

MACIEJ SZALĘGA

ORCID: 0000-0003-4480-5890

UNIWERSYTET WROCŁAWSKI

## WERYFIKACJA DECYZJI KASACYJNEJ POWODUJĄCEJ PRZEKAZANIE SPRAWY DO PONOWNEGO ROZPOZNANIA W TRYBACH NADZWYCZAJNYCH OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

**Abstrakt:** Celem niniejszego artykułu jest omówienie spektrum tematyki dotyczącej decyzji kasacyjnej oraz możliwości weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego. Omówiono również wpływ zastosowania trybów nadzwyczajnych na rozstrzygnięcia podjęte w wyniku wydania decyzji kasacyjnej.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, decyzja administracyjna, decyzja kasacyjna, rozpoznanie sprawy, nadzwyczajny tryb postępowania administracyjnego

### WSTĘP

Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji stanowi jedno z rozstrzygnięć organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Katalog rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu odwoławczym został określony w art. 138 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, zaś przesłanki pozytywne warunkujące wydanie omawianego rodzaju decyzji zawiera art. 138 § 2 k.p.a. W niniejszym opracowaniu decyzja ta będzie określana zamiennie mianem decyzji kasacyjnej lub kasatoryjnej<sup>2</sup>.

Decyzja kasacyjna jest rozstrzygnięciem złożonym, które składa się z dwóch elementów. Pierwszy element — uchylenie zaskarżonej decyzji — jest konse-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. (dalej: k.p.a.).

<sup>2</sup> Pojęciem decyzji kasatoryjnej posługuje się między innymi R. Sawuła. Zob. R. Sawuła, *W poszukiwaniu modelu decyzji kasacyjnej organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 259.

kwencją „stwierdzenia przez organ odwoławczy na podstawie ustalonej wadliwości postępowania przed organem I instancji, iż zaskarżone orzeczenie w postaci, jaką nadał mu organ I instancji, nie może stać się ostateczne”<sup>3</sup>. Drugi element — przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji — jest następstwem stwierdzenia przez organ odwoławczy, że sposób rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji uniemożliwia podjęcie orzeczenia rozstrzygającego sprawę co do istoty<sup>4</sup>.

Przez wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji kasatoryjnej wywoływany jest skutek procesowy — „powrót sprawy indywidualnej do stanu postępowania przed organem pierwszej instancji”<sup>5</sup>. Podkreśla to Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 maja 2021 r.:

Decyzja kasacyjna stanowi jedynie podstawę do ponownego przeprowadzenia postępowania i tym samym utrzymuje stan sprawy w toku. Wydanie decyzji kasacyjnej przez organ odwoławczy nie tylko nie prowadzi do zakończenia postępowania, lecz zobowiązuje w tej sprawie organ I instancji do ponownego wydania decyzji administracyjnej<sup>6</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń określił decyzję kasacyjną jako „czysto procesową »międzyinstancyjną«, która nie załatwia sprawy co do istoty”<sup>7</sup>. Oznacza to, że decyzja kasatoryjna w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 *in fine* k.p.a.)<sup>8</sup>. K. Sobieralski zwraca uwagę, że decyzja kasacyjna jako rozstrzygnięcie procesowe, które nie kształtuje stosunku materialnoprawnego, „stanowi przeszkodę dla ukształtowania tego stosunku wydanym wcześniej rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji, uniemożliwiając mu uzyskanie przymiotu ostateczności”<sup>9</sup>.

Decyzja kasatoryjna, mimo że nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym i utrzymuje sprawę indywidualną w toku, jest rozstrzygnięciem ostatecznym, co znajduje potwierdzenie w literaturze z zakresu postępowania administracyjnego<sup>10</sup> i judykaturze<sup>11</sup>. Pogląd traktujący tego rodzaju decyzję jako rozstrzygnięcie osta-

<sup>3</sup> S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976, s. 22–23.

<sup>4</sup> R. Kędziora, *Orzeczenie kasacyjne organu odwoławczego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 279.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2021 r., I SA/Go 467/20, CBOSA.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 22 maja 1991 r., IV SA 349/91, CBOSA.

<sup>8</sup> R. Sawuła, *W poszukiwaniu modelu decyzji kasacyjnej...*, s. 260.

<sup>9</sup> K. Sobieralski, *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wyko-rzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 54.

<sup>10</sup> Zob. K. Sobieralski, *Charakter decyzji kasacyjnych a instytucja wznowienia postępowania administracyjnego*, [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym. Studia i rozprawy*, red. K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 87 n.

<sup>11</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., IV SA/Wa 2016/19, CBOSA.

teczne należy oprzeć na treści art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a.: „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne”. Jak słusznie zauważa K. Sobieralski:

Ustawodawca przy ustalaniu pojęcia decyzji ostatecznej nie wprowadził przecież rozróżnienia decyzji ze względu na jej treść. Nie ma więc podstaw prawnych do odmawiania cechy ostateczności decyzjom wydanym na podstawie art. 138 § 2 kpa — od decyzji tych wydanych przez organ drugiej instancji, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności nie służy odwołanie, są zatem decyzjami ostatecznymi<sup>12</sup>.

Przyjęcie tezy, że decyzja kasacyjna jest traktowana jako rozstrzygnięcie ostateczne, ma istotne znaczenie w kwestii ewentualnej dopuszczalności weryfikacji tego rodzaju rozstrzygnięcia w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego. Zagadnienie dotyczące możliwości weryfikacji decyzji kasatoryjnej w trybach nadzwyczajnych, ze względu na jej charakter prawny, może rodzić pewne wątpliwości.

## WERYFIKACJA DECYZJI KASACYJNEJ W TRYBIE WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Rozpatrując kwestię dopuszczalności weryfikacji decyzji kasatoryjnej w nadzwyczajnym trybie wznowienia postępowania administracyjnego, warto przytoczyć wypowiedź K. Sobieralskiego, który stwierdza, że „mimo przyjęcia oczywistej koncepcji ostateczności decyzji kasacyjnych wydawanych w trybie art. 138 § 2 k.p.a., problem wznowienia postępowania w sprawach zakończonych tymi decyzjami jest wyjątkowo złożony”<sup>13</sup>.

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie nie ma jednolitego stanowiska w kwestii dopuszczalności wznowienia postępowania w sprawach, w których w postępowaniu przed organem drugiej instancji zapadła decyzja kasatoryjna. W opinii L. Żukowskiego „wznowienie postępowania można prowadzić w odniesieniu do każdej decyzji ostatecznej, bez względu na to, czy rozstrzyga ona sprawę w sposób merytoryczny, czy też jest to decyzja kasacyjna”<sup>14</sup>. Również C. Martysz opowiada się za możliwością wznowienia postępowania w odniesieniu do każdej decyzji ostatecznej. W opinii tego autora nie ma znaczenia, czy decyzja ta rozstrzyga sprawę w sposób merytoryczny, czy też niemerytoryczny (kasacyjny)<sup>15</sup>. Analogiczne stanowisko zajął również WSA w Warszawie w wy-

<sup>12</sup> K. Sobieralski, *Charakter decyzji kasacyjnych...*, s. 87.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 93.

<sup>14</sup> L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 243–244.

<sup>15</sup> C. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2007, s. 253 n. Pogląd ten podziela M. Kopacz: „A zatem moż-

roku z dnia 30 marca 2004 roku. W ocenie Sądu nie ma ustawowych podstaw, aby decyzję ostateczną rozróżniać jako merytoryczną bądź niemerytoryczną w kontekście przesłanek do wznowienia postępowania. Wynika z tego, że w przypadku zaistnienia ustawowych przesłanek wznowia się każde postępowanie zakończone decyzją ostateczną, czyli decyzją, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji<sup>16</sup>.

Odmienny pogląd prezentuje T. Kielkowski podkreślający, że wznowieniu postępowania podlega decyzja administracyjna, która nie tylko jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 k.p.a., lecz także kończy sprawę, a uściślając — postępowanie w sprawie. Drugiej ze wskazanych właściwości nie ma decyzja kasacyjna, co oznacza, że mimo przymiotu ostateczności nie podlega ona wzruszeniu w trybie wznowienia postępowania<sup>17</sup>. Jak zauważa B. Adamiak, decyzja kasacyjna jedynie stwierdza fakt, że postępowanie organu pierwszoinstancyjnego dotknięte było ciężkimi wadami procesowymi i ponownie otwiera drogę postępowania w sprawie przed tym organem<sup>18</sup>. Ponadto R. Stankiewicz zaznacza, że wznowienie postępowania administracyjnego polega na tym, że „sprawa, która została już zakończona przez wydanie decyzji ostatecznej, jest ponownie rozpatrywana w administracyjnym toku instancji”<sup>19</sup>. Prezentowany pogląd wynika z literalnego brzmienia art. 145 § 1 k.p.a.: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie w sprawie”. K. Sobieralski podkreśla, że ustawodawca kładzie szczególny nacisk na formułę „w sprawie”, co zamyka drogę do weryfikacji decyzji kasacyjnej w trybie wznowienia postępowania<sup>20</sup>. Tożsame stanowisko zajmuje WSA w Krakowie: „Decyzja kasacyjna (kasacyjna), czyli decyzja uchylająca poprzedzającą ją decyzję organu I instancji i przekazująca sprawę do ponownego rozpoznania przez organ I instancji, to decyzja, która nie kończy sprawy administracyjnej i nie załatwia tej sprawy co do swojej istoty”. Następnie Sąd dodaje: „Decyzja kasacyjna stanowi jedynie podstawę do ponownego przeprowadzenia postępowania i tym samym utrzymuje stan sprawy w toku, co z kolei skutkuje niemożnością wznowienia takiego postępowania”<sup>21</sup>.

---

na stwierdzić, że przedmiotem wznowienia może być każde postępowanie zakończone ostateczną decyzją administracyjną, zarówno merytoryczną, jak i niemerytoryczną (kasacyjną)” (M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 119).

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2004 r., IV SA 3749/02, CBOSA.

<sup>17</sup> T. Kielkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020, s. 991 i n.

<sup>18</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 763.

<sup>19</sup> R. Stankiewicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013, s. 843.

<sup>20</sup> K. Sobieralski, *Charakter decyzji kasacyjnych...*, s. 90.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 czerwca 2014 r., II SA/Kr 517/14, CBOSA.

Analizując przepisy k.p.a., K. Sobieralski wskazuje kolejne argumenty, które przesądzą już nie tyle o niedopuszczalności, ile o nieopłacalności wznowienia postępowania w stosunku do decyzji kasatoryjnych. W opinii Sobieralskiego zastosowanie omawianej instytucji mogłoby w wielu sytuacjach skutkować poważnymi naruszeniami interesów zarówno stron postępowania, jak i państwa, reprezentowanych przez organy administracyjne<sup>22</sup>. Ponadto autor, odnosząc się do regulacji art. 146 § 1 k.p.a., stwierdza, że w przypadku gdy termin, w którym można wznowić postępowanie nie upłynął, sprawa na skutek decyzji kasatoryjnej przeszła ponownie tok instancji, a podjęte rozstrzygnięcie o charakterze merytorycznym uzyskało przymiot ostateczności i faktycznie doszłoby do zastosowania przywołanej instytucji. „Wadliwość postępowania w »pierwszym« toku instancji wpływałaby na byt decyzji wydanych w »drugim« toku instancji. Chociaż wadliwość dotyczyłaby tylko czasu i okoliczności związanych z »pierwszym« tokiem instancji”<sup>23</sup>.

Sytuacja sporna występowałaby również w przypadku wznowienia postępowania zakończonego decyzją kasacyjną, w momencie gdy sprawa nie została rozstrzygnięta w drugim toku instancji. Jak słusznie podkreśla WSA w Krakowie w przywołanym wcześniej wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r.:

Wznawianie postępowania odwoławczego zakończonego decyzją kasacyjną doprowadziłoby do zbiegu dwóch postępowań: zwykłego i nadzwyczajnego. W zbiegu takich postępowań pierwszeństwo należy przyznać postępowaniu zwykłemu, które pozwala w szerszym zakresie, niż wynika to z istoty postępowania wznowieniowego, na ustalenie stanu faktycznego sprawy i jej prawidłowe załatwienie<sup>24</sup>.

Sytuację sporną spowodowałoby również samo wydanie przez organ właściwy decyzji uchylającej decyzję kasacyjną na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. W tym miejscu warto zacytować jedną z wypowiedzi K. Sobieralskiego:

Decyzja o uchyleniu decyzji dotychczasowej musi być połączona z rozstrzygnięciem o istocie sprawy. Nowa decyzja musiałaby zawierać rozstrzygnięcie o całości sprawy objętej decyzją dotychczasową. Musiałaby to być, zgodnie z wymogami naszej procedury, decyzja reformacyjna i merytoryczna. W odniesieniu do wznowienia postępowania zakończonego decyzją kasacyjną, powodowałoby to sytuację dziwną, w której przy braku merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w drugiej instancji, organ w trybie nadzwyczajnym rozstrzygałby sprawę co do jej istoty. Tak też po upływie pewnego czasu zapadałoby rozstrzygnięcie merytoryczne w sprawie, która przeszła już powtórnie tok instancji i istnieje co do niej rozstrzygnięcie merytoryczne późniejsze od podlegającego wznowieniu. Mogłoby to powodować konieczność eliminacji z obrotu prawnego tego kolejnego rozstrzygnięcia ewentualnie w trybie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie odpowiednio stosowanej przesłanki z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., przy założeniu ostateczności decyzji wydanej we wznowionym postępowaniu w „pierwszym” toku instancji<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> K. Sobieralski, *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 77.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 78.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 czerwca 2014 r., II SA/Kr 517/14, CBOSA.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

W związku z powyższym należy w pełni zaakceptować drugi z przedstawionych poglądów i przyjąć za niedopuszczalne wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją kasacyjną. Głównym argumentem przesądzającym o słuszności zajętego stanowiska jest literalne brzmienie art. 145 § 1 k.p.a., który przesądza, że wznowieniu podlega tylko postępowanie zakończone decyzją ostateczną. Należy jeszcze raz podkreślić, że decyzja kasacyjna taką decyzją nie jest. Jest to rozstrzygnięcie kończące sprawę w danej instancji, dlatego też nie może podlegać weryfikacji w trybie wznowienia postępowania.

### WERYFIKACJA DECYZJI KASACYJNEJ W TRYBIE STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI

W przeciwieństwie do literalnego brzmienia przepisu zawartego w art. 145 § 1 k.p.a., który zastrzega możliwość wznowienia postępowania tylko w stosunku do decyzji ostatecznych, kończących sprawę, treść art. 156 § 1 k.p.a. takich ograniczeń nie przewiduje<sup>26</sup>. Wydaje się więc, że dopuszczalność weryfikacji decyzji kasacyjnej w trybie stwierdzenia nieważności nie stanowi kwestii spornej.

W opinii P. Kledzika, z treści unormowań k.p.a., a w szczególności z art. 138, nie wynika, by prawodawca przewidział przeszkodę w dopuszczalności weryfikacji decyzji kasacyjnych w trybie stwierdzenia nieważności<sup>27</sup>. W kontekście art. 156 § 1 k.p.a. autor uznaje „dopuszczalność stwierdzenia nieważności każdego rodzaju wydanej przez organ odwoławczy decyzji, w tym również niekończącej postępowania w sprawie decyzji kasacyjnej o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji”<sup>28</sup>. Również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 listopada 2018 roku przyjmuje, że:

możliwe jest stwierdzenie nieważności również decyzji kasacyjnej, niemniej jednak organ nadzorczy ma w takim przypadku jeszcze większy obowiązek szczegółowego wykazania i uzasadnienia w czym upatruje wady kwalifikowanej takiego rozstrzygnięcia (w jakich naruszeniach procesowych)<sup>29</sup>.

Kwestią rodzącą wątpliwości jest sytuacja, w której w następstwie wydania decyzji kasacyjnej zostanie wydane rozstrzygnięcie w wyniku ponownego roz-

<sup>26</sup> Art. 156 § 1 zd. 1 k.p.a. stanowi wprost: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji”. Na możliwość stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznych zwraca uwagę część przedstawicieli doktryny — zob. A. Matan, *Dopuszczalność postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 349. Tak też J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 857.

<sup>27</sup> P. Kledzik, *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2018, s. 235.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2018 r., VII SA/Wa 2331/18, CBOSA.



poznania sprawy przez organ pierwszej instancji, ewentualnie organ odwoławczy. Nasuwa się więc pytanie: Czy w takiej sytuacji weryfikacja decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jest w ogóle możliwa?

Odwołując się do przykładu wydania decyzji kasacyjnej przez niewłaściwy organ odwoławczy, P. Kledzik wskazuje, że wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności obarczona byłaby tylko wspomniana wcześniej decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., jednakże wadliwość ta rzutowałaby na rozstrzygnięcie podjęte w ponownie przeprowadzonym postępowaniu<sup>30</sup>. Mimo to wystąpienie kwalifikowanej wadliwości decyzji powoduje, że uzasadniona jest dopuszczalność zaskarżenia decyzji kasacyjnej w trybie stwierdzenia nieważności „w sposób samoistny i niezależny od tego, czy w następstwie takiej decyzji wydano w sprawie dalsze decyzje”<sup>31</sup>.

Stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej, w sytuacji gdy w sprawie wydano decyzję w wyniku ponownego rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji, ewentualnie organ odwoławczy, rodzi pewne skutki prawne w stosunku do decyzji zależnych wydanych w jej następstwie. Skutki te należy rozpatrywać w kontekście art. 156 § 1 i art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.<sup>32</sup>

Powszechnie przyjmuje się, że wydanie decyzji unieważniającej inną decyzję wywołuje skutek *ex tunc*<sup>33</sup>. Chodzi tu o „następczą ocenę prawną skutków tej decyzji i uznanie na zasadzie fikcji, że skutki te nie zaistniały w sferze normatywnej od samego początku”<sup>34</sup>. Stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej skutkuje również zaistnieniem przesłanki wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.<sup>35</sup>, w stosunku do decyzji ostatecznej wydanej w wyniku powtórnego rozpoznania sprawy. W związku z tym należy zadać następne pytanie: Czy w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., zostało unieważnione, decyzje wydane po ponownym rozpoznaniu sprawy podlegają weryfikacji w trybie wznowienia postępowania, czy też w trybie stwierdzenia nieważności?

Odpowiadając na postawione pytanie, warto odwołać się do poglądów doktryny. B. Adamiak zauważa, że konstrukcja art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. nie uwzględnia sankcji nieważności, co wywołuje wątpliwości interpretacyjne<sup>36</sup>. Zdaniem T. Kielkowskiego aktualne brzmienie art. 145 § 1 pkt 8, mimo że nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania, w sytuacji gdy decyzja została wydana na podstawie innej decyzji, której następnie stwierdzono nieważność, nie wyklu-

<sup>30</sup> P. Kledzik, *Prawne uwarunkowania...*, s. 235 n.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 236.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2013 r., I OSK 2068/11, CBOSA; zob. także A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, s. 311 n.

<sup>34</sup> M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 244.

<sup>35</sup> Artykuł 145 § 1 pkt 8 k.p.a. stanowi: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione”.

<sup>36</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 779.

cza takiego działania w praktyce<sup>37</sup>. Zdaniem autorów przywołany wyżej artykuł nie został dostosowany do zmian wprowadzonych w wyniku nowelizacji k.p.a. w 1980 roku. W pierwotnym brzmieniu k.p.a. zawierał konstrukcję uchylenia decyzji jako nieważnej, zastąpioną następnie instytucją stwierdzenia nieważności decyzji. Niedostosowanie przez prawodawcę treści artykułu 145 § 1 pkt 8 k.p.a. do wprowadzonych zmian należy traktować jako zwykłe niedopatrzenie powodujące konieczność przyjęcia wykładni łagodzącej następstwa prawne<sup>38</sup>. Kierunek wykładni korygującej został przyjęty przez Naczelnny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z dnia 11 października 2005. NSA uznał, że „stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną ostateczną decyzję, stanowi przesłankę uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego. Nie daje natomiast podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji”<sup>39</sup>. Przedstawiony pogląd podziela W. Chróścielewski. Jak przyjmuje autor, stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano inną, stanowi podstawę w świetle art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. do wznowienia postępowania<sup>40</sup>.

Istnieje również pogląd przeciwny, będący aktualnie nurtem dominującym w orzecznictwie<sup>41</sup>. W wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2011 roku zajęto stanowisko, według którego:

Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana inna decyzja (zależna), nie stanowi podstawy z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. do wznowienia postępowania w stosunku do tej drugiej decyzji (zależnej), lecz stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), gdyż stwierdzenie nieważności decyzji powoduje skutki prawne z mocą *ex tunc*, a uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania — *ex nunc*<sup>42</sup>.

Stanowisko to podzielił WSA w Warszawie. Sąd ponadto stwierdził, że w sytuacji, gdy decyzja zależna została oparta na decyzji, której skutki prawne zostały zniesione w wyniku stwierdzenia nieważności od dnia jej wydania, to również ta decyzja (zależna) została wydana z rażącym naruszeniem prawa<sup>43</sup>. Tę samą pozycję zajmuje P. Kledzik. W opinii autora konsekwencją stwierdzenia nieważności decyzji kasacyjnej jest uznanie, że w konkretnej sprawie nie było również przesła-

<sup>37</sup> T. Kielkowski, [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka s. 1007.

<sup>38</sup> Tak B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 779; T. Kielkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 1007.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 11 października 2005 r., II OSK 101/05, CBOSA; zob. także wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., II OSK 901/08, CBOSA.

<sup>40</sup> W. Chróścielewski, *Pojęcie „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski *et al.*, Warszawa 2009, s. 86.

<sup>41</sup> T. Kielkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 1008.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., II OSK 422/10, CBOSA.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., VII SA/Wa 612/14, CBOSA.



nek umożliwiających wydanie decyzji przez organ właściwy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy. Stwierdzenie nieważności decyzji kasatoryjnej implikuje także konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji następczej w stosunku do decyzji kasacyjnej. W świetle aktualnej regulacji k.p.a. oraz stanowiska wyrażonego niekiedy w judykaturze P. Kledzik stwierdza, że w związku z treścią art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. „zastosowanie znajdować może wyłącznie tryb stwierdzenia nieważności decyzji”<sup>44</sup>.

W kontekście stwierdzenia nieważności decyzji kasatoryjnej wydaje się, że bardziej trafny jest pierwszy z przedstawionych poglądów. Przywołując uchwałę NSA z dnia 13 listopada 2011 roku<sup>45</sup>, B. Adamiak słusznie podkreśla, że:

W uchwale nie zamknięto możliwości objęcia tą podstawą wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, na podstawie której została wydana decyzja zależna, przez przyjęcie sformułowania „może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej”. Otwarcie dopuszczalności wznowienia postępowania należy wiązać wyłącznie z koniecznością ustalenia stanu faktycznego po stwierdzeniu nieważności decyzji, na której oparto decyzję zależną. W razie gdy stwierdzenie nieważności decyzji wywołuje skutki materialnoprawne, uzasadnione jest stosowanie sankcji nieważności decyzji zależnej<sup>46</sup>.

Z cytowanej wypowiedzi wynika wprost, że zasadne jest stwierdzenie nieważności decyzji zależnej jedynie w przypadku, gdy unieważnienie decyzji wywołuje skutki materialnoprawne. Takich skutków nie spowoduje stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej, gdyż decyzja ta jest rozstrzygnięciem czysto procesowym, niewywołującym skutków materialnoprawnych.

Przedstawiony stan rzeczy przemawia za zajęciem stanowiska, według którego stwierdzenie nieważności decyzji kasatoryjnej stanowi podstawę do wznowienia postępowania względem decyzji zależnych, wydanych w wyniku rozstrzygnięcia kasacyjnego.

Warto wspomnieć, że ustawą z dnia 10 września 2015 roku o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw<sup>47</sup> nadano nowe brzmienie art. 240 § 1 pkt 7 o.p.:

W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które następnie zostały uchylone, zmienione, wygaszone lub stwierdzono ich nieważność w sposób mogący mieć wpływ na treść wydanej decyzji.

<sup>44</sup> P. Kledzik, *Prawne uwarunkowania...*, s. 237.

<sup>45</sup> Uchwała NSA z dnia 13 listopada 2011 r., I OPS 2/12, CBOSA. Jak przyjął Sąd: „Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 §1 pkt 8 k.p.a.”.

<sup>46</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 780.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 10 września 2015 roku o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1649 (dalej: o.p.).

Wydaje się, że takie rozwiązanie prawne należałoby także wprowadzić do k.p.a., co doprowadziłoby w pewnym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej wątpliwości interpretacyjnych<sup>48</sup>.

## WERYFIKACJA DECYZJI KASACYJNEJ W TRYBIE UCHYLENIA LUB ZMIANY DECYZJI DOTKNIĘTYCH WADAMI NIEKWALIFIKOWANYMI BĄDŹ DECYZJI PRAWIDŁOWYCH

Weryfikacja decyzji w trybach nadzwyczajnych nie zamyka się tylko w obszarze wadliwości kwalifikowanych, stanowiących podstawę do ich wzruszenia w trybie wznowienia postępowania czy też stwierdzenia nieważności. Weryfikacji mogą podlegać również decyzje ostateczne dotknięte wadami niekwalifikowanymi, wykraczającymi poza katalog wad wskazanych w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145b § 2 oraz w art. 156 § 1 k.p.a. Ponadto dopuszczalna jest, w uzasadnionych przypadkach, możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji prawidłowej<sup>49</sup>.

Na podstawie obowiązującej regulacji prawnej B. Adamiak wyróżnia trzy typy uchylenia lub zmiany decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi bądź też decyzji prawidłowej: uchylenie lub zmianę decyzji nietworzącej praw dla strony; uchylenie lub zmianę decyzji tworzącej prawa dla strony; nadzwyczajny tryb uchylenia lub zmiany decyzji<sup>50</sup>. W tym miejscu należy się zastanowić nad możliwością zastosowania każdego z przywołanych trybów w kontekście weryfikacji decyzji kasacyjnej.

Wzruszenie decyzji w trybie uchylenia lub zmiany decyzji nietworzącej praw dla stron oparte jest na dwóch przesłankach wynikających z art. 154 § 1 k.p.a. Zgodnie z przywołaną regulacją: „Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”.

Nienabycie praw przez żadną ze stron postępowania wypełnia pierwszą przesłankę warunkującą możliwość wzruszenia decyzji w omawianym trybie. Aby stwierdzić, czy decyzja kasacyjna jest rozstrzygnięciem spełniającym przedstawioną przesłankę, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, czym jest „nabycie prawa” i „nienabycie prawa” na mocy decyzji.

<sup>48</sup> B. Adamiak wskazuje, że przeniesienie na grunt postępowania administracyjnego rozwiązania przyjętego w art. 240 § 1 pkt 7 o.p. jest zasadne: „wyłącza to bowiem wyprowadzenie formalistyczne konsekwencji prawnych dla jednostki, która nabyła prawa na podstawie decyzji wydanej na podstawie innej decyzji” (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 780).

<sup>49</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 449 n.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 450.

Z pojęciem nabycia praw J. Borkowski wiąże istnienie trzech elementów: podmiotu, ukształtowanej sfery prawnej tego podmiotu i praw nabytych, stanowiących element dynamiczny, wkraczających poniekąd w granice dotychczasowej sfery prawnej określonego podmiotu<sup>51</sup>. Przez nabycie prawa należy więc rozumieć wszelkiego rodzaju prawa powstałe na skutek prawomocnego orzeczenia właściwej władzy, w przypadku gdy na stronie nie ciąży żaden obowiązek, a także gdy na stronie spoczywa obowiązek, którego rozmiary określa wspomniane orzeczenie. Prawo nabyte jest rozumiane również jako sytuacja, gdy strona ma prawa do pewnych świadczeń, używania określonej rzeczy lub wykonywania określonej działalności<sup>52</sup>. Nabycie praw na podstawie decyzji administracyjnej, w opinii W. Dawidowicza, „ogranicza się tylko do sfery prawa materialnego i oznacza ustalenie w decyzji stosowania prawa wiążącej konsekwencji normy prawa administracyjnego w postaci przyznanego stronie uprawnienia”<sup>53</sup>. Odnosząc się do „nienabycia praw” na mocy decyzji, warto przytoczyć wypowiedź W. Chróścielewskiego:

Do decyzji, na mocy których strony nie nabyły prawa, można jedynie zaliczyć: decyzje odmowne dla wszystkich stron postępowania, decyzje cofające w całości uprzednio przyznane stronie uprawnienia lub stwierdzające wygaśnięcie tego uprawnienia, a także decyzje nakładające obowiązki w maksymalnym dopuszczalnym przez prawo wymiarze<sup>54</sup>.

Do przywołanego katalogu decyzji, na mocy których strony nie nabywają prawa, nie zaliczono decyzji kasacyjnych. Jest to słuszne, gdyż tego rodzaju decyzje, na co już wskazano, należy kwalifikować jako rozstrzygnięcia czysto procesowe, które nie wywołują skutków w sferze prawa materialnego. Omawiany tryb nie będzie miał zatem zastosowania w stosunku do decyzji kasacyjnych, które — co prawda — są wydawane w drugiej instancji, jednakże nie rozstrzygają sprawy co do istoty<sup>55</sup>. W wyroku NSA z dnia 11 lutego 2015 roku wskazano wprost, że:

z zakresu stosowania przepisu art. 154 k.p.a. należy wyłączyć niektóre decyzje ostateczne, o których mowa w art. 138 k.p.a. W szczególności w trybie art. 154 § 1 nie jest dopuszczalne uchylenie lub zmiana decyzji kasacyjnej, tj. decyzji uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi (art. 138 § 2 k.p.a.)<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 11.

<sup>52</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 450.

<sup>53</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 227.

<sup>54</sup> W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 201.

<sup>55</sup> A. Ziółkowska, *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. — ewolucja poglądów w doktrynie i judykaturze*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 963; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 843.

<sup>56</sup> Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2015 r., I OSK 1133/13, CBOSA; zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2015 r., IV SA/Wr 516/14, CBOSA.

Pokrótkie należy też wspomnieć, że ze względu na charakter prawny decyzji kasatoryjnej, która nie tworzy prawa dla strony, nie jest także możliwa jej weryfikacja w trybie uchylenia lub zmiany decyzji tworzącej prawa dla strony, na podstawie art. 155 k.p.a.<sup>57</sup>

W art. 161 k.p.a. przewiduje się nadzwyczajny tryb uchylenia lub zmiany decyzji w stanie nagłej konieczności. Zgodnie z § 1 przywołanego artykułu: „Minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa”. Wskazane uprawnienia przysługują także wojewodzie w stosunku do decyzji wydanych w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej przez organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 161 § 2 k.p.a.).

Z treści art. 161 § 1 k.p.a. wynika wprost możliwość uchylenia lub zmiany „każdej decyzji ostatecznej”. W ocenie A. Matana przepis omawianego artykułu dopuszcza możliwość uchylenia zarówno decyzji prawidłowych, jak i dotkniętych wadami niedającymi podstaw ani do wznowienia postępowania, ani do stwierdzenia ich nieważności<sup>58</sup>. Co więcej, omawiana instytucