobec decyzji organu odwoławczego, uchylającej pozwolenie na budowę i umarzającej postępowanie w tej sprawie, wobec cofnięcia wniosku inwestora o wydanie pozwolenia na budowę. Sprzeciw był motywowany tym, że strony odwołujące się od decyzji o pozwoleniu na budowę chciały mieć na piśmie rozpoznane ich odwołanie w sprawie. Sprzeciw ów był nieskuteczny, co potwierdził organ drugiej instancji, rozpoznając zażalenie stron na postanowienie o umorzeniu postępowania.

Rozdział drugi

CEL WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA

Podstawa wykładni celowościowej przepisów o wznowieniu

[**Pierwszeństwo tekstu czy celu**] Instytucja prawna ma w założeniu realizować założony cel. Ponadto ma określony kształt ustawowy, w formie przepisów, oraz określony kształt prawny, na który składają się dodatkowo wykładnia tych przepisów oraz praktyka ich stosowania.

Z jednej strony cel instytucji powinien być ucieleśniony w brzmieniu przepisów, które ją regulują. Z drugiej strony w czasie stosowania prawa bada się, czy przepisy pozwalają zrealizować założony cel instytucji. W razie problemów na tym tle, stosuje się wykładnię celowościową, która jednak nie może być sprzeczna z wykładnią językową i systemową. Wynika to stąd, że realizacja celu zadeklarowanego poza ustawą, na przykład w jej uzasadnieniu, nie może stać w sprzeczności z treścią przepisu, ponieważ zagrażałoby to pewności prawa i nadinterpretowaniu przez ustawodawcę nieudolnie sformułowanych przez niego przepisów. Zastosowanie wykładni celowościowej pomaga dokonać wyboru pomiędzy ewentualnymi kilkoma różnymi wynikami pozostałych metod wykładni.

Powstaje dylemat podobny do tego, czy pierwsze było jajko czy kura, a mianowicie, czy warto zaczynać rozmowę o instytucji prawnej od jej celu czy od jej kształtu w formie brzmienia przepisów. Ktoś mógłby powiedzieć, że należy zaczynać od źródła. To jest słuszne twierdzenie, ale nie rozwiązuje dylematu, ponieważ nie jest jednoznaczne, co jest tu źródłem. O ile przepis jest źródłem prawa, w potocznym rozumieniu, to nie sposób pominąć, że cel instytucji prawnej jest źródłem przepisu. Sądzę, że ten dylemat należy rozwiązać następująco. Mając na uwadze koncepcję koła hermeneutycznego, należy założyć, że rozumienie prawa można zacząć albo w dowolnym momencie, albo w momencie, który uznaje się w danej chwili za punkt wyjścia, czyli na poziomie przedsądu. Przedsąd jest oparty na doświadczeniu, stanowi początek rozumienia. Przy tym założeniu, prawnik szukający rozwiązania określonej kwestii prawnej dla swojego klienta czy też prawnik będący sędzią i szukający sposobu rozstrzygnięcia sporu, czy wreszcie

niebędąca prawnikiem osoba, której obowiązki obejmują stosowanie prawa, a więc na przykład urzędnik pracujący w strukturze organu administracji architektoniczno-budowlanej, sięgają w pierwszej kolejności zawsze do brzmienia przepisu, zanim rozważą, czy kształtuje on całą normę czy dopiero jej część oraz jaki jest jego cel. Postąpię podobnie i zacznę od treści przepisów regulujących instytucję wznowienia postępowania.

[Problematiczna dwuetapowość postępowania] Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania (postępowanie przedwznowieniowe) zostaje wszczęte na ogólnych zasadach, to znaczy w chwili wpłynięcia wniosku do organu administracji publicznej¹, natomiast postępowanie wznowione zostaje wszczęte w wyniku wydania postanowienia o wznowieniu postępowania².

Taka konstrukcja wynika z przyjętego modelu tego postępowania nadzwyczajnego. Możliwe są dwa: jednoetapowy i dwuetapowy³. W jednoetapowym wszczęcie postępowania wznowionego następuje z chwilą wniesienia wniosku do organu. W dwuetapowym organ w pierwszym etapie przeprowadza wstępne postępowanie mające na celu zbadanie wniosku pod względem formalnym, czy spełnione są przesłanki podmiotowe, przedmiotowe oraz czy wniosek o wznowienie postępowania został złożony w ustawowym terminie⁴. Do przesłanek podmiotowych należy to, czy wnioskodawca ma legitymację do złożenia wniosku o wznowienie, czyli czy jest stroną⁵, oraz czy ma zdolność procesową. W Kodeksie postępowania administracyjnego przyjęto model dwuetapowy.

Pierwszym problemem, jaki pojawia się na tym tle, jest kwestia legitymacji wnioskodawcy, która powinna być przesłanką wydania postanowienia poprzedzonego sprawdzeniem wniosku pod względem formalnym, o wznowieniu lub odmowie wznowienia postępowania, stanowi jednocześnie jedną z przyczyn wznowienia⁶, które są badane dopiero po wznowieniu. Wynika to stąd, że postanowienie o wznowieniu stanowi podstawę do przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia⁷.

Żeby zilustrować ten problem, przytoczę charakterystyczne rozstrzygnięcie sądów administracyjnych (WSA i NSA) kwestionujące działania organów administracji pierwszej i drugiej instancji w zakresie oceny przymiotu strony. Otóż organy te bazowały na ustaleniu oczywistego braku przymiotu strony w postępowaniu dotyczącym warunków zabudowy i odpowiednio: wydały i utrzymały postanowienie o odmowie wznowienia postępowania w tej sprawie. Natomiast WSA i NSA stwierdziły, że nie sposób mówić

¹ Art. 61 § 3 k.p.a.

² Art. 149 § 1 k.p.a.

³ Zob. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 410–411.

⁴ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214; wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

⁵ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

⁶ Art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

⁷ Art. 149 § 2 k.p.a.

o oczywistym (ewidentnym) braku przymiotu strony w konkretnym postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do podmiotu, który, składając wniosek o wznowienie, powołuje się na własny interes prawny, dla weryfikacji którego niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, obejmującego zwłaszcza badanie i ocenę określonego materiału dowodowego. Dotyczy to w szczególności spraw, w których przymiot strony zależy od określenia rodzaju i zasięgu oddziaływania projektowanej inwestycji, co zwykle jest kwestią sporną. Wynik zależy od analizy materiału dowodowego. Przykładowo, w cytowanej sprawie chodziło m.in. o dokumenty dotyczące projektowanej inwestycji (elektrowni wiatrowej), takie jak: raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, decyzja środowiskowa, mapa zasięgu oddziaływania akustycznego inwestycji⁸. W konsekwencji NSA uznał, że wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania z przyczyn podmiotowych należy ograniczyć do przypadków, gdy jednostka żądająca wszczęcia postępowania nie powołuje się na swój interes prawny. Ustalenie, czy sprawa dotyczy interesu prawnego jednostki, może bowiem nastąpić wyłącznie w toku postępowania. Oznacza to, że jeśli okoliczność, czy danemu podmiotowi przysługuje status strony postępowania, stanowi jednocześnie przesłankę wznowienia postępowania⁹, to musi być ona badana już po wszczęciu postępowania wznowieniowego¹⁰. Jeśli dany podmiot powołuje się na swój własny interes prawny, to ustalenie, czy znajduje to pokrycie w faktach, może nastąpić wyłącznie w toku postępowania, przy zapewnieniu udziału w tych czynnościach ustalających. W doktrynie pojawia się w tym kontekście stwierdzenie, że rozpoznanie interesu prawnego poza postępowaniem, bez zapewnienia czynnego udziału jednostki, jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, którego wartością jest prawo do procesu, a zatem prawo do obrony w trybie regulowanym przepisami prawa¹¹.

Takie uzasadnienie jest dyskusyjne z dwóch względów. Po pierwsze postępowanie w sprawie wznowienia postępowania jest także pełnoprawnym postępowaniem, podlegającym ocenie organu drugiej instancji w postępowaniu zażaleniowym oraz ocenie sądu administracyjnego z punktu widzenia legalności. Po drugie proponowane przez sądy ujęcie wydaje się naruszać zasadę proporcjonalności, skoro wznowienie godzące w interesy wnioskodawcy już przez sam fakt wszczęcia postępowania może mieć miejsce w sytuacji, gdy jest oparte na nieweryfikowalnych i być może gołosłownych twierdzeniach przypadkowej, być może, osoby, mającej interes w tym, żeby zablokować obrót prawny dotyczący inwestycji¹².

⁸ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

⁹ Art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

¹⁰ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064; wyrok NSA z 17.04.2012 r., II OSK 191/12, LEX nr 1219080; wyrok NSA z 7.05.2013 r., I OSK 2185/11, LEX nr 1343871.

¹¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, komentarz do art. 149 k.p.a.

¹² Kwestia ta, tutaj tylko zasygnalizowana, jest szerzej omówiona w rozdziale siódmym „Inicjatywa wszczęcia postępowania”.

Przy założeniu jednak, że cytowane stanowisko sądów uznaje się za aktualnie dominujące w orzecznictwie i części literatury, warto odpowiedzieć sobie na pytanie, kiedy aktualnie zachodzą przesłanki stwierdzenia niedopuszczalności wznowienia postępowania z przyczyn podmiotowych, przy tymczasowym założeniu, że materialne podstawy uznania przymiotu strony są rozpatrywane dopiero we wznowionym postępowaniu. Otóż niedopuszczalność taka będzie miała miejsce, gdy żądanie wszczęcia postępowania złoży podmiot niemający zdolności do czynności prawnych, a działający bez przedstawiciela ustawowego, a także gdy jednostka żądająca wszczęcia postępowania nie powołuje się na swój interes prawny. Przykładowo, jeśli sołtys wsi występuje o wznowienie postępowania w sprawie budowy stacji bazowej telefonii komórkowej lub łączności kolejowej, powołując się na to, że w bezpośrednim sąsiedztwie są zabudowania należące do mieszkańców wsi, których, jako sołtys, reprezentuje, to niewątpliwie jest to przesłanka do odmowy wznowienia z uwagi na oczywisty brak przymiotu strony. Sołtys to jednostka pomocnicza gminy, a nie organ administracji publicznej¹³. W tym sensie nie ma nawet uprawnień przysługujących gminie jako ewentualnej stronie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, gdyby się okazało, że nieruchomość należąca do gminy leży w obszarze oddziaływania inwestycji. Mimo że reprezentuje interesy mieszkańców, nie ma też legitymacji do występowania w ich imieniu jako przedstawiciel czy pełnomocnik stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę, chyba że sołtys robi to jako osoba osobno umocowana na podstawie indywidualnych pełnomocnictw. Tym samym sołtysowi występującemu jako „sołectwo będące stroną w postępowaniu o pozwolenie na budowę” w sposób oczywisty, z mocy samego prawa, nie przysługuje status strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę, gdy wprost powołuje się na interes osób trzecich, tj. mieszkańców wsi na terenie sołectwa.

Do przesłanek przedmiotowych sprawdzanych na poziomie formalnego badania wniosku o wznowienie należy wskazanie ustawowej podstawy wznowienia. Podkreślenia wymaga, że chodzi o jej wskazanie przez wnioskodawcę, a nie jej zaistnienie. Fakt jej zaistnienia jest badany dopiero we wznowionym postępowaniu¹⁴. Do przesłanek przedmiotowych należy także istnienie sprawy administracyjnej, istnienie decyzji ostatecznej podjętej w tej sprawie¹⁵ oraz ustalenie właściwości organu¹⁶. Każda z tych kwestii jest omówiona w dalszej części książki¹⁷. Jeśli organ stwierdzi, że podmiot żą-

¹³ Sołectwo nie posiada osobowości prawnej. Jego działania pozostają działaniami podejmowanymi w ramach gminy. Tym samym sołectwo, jako takie, nie może być stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Stroną może być gmina, reprezentowana przez odpowiednio umocowane jednostki, przy czym może być ona stroną jedynie w przypadku, gdy nieruchomość należąca do gminy lub pozostająca w jej zarządzie pozostaje w obszarze oddziaływania inwestycji.

¹⁴ Art. 149 § 2 k.p.a.

¹⁵ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214; wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

¹⁶ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

¹⁷ Zob. rozdział trzeci „Definicja sprawy w kontekście wznowienia postępowania”; rozdział czwarty „Ostateczność decyzji jako warunek dopuszczalności wznowienia postępowania”; rozdział dziewiąty „Właściwość organu”.

dający wznowienia postępowania nie wskazał ustawowych przesłanek wznowienia, że sprawa administracyjna nie zakończyła się ostateczną decyzją administracyjną albo że ta decyzja administracyjna nie istnieje w obrocie prawnym, na przykład skutek stwierdzenia jej nieważności lub skutek orzeczenia innego rodzaju, tj. uchylającego, wygaszającego czy zmieniającego tę decyzję, lub też że nie został zachowany termin do złożenia wniosku o wznowienie, to organ odmawia, postanowieniem, wznowienia postępowania¹⁸. Natomiast pozytywne ustalenia w tym zakresie powinny zakończyć się wydaniem postanowienia o wznowieniu, które otwiera drugi etap postępowania wznowieniowego, w trakcie którego organ najpierw bada, czy przyczyna wznowienia rzeczywiście wystąpiła w sprawie, a jeśli wystąpiła, to jakie niesie to skutki dla decyzji ostatecznej.

Konkludując, dwuetapowy model postępowania wznowieniowego powoduje, że uznaje się, iż postanowienie o wznowieniu ma charakter formalny, który nie dotyczy meritum wznowienia¹⁹.

[Rozbita struktura postępowania] Po wznowieniu postępowania rozstrzygane są dwie odmienne kwestie²⁰. Pierwsza dotyczy istnienia przyczyny wznowienia. Jeśli przyczyna taka wystąpiła, organ bada następnie związek między wadą postępowania a treścią wydanej decyzji oraz jakie z tego wynikają skutki dla rozstrzygnięcia sprawy²¹, w postaci uchylenia lub odmowy uchylenia decyzji, której dotyczy postępowanie. Ten etap postępowania wznowieniowego co do zasady powinien zakończyć się wydaniem jednego z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 151 § 1 k.p.a. W razie braku spełnienia się przesłanki wznowieniowej lub braku wskazanego związku między wadą postępowania a jego wynikiem, wydaje decyzję o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej. W razie spełnienia się przesłanki wznowieniowej i wystąpienia związku między wadą postępowania a jego wynikiem, wydaje decyzję o uchyleniu decyzji ostatecznej i wydaje nową. W razie spełnienia się przesłanki wznowieniowej i mimo jej wad, upływu terminu do jej uchylenia, jedynie stwierdza wydanie decyzji ostatecznej z naruszeniem prawa.

T. Kielkowski wskazuje, że z jednej strony zasadne byłoby rozstrzygnięcie przyczyny wznowienia w postanowieniu o wznowieniu lub jego odmowie, z drugiej jednak przepis, wskazując, na czym polegać ma przeprowadzenie wznowionego postępowania, a więc

¹⁸ Art. 149 § 3 k.p.a.; zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 804; wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

¹⁹ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

²⁰ T. Kielkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 963 i powołani tam: W.F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965/3, s. 52; J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 67; B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, ST 1992/12, s. 46.

²¹ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

„postępowania co do przyczyn wznowienia”²², wydaje się wykluczać to rozstrzygnięcie w postanowieniu i przenosi je dopiero na etap wznowionego postępowania²³. Autor ten słusznie zauważa, że istnieje rozdzźwięk między brzmieniem przepisów a sensem struktury postępowania. Warto byłoby w pierwszym etapie przesądzić nie tylko przesłanki formalne, ale także wystąpienie przesłanek wznowienia i wtedy dopiero wznowić postępowanie oraz w ramach drugiego etapu ustalić konsekwencje wystąpienia wad postępowania i ich wpływ na decyzję ostateczną.

Na pewno nie pomogła w tej kwestii zmiana formy rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania – z decyzji na postanowienie²⁴. Do 10.04.2011 r. odmowa wznowienia następowała w formie decyzji, a od 11.04.2011 r. w formie postanowienia. Powinna zostać zachowana decyzja administracyjna jako forma rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania, choć nie dlatego, że jest rozstrzygnięciem co do istoty sprawy, tylko dlatego, że rozstrzygnięcie kończy postępowanie w sprawie²⁵. Zmiana formy odmowy wznowienia z formy decyzji na formę postanowienia jest zatem zasadnicza, ponieważ oznacza, że podstawą do odmowy mogą być tylko względy formalne, a nie merytoryczne²⁶. Podnosi się, że skutek tej zmiany jest taki, iż wznowienie obejmuje czynności proceduralne, mające na celu ustalenie okoliczności formalnych, niemniej jednak nie są one podejmowane w ramach postępowania administracyjnego. Nie są one czynnościami procesowymi, lecz mają charakter wewnętrzny²⁷. Wskazuje się, że nadanie powyższego charakteru czynnościom organu służącym ocenie dopuszczalności wznowienia w konkretnej sprawie postępowania sprawia, że organ administracji podejmuje działania wyjaśniające bez obowiązku zapewnienia w nich czynnego udziału wnioskodawcy²⁸. Sytuacja ta stoi na przeszkodzie możliwości rozstrzygania o spornej legitymacji osoby sprzeciwiającej się pominięciu w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną, ponieważ prowadziłoby do ustalania jej interesu prawnego przed wszczęciem postępowania

²² Art. 149 § 2 k.p.a.

²³ T. Kielkowski [w:] *Kodeks...*, 2015, s. 963. Uwagi na temat zbyt uproszczonego charakteru tej instytucji, jej niedostosowania i innych wad w ustach tego Autora są o tyle ważne, że orzeka on także w sprawach wznowienia, w szczególności w sprawach o pozwolenia na budowę.

²⁴ Ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), która weszła w życie 11.04.2011 r.

²⁵ Zob. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie...*, s. 414.

²⁶ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2021, komentarz do art. 149 k.p.a.

²⁷ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064; wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214; wyrok NSA z 19.05.2010 r., II OSK 893/09, LEX nr 597941 i powołane tam: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 673 oraz B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 576; zob. także M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 881; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 894 oraz M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 976; C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2005, s. 331.

²⁸ Wyrok NSA z 19.05.2010 r., II OSK 893/09, LEX nr 597941.

administracyjnego. Podnosi się, że organ nie ma uprawnienia na etapie wstępnym weryfikowania przyczyn wznowienia, w tym legitymacji procesowej wnioskodawcy w oparciu o zebrane w sprawie dowody oraz analizę stanu prawnego w sytuacji, gdy jednocześnie wnioskodawca nie ma procesowo zapewnionego dostępu do materiału dowodowego i nie ma możliwości wypowiedzenia się co do okoliczności istotnych dla ustalenia jego interesu prawnego²⁹. Wskazuje się w tym kontekście także na konstytucyjny wymiar prawa do procesu³⁰, przy czym to akurat nie tylko w kontekście formy rozstrzygnięcia o wznowieniu w postaci postanowienia, ale także w postaci decyzji administracyjnej. Wspomniany konstytucyjny wymiar prawa do procesu, zdaniem autora tego poglądu, nie pozwala przyjąć, że merytoryczne kwestie, odnoszące się do położenia nieruchomości skarżącego poza obszarem oddziaływania obiektu objętego pozwoleniem na rozbudowę (i przebudowę), mogły zostać rozstrzygnięte w decyzji odmawiającej wznowienia postępowania. Orzekanie o interesie prawnym wnioskodawcy mieści się w ocenie przyczyny wznowienia³¹. Rzeczywiście ta ostatnia kwestia wynika z brzmienia przepisu, zgodnie z którym przyczyny wznowienia są badane po wznowieniu postępowania³². Przyczyna „podmiotowa” niedopuszczalności wznowienia postępowania nie może być odnoszona do sytuacji, gdy z żądaniem wznowienia postępowania występuje osoba, która twierdzi, że ma interes prawny, wbrew jednak prawu została pominięta w zakończonym postępowaniu administracyjnym³³. Przy czym jednocześnie ta ostatnia kwestia jest wynikiem jedynie określonego ukształtowania instytucji wznowienia postępowania, a nie wynikiem wykładni prokonstytucyjnej. Można sobie wyobrazić odmienne ukształtowanie tej instytucji, przez określenie, że badanie przesłanek wznowieniowych odbywa się w ramach postępowania wyjaśniającego mającego miejsce przed wydaniem decyzji o wznowieniu postępowania (przy założeniu powrotu do formy decyzji w tym zakresie).

Przy takiej formule okazuje się, że to podział na postanowienie w sprawie wznowienia postępowania i decyzję kończącą wznowione postępowanie jest zbędny, skoro zakres badania sprawy na etapie postanowienia jest bardzo ograniczony i *de facto* opiera się na arbitralnych twierdzeniach wnioskodawcy, a jednocześnie nawet te zweryfikowane pozytywnie przesłanki wydania postanowienia mogą być następnie kwestionowane w postępowaniu wznowieniowym. Przykładowo, wznowienie postępowania nie zamyka

²⁹ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064; wyrok NSA z 19.09.2014 r., II OSK 641/13, CBOSA.

³⁰ Wyrok NSA z 19.05.2010 r., II OSK 893/09, LEX nr 597941 i cytowana tam B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 41–42.

³¹ Art. 149 § 2 k.p.a.; wyrok NSA z 19.05.2010 r., II OSK 893/09, LEX nr 597941; wyrok NSA z 3.07.2000 r., II SA 648/00, LEX nr 55304; wyrok NSA z 5.10.2007 r., I OSK 1390/06, ONSAiWSA 2008/6, poz. 91.

³² Art. 149 § 2 k.p.a.

³³ Wyrok NSA z 19.05.2010 r., II OSK 893/09, LEX nr 597941; wyrok NSA z 25.01.2007 r., II OSK 218/06, LEX nr 341257; wyrok NSA z 8.01.2008 r., II OSK 1778/06, LEX nr 508818; wyrok NSA z 6.11.2009 r., II OSK 1753/08, LEX nr 587257; wyrok NSA z 12.11.2009 r., II OSK 1214/08, LEX nr 587196; wyrok NSA z 9.03.2010 r., II GSK 441/09, LEX nr 596824.

ostatecznie kwestii oceny zachowania terminu do wznowienia postępowania. Organ po wznowieniu także może badać, czy termin został zachowany, jeśli zostanie to zakwestionowane przez strony postępowania. Jeżeli organ po wznowieniu dostrzeże, że wniosek o wznowienie został złożony z uchybieniem terminu, powinien postępowanie umorzyć. Wydaje się, że nawet zwolennicy tezy, iż postępowanie może skończyć się wyłącznie jedną z decyzji wskazanych w art. 151 k.p.a., choćby rozstrzygnięcie opierało się na ustaleniu, że wnioskodawca nie jest stroną, muszą się zgodzić, że ustalenie, iż niespełniona została przesłanka badana, z założenia, na etapie formalnego sprawdzenia wniosku, powinno prowadzić do umorzenia postępowania, a nie do odmowy uchylenia decyzji³⁴.

W związku z przyjętą, omówioną wyżej, formułą podziału zagadnień rozstrzyganych w postępowaniu przedwznowieniowym i wznowionym, przedmiot wznowionego postępowania jest złożony, w dość niefortunny sposób. Zasadniczo obejmuje dwie odmienne kwestie prawne. Pierwsza dotyczy możliwości weryfikacji decyzji w tym trybie nadzwyczajnym (dopuszczalność podmiotowa i przedmiotowa oraz powołanie ustawowej podstawy wznowienia), druga – merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej materialnej³⁵. Dyskusja na temat kłopotliwości konstrukcji instytucji wznowienia polega na tym, że przy wskazywaniu zalet³⁶ oraz wad³⁷ tej struktury wątpliwości budzi rozstrzyganie dwóch kwestii o różnym charakterze, w tym jednej niejako prejudycjalnej do drugiej, w jednym postępowaniu. Połączenie rozstrzygnięcia nadzorczego co do przyczyn wznowienia z wydaniem decyzji merytorycznej uniemożliwia dostosowanie procedury do specyfiki każdej z tych kwestii, a także tworzy wątpliwości dotyczące właściwości organu, gdzie w zasadzie organem właściwym do badania kwestii pierwszej powinien być organ nadzorczy, a więc drugiej instancji, a do badania drugiej kwestii – organ właściwy w sprawie merytorycznej w pierwszej instancji³⁸. Tym bardziej nieuzasadnione jest, moim zdaniem, przeniesienie badania przesłanek wznowienia z etapu rozstrzygnięcia w sprawie wznowienia na etap wznowionego postępowania, a w konsekwencji także błędem była zmiana tego rozstrzygnięcia z decyzji na postanowienie, co utrudniło wskazane uporządkowanie kwestii konstrukcji instytucji wznowienia.

Rozdźwięk ten widać w szczególności w następujących kwestiach. Skoro wybrano model dwuetapowy, to w pierwszym etapie powinny być badane przesłanki wznowienia i dopiero ich wystąpienie powinno kończyć się wznowieniem postępowania. W drugim etapie powinno się badać wpływ stwierdzonego zaistnienia tych przesłanek na możliwość odmowy uchylenia decyzji lub konieczność jej uchylenia. To uzasadniałoby sens dwuetapowości, gdzie w pierwszym etapie oceniałoby się dopuszczalność wznowienia,

³⁴ Szczegółowo kwestia wyboru między zastosowaniem art. 151 i 105 k.p.a. została omówiona w rozdziale dziesiątym „Rodzaje decyzji kończących wznowione postępowanie”.

³⁵ Wyrok WSA w Opolu z 13.10.2020 r., II SA/Op 66/20, LEX nr 3071493.

³⁶ J. Borkowski, *Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1978/1, s. 70.

³⁷ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 181–182.

³⁸ Zob. ujęcie tej kwestii T. Kielkowski [w:] *Kodeks...*, 2015, s. 962.

a drugi etap jest w całości poświęcony badaniu wpływu zaistniałej wady postępowania na decyzję ostateczną. Przy obecnym ujęciu dochodzi bowiem do poważnego „zgrzytu”, kiedy to odmowa uchylecia decyzji niekiedy wiąże się z merytoryczną oceną decyzji, a niekiedy nie ma z nią nic wspólnego, ponieważ nie dochodzi do badania treści decyzji pod żadnym względem – czyli jeżeli okaże się, że przesłanka wznowieniowa, w szczególności przesłanka braku udziału strony, nie spełniła się. Ta dwoistość jest całkowicie nieczytelna. Osoba, która dowiaduje się, że odmówiono uchylecia decyzji, nie jest w stanie, na podstawie samej tej informacji stwierdzić, czy decyzja w ogóle podlegała ocenie czy też nie.

Być może, alternatywnie, kwestia ta powinna być ujęta we wznowieniu, tak jak w klasycznym modelu kodeksowym, a więc każdy może złożyć wniosek, który jest rozpatrywany bez osobnego postanowienia o wszczęciu postępowania, a następnie może zakończyć się umorzeniem postępowania na podstawie art. 105 k.p.a. lub odpowiednio art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., jeśli chodzi o postępowanie odwoławcze, dotyczących umorzenia bezprzedmiotowego postępowania, jeśli przesłanki jego prowadzenia ustąpią.

[Cel w naprawieniu wad postępowania, nie decyzji] Formułując cel wznowienia postępowania, trzeba brać pod uwagę, że wyróżnia się dwa rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej: wadliwość procesowoprawną i wadliwość materialnoprawną³⁹. Pierwsza polega na wadach postępowania, druga na wadach decyzji. W przeciwieństwie do postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, we wznowieniu chodzi nie o wadliwość samego rozstrzygnięcia, ale wadliwość postępowania prowadzącego do wydania decyzji⁴⁰. Wznowione postępowanie ma służyć sprawdzeniu, czy wady te wystąpiły oraz dopiero następnie, czy miały wpływ na wynik postępowania. Jeśli tak, to kolejnym celem wznowienia postępowania jest naprawienie tej wady procesowej i wynikającej z niej wady decyzji. Stąd wznowienie postępowania jest instytucją pozwalającą co prawda na ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, ale tylko warunkowo, a więc w sytuacji, gdy postępowanie prowadzące do jej wydania było dotknięte kwalifikowaną wadą, wyliczoną enumeratywnie w przepisach prawa procesowego⁴¹. Jeśli tak nie było, to zarzuty odnoszące się do wad materialnoprawnych decyzji muszą być oceniane jako bezprzedmiotowe⁴² i w stanie wydana decyzja o odmowie uchylecia decyzji ostatecznej, bez badania zarzutów materialnych formułowanych względem samej decyzji ostatecznej. Do eliminowania z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami materialnoprawnymi powołana jest bowiem odrębna instytucja – stwierdzenie nieważności decyzji, którego przesłanki

³⁹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2021, komentarz do art. 145 k.p.a.

⁴⁰ Por. E. Mzyk, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 19.

⁴¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, 2011, s. 562 oraz B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 504; T. Kielkowski [w:] *Kodeks...*, 2015, s. 962; M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, 2018, s. 911.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2009 r., VIII SA/Wa 605/08, LEX nr 564152.

określone zostały w art. 156 § 1 k.p.a.⁴³ Innymi słowy, celem wznowienia nie jest rozpoznanie sprawy od nowa, jak w przypadku rozpatrywania odwołania od decyzji zapadłej w pierwszej instancji wniesionego do organu drugiej instancji, lecz zbadanie istnienia określonych wad postępowania, ich wpływu na rozstrzygnięcie i dopiero po ustaleniu, że taki wpływ nastąpił, konieczne jest podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia. Tym samym wznowienie postępowania samo w sobie nie otwiera możliwości ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy administracyjnej⁴⁴. Stwarza taką możliwość, jeśli postępowanie, w którym zapadła decyzja, było dotknięte wadą wyliczoną w przesłankach wznowienia⁴⁵. Natomiast negatywne ustalenia w tym zakresie, czyli stwierdzenie braku wystąpienia ustawowej przesłanki wznowienia postępowania, zamyka organowi drogę do merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej. Decyzja o odmowie uchylecia decyzji dotychczasowej nie stanowi rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Wydanie tej decyzji jest bowiem następstwem ustalenia przez organ braku podstaw wznowieniowych, co wyłącza dopuszczalność rozstrzygania o istocie sprawy. Skoro przesłanka wznowieniowa nie zaistniała, wszelkie dalsze ustalenia i oceny odnoszące się do treści decyzji ostatecznej są nie tylko zbędne, ale wręcz niedopuszczalne, biorąc pod uwagę treść art. 16 k.p.a.⁴⁶ Przepis ten formułuje zasadę dwuinstancyjności i tym samym ograniczenia się do przeprowadzenia sprawy w dwóch instancjach, o ile nie zaistniały przesłanki wyraźnie wymienione w ustawie.

Podsumowując, celem wznowionego postępowania jest sprawdzenie istnienia i ewentualne naprawienie wad postępowania zakończonych ostateczną decyzją, a nie przeprowadzenie postępowania jeszcze raz w całości, jak ma to miejsce w trybie odwoławczym.

⁴³ Wyrok NSA z 1.02.2001 r., IV SA 2436/98, LEX nr 55759, błędnie zacytowany w wyroku WSA w Warszawie z 30.06.2009 r., VIII SA/Wa 605/08, LEX nr 564152 jako wyrok z 6.02.2001 r.

⁴⁴ R. Stankiewicz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 1057 oraz cytowana tam B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, AUWr 1985, Prawo CXII, s. 92.

⁴⁵ R. Stankiewicz [w:] *Kodeks...*, 2017, s. 1058 oraz cytowany tam W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 230.

⁴⁶ Wyrok WSA w Łodzi z 22.05.2018 r., II SA/Łd 280/18, LEX nr 2503789, oddalający skargę.

Rozdział trzeci

DEFINICJA SPRAWY W KONTEKŚCIE WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA

Potencjalna konkurencja pojęć: „sprawa”, „decyzja” i „postępowanie”

Biorąc pod uwagę, że postępowanie wznawia się w **sprawie** zakończonej decyzją ostateczną, istotne jest ustalenie, kiedy mamy do czynienia ze „sprawą”. Niezależnie od tego, jak bardzo teoretyczne mogłyby się wydawać spory dotyczące definicji „sprawy”, rozstrzygnięcie tej kwestii na gruncie prawa budowlanego, w kontekście wznowienia postępowania, ma wymiar praktyczny, skoro organ musi na tej podstawie zdecydować, czy wznović postępowanie.

[Wielość spraw czy wielość decyzji] Można postawić tezę, że w prawie budowlanym chodzi o „sprawę” zakończoną decyzją administracyjną zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę. Jednak pojawia się tu kilka zagadnień, które zmuszają do poddania tej tezy weryfikacji.

Otóż zamierzenie budowlane może być realizowane na podstawie, łącznie, kilku decyzji administracyjnych. W pierwszej kolejności są to przypadki, w których wydano pozwolenie na budowę, a następnie, wobec konieczności lub chęci dokonania przez inwestora zmian istotnych, wydano jedno lub kilka pozwoleń zmieniających, określanych w praktyce jako tzw. pozwolenia zamiennne, stanowiące odrębne decyzje administracyjne¹. Zgodnie z art. 36a ust. 1 pr. bud. istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne jedynie po

¹ Nazwa ta nie jest precyzyjna, ponieważ pozwolenie zmieniające wpływa na treść pozwolenia na budowę w określonym zakresie, pozostawiając tę decyzję w obrocie w pozostałym zakresie, a nie stanowi „zamiany” poprzedniego pozwolenia na nowe. Jednak to określenie przyjęło się w obrocie, także w języku urzędowym, w takim stopniu i jest zrozumiałe dla uczestników obrotu, więc także korzystam z niego w książce.

uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Drugim takim przypadkiem, kiedy zamierzenie budowlane jest realizowane na podstawie kilku decyzji o pozwoleniu na budowę, jest sytuacja „etapowania” zamierzenia. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pr. bud. pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Oznacza to, że dla jednego zamierzenia budowlanego może być wydana więcej niż jedna decyzja o pozwoleniu na budowę, czyli przepis z zasady uznaje „zamierzenie budowlane” za przedmiot jednego pozwolenia na budowę, określając jednak warunki ujęcia go w ramy kilku pozwoleń na budowę, w pewien sposób połączonych obowiązkiem przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego.

W kontekście takich „wielodecyzyjnych” inwestycji budowlanych zdefiniowanie sprawy w prawie budowlanym, w tym także na potrzeby postępowania wznowieniowego, nie jest proste i prowadzi do sformułowania wielu pytań:

1. Czy, jeśli inwestycja jest realizowana na podstawie pozwolenia na budowę i kilku pozwoleń zamiennych, jest to jedna sprawa czy kilka spraw, w rozumieniu przepisów o wznowieniu postępowania?
2. Czy można wznowić postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, które zostało zmienione pozwoleniem zamiennym?
3. Czy „sprawa” dotyczy zamierzenia budowlanego jako całości, czy każdego pozwolenia na budowę wydawanego w ramach etapowania zamierzenia budowlanego osobno?
4. Czy sprawa załatwiana we wznowionym postępowaniu to nowa sprawa, czy ta sama sprawa pozwolenia na budowę, które jest przedmiotem wznowionego postępowania?
5. Czy ze sprawą, w kontekście wznowienia postępowania, mamy do czynienia także w przypadku zgłoszenia przyjętego milcząco?
6. Czy można żądać wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o uchyleniu pozwolenia na budowę i przekazaniu do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji?

Te pytania dowodzą, że zdefiniowanie pojęcia sprawy jest konieczne, by móc ocenić, czy, kiedy i w jakim zakresie można wznowić postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę.

[Wielość spraw czy wielość postępowań] Zamierzenie budowlane może mieć charakter względnie podzielny lub niepodzielny. W pierwszym przypadku, zgodnie z art. 33 ust. 1 pr. bud., chodzi o zamierzenie budowlane obejmujące więcej niż jeden obiekt, gdzie możliwe jest podzielenie go na obiekty lub zespoły obiektów **mogące samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem**. W drugim przypadku chodzi **zwykle** o obiekt budowlany, czyli zgodnie z art. 3 pkt 1 pr. bud. budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość **użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem**, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Powstaje zatem pytanie, czy podzielność bądź niepodzielność zamierzenia budowlanego może mieć wpływ na określenie, co jest sprawą w kontekście prawa budowlanego. Jak wynika z cytowanych przepisów, niewątpliwie podzielne zamierzenie budowlane może być przedmiotem wielu postępowań o pozwolenie na budowę, w ramach etapowania. Co więcej, także niepodzielne zamierzenie budowlane może być przedmiotem licznych postępowań, w ramach udzielania pozwoleń zamiennych. Tym samym zarówno podzielność, jak i niepodzielność inwestycji nie stoją na przeszkodzie prowadzeniu wielu postępowań dotyczących tej samej inwestycji. Można więc zaryzykować postawienie tezy, że sprawa jednego zamierzenia budowlanego może być załatwiana w ramach kilku postępowań administracyjnych. Jednak to jeszcze nie odpowiada na pytanie, czy zamierzenie budowlane jako całość decyduje o tym, czy mamy do czynienia ze sprawą, czy też ilość postępowań dotyczących tego zamierzenia budowlanego decyduje o ilości spraw.

W doktrynie prezentowany jest słuszny pogląd, że należy rozróżniać pojęcie sprawy administracyjnej od pojęcia postępowania administracyjnego. Pierwsze pojęcie ma charakter materialny, a drugie proceduralny. Przy czym nie można pominąć, że w doktrynie istnieją rozbieżności co do tego, czy to wnioskodawca swoim wnioskiem kreuje sprawę, czy też sprawa jest zdeterminowana przepisami materialnoprawnymi, a wnioskodawca jedynie uruchamia postępowanie.

Biorąc pod uwagę to, że instytucja wznowienia dotyczy wznowienia **postępowania**, ale **w sprawie** administracyjnej, omawiane kwestie mają zasadnicze znaczenie.

Czy integralność obiektu lub jego niepodzielny charakter determinuje zakres sprawy w sensie materialnym, niezależnie od możliwości załatwienia jej w ramach kilku postępowań, czy też każde z tych postępowań stwarza nową sprawę? Gdyby instytucja wznowienia nie odnosiła się do pojęcia sprawy, a jedynie poprzestała na odniesieniu się do postępowania, to zagadnienie miałoby charakter czysto proceduralny i byłoby łatwe do oceny. Bez względu na materię, przedmiotem wznowienia byłoby postępowanie. Jednak odniesienie się do sprawy czyni rzecz bardziej złożoną. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest potrzebne, by móc ocenić, jaki wpływ ma wznowienie jednego z postępowań kreujących materialnoprawne podstawy realizacji inwestycji na decyzje o pozwoleniach zamiennych lub decyzje składające się na „etapowanie” zamierzenia budowlanego. Czy powinny one być objęte wznowieniem z tego powodu, że stanowią łącznie „sprawę”

zamierzenia budowlanego, czy też uchylenie jednej z nich kreuje przesłankę wznowienia pozostałych, na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., oraz co się stanie, jeśli wymagania formalne stają na przeszkodzie uchyleniu decyzji powiązanych, na przykład w związku z upływem terminów do złożenia stosownych wniosków o wznowieni?

Warto zwrócić uwagę na to, że jest to problem, który ujawnia się w kontekście prawa budowlanego i być może na tle wyabstrahowanej analizy Kodeksu postępowania administracyjnego nie byłby trudnym zagadnieniem. Można sobie wyobrazić twierdzenie, że skoro da się wyodrębnić podstawę materialnoprawną, która załatwia jakiś wniosek w danym postępowaniu, to właśnie ta podstawa materialnoprawna określa zakres sprawy. Jednak istnieje podstawa materialnoprawna do wydania pozwolenia zamiennego w przypadku istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, a jednocześnie ta postawa materialnoprawna nie jest wystarczająca do wydania samodzielnej decyzji, ponieważ wykonalność pozwolenia zamiennego zależy od bytu prawnego pozwolenia pierwotnego i, formalnie rzecz biorąc, decyzja zamienna zmienia pozwolenie, pozostawiając jego określoną część w mocy, na podstawie osobnej decyzji, tzw. pierwotnej.

Założmy, że sprawę administracyjną kreuje, a pośrednio definiuje, kwestia zindywidualizowanych praw lub obowiązków danego podmiotu, w tym przypadku: inwestora. Profesor J. Zimmermann wskazuje na spór doktrynalny² między profesorem W. Dawidowiczem a profesorem T. Wosiem, gdzie pierwszy uznaje, że sprawę tworzy żądanie wnioskodawcy³, a drugi, że nie treść żądania tworzy sprawę administracyjną, ale żądanie wszczęcia postępowania czyni (istniejącą) sprawę przedmiotem postępowania administracyjnego⁴, czyli że istniejąca w przepisach możliwość konkretyzacji praw i obowiązków tworzy, potencjalnie, sprawę, która może być przedmiotem postępowania na wniosek zainteresowanego. Taki przedmiot dyskusji wygląda na prezentację poglądów na temat tego, kiedy powstaje sprawa administracyjna: czy w chwili wejścia w życie przepisu materialnoprawnego upoważniającego do żądania wszczęcia postępowania celem konkretyzacji określonego w nim prawa, czy w chwili złożenia wniosku w organie o wszczęcie postępowania celem konkretyzacji określonych praw. Jednak te poglądy determinują także zakres sprawy, ponieważ to, czy decyzja o powstaniu sprawy należy do przepisu czy do wnioskodawcy, określa także jej treść.

Z tego punktu widzenia warto sprawdzić, czy którakolwiek z tych koncepcji odpowiada na pytanie o to, co jest „sprawą” w przypadku zamierzenia budowlanego. Chodzi o to, czy sprawą jest pierwotne pozwolenie na budowę, a pozwolenia zamienne są osobnymi

² Jednocześnie zaznacza, że trudno mówić tu o sporze w sytuacji, gdy obydwaj autorzy opierają się na różnych założeniach wyjściowych.

³ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 78 i przywołany tam: W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 71 oraz W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, PiP 1993/4, s. 42.

⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 78 i powołany tam T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr 1990/1022, Prawo CLXVIII, s. 333.

sprawami, czy też sprawą administracyjną jest to, co wynika z sumy tych decyzji i tworzy zespół praw i obowiązków inwestora. Podobne pytanie należy sformułować odnośnie do etapowania zamierzenia budowlanego – czy sprawą jest przedmiot każdego z pozwoleń na budowę, wydawanych na obiekty lub zespoły obiektów składających się na etapy zamierzenia budowlanego, czy też wszystkie pozwolenia składające się na zamierzenie budowlane łącznie.

Czytelnikowi, który pomyślał: „oczywiście, że każde pozwolenie na budowę jest jedną sprawą”, należy odpowiedzieć: sądy administracyjne obecnie czasem orzekają tak, jak gdyby to zamierzenie budowlane tworzyło jedną sprawę, bez względu na to, ile jest pozwoleń na budowę.

Czytelnikowi, który pomyślał: „oczywiście, że cała inwestycja jest jedną sprawą, bez względu na to, z ilu pozwoleń na budowę się składa”, należy odpowiedzieć: stanowisko doktryny, zgodnie z którym jedna decyzja to jedna sprawa, należy uznać za dominujące.

Co oznacza, że kwestia ta wymaga rozstrzygnięcia. Profesor J. Zimmermann przytacza pogląd profesora T. Wośa: nie treść żądania tworzy sprawę administracyjną, ale żądanie wszczęcia postępowania czyni sprawę przedmiotem postępowania⁵. Jednocześnie autor ten wskazuje, że byt sprawy administracyjnej jest zawsze uprzedni wobec postępowania i tylko postępowanie, a nie sprawa, zależy od wniesienia podania przez dany podmiot⁶, czyli te dwa poglądy są zbieżne.

Sprawy administracyjnej nie można postrzegać przez pryzmat prawa procesowego⁷. Sprawa administracyjna nie może być utożsamiana z postępowaniem⁸. Sprawa jest kreowana przez przepis prawa materialnego, a postępowanie jest kreowane przez wniosek zainteresowanego. Jednocześnie profesor J. Zimmermann stwierdza, że co do zasady liczba spraw i decyzji powinna być taka sama⁹. Nie ma też możliwości traktowania kilku decyzji jako pozostających w granicach tej samej sprawy¹⁰. Nie ma w tym sprzeczności – chodzi o to, że coś innego jest źródłem sprawy (przepis materialny), a coś innego jest źródłem postępowania (wniosek strony), ale co do zasady ilość spraw i postępowań powinna być taka sama. Jednocześnie jednak w prawie budowlanym, z uwagi na jego specyfikę wynikającą z konstrukcji pozwoleń zamiennych i etapowanych zamierzeń budowlanych, pojawiają się sytuacje, które każą drążyć temat.

⁵ T. Woś, *Pojęcie „sprawy”...*, s. 333.

⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty...* s. 78 i 81.

⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 79.

⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 80.

⁹ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 58; J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 84.

¹⁰ T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 77; J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 84.

[Sprawy administracyjne materialne i sprawy administracyjne procesowe] W orzecznictwie¹¹ i doktrynie¹² pojawił się pogląd, że są dwa rodzaje spraw administracyjnych: sprawy administracyjne materialne i sprawy administracyjne procesowe. Sąd wskazuje, że: „Sprawy administracyjne materialne to te, które mają podstawy prawne w normie prawa materialnego. Istotą tych spraw jest dokonanie (...) konkretyzacji normy prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki mającej interes prawny lub obowiązek prawny. Sprawy administracyjne procesowe to te, które mają podstawy prawne w prawie procesowym. Istotą tych spraw jest dokonanie w trybie unormowanym w prawie procesowym, w formie decyzji administracyjnej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawa procesowego regulującej określone rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej oraz określone konsekwencje owej wadliwości. (...) Przedmiotem postępowania zwykłego jest sprawa administracyjna materialna, zaś zasadniczym przedmiotem postępowania nadzwyczajnego jest sprawa administracyjna procesowa. Sąd wskazuje jednak, że w ramach tej ostatniej dochodzi często do nadzwyczajnego otwarcia i rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej”¹³. Z kolei P. Kledzik wskazuje, że: „unormowania przyjęte w zakresie regulacji ogólnego postępowania administracyjnego dają podstawę do wyróżnienia dwóch kategorii indywidualnych spraw administracyjnych, kończących się wydawaniem decyzji administracyjnej, tj. spraw materialnych i spraw procesowych. (...) Zróżnicowanie przedmiotu spraw materialnych i procesowych stanowi podstawę wyróżnienia dwóch rodzajów postępowania, tj. w przypadku spraw materialnych – postępowania zwykłego (jurysdykcyjnego), a w zakresie spraw procesowych – postępowania nadzwyczajnego”¹⁴. J. Zimmermann podkreśla, że nie zgadza się ze stanowiskiem P. Kledzika i wskazuje, że „wyodrębnienie «spraw procesowych» jest nieprawidłowe. Spraw takich po prostu nie ma. (...) Jeśli ktoś wyodrębnia «sprawy procesowe», to oznacza, że myli (...) załatwienie sprawy z zakończeniem postępowania. To, że przepisy pozwalają w pewnych sytuacjach na wydanie decyzji procesowej (decyzji o umorzeniu postępowania lub decyzji kasacyjnej), nie oznacza, że taka decyzja kończy lub załatwia sprawę administracyjną. Ona tylko kończy postępowanie w danej instancji”¹⁵. Warto zwrócić uwagę, że podział wskazany przez WSA w Opolu i P. Kledzika wyznacza linię podziału spraw materialnych i procesowych jako linię podziału między postępowaniem zwyczajnym i nadzwyczajnym, co zupełnie nie znajduje uzasadnienia, biorąc pod uwagę, że w obu tych postępowaniach albo dochodzi, albo może dojść do dokonania ocen na podstawie przepisów materialnoprawnych. Już bardziej prawdopodobny byłby podział w ujęciu J. Zimmermanna, który, nie zgadzając się z takim podziałem, wskazuje, że potencjalnie mógłby on dotyczyć decyzji merytorycznych i decyzji procesowych w postaci na przykład umorzenia postępowania. Jednocześnie jednak trudno pogodzić pogląd

¹¹ Wyrok WSA w Opolu z 13.10.2020 r., II SA/Op 66/20, LEX nr 3071493.

¹² P. Kledzik, *Aksjologiczne aspekty stosowania instytucji stwierdzenia nieważności w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. I, Warszawa 2017, s. 1047, za: J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 88–89.

¹³ Wyrok WSA w Opolu z 13.10.2020 r., II SA/Op 66/20, LEX nr 3071493.

¹⁴ P. Kledzik, *Aksjologiczne aspekty...*, s. 1047, za: J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 88–89.

¹⁵ Art. 104 § 2 k.p.a.; zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 88.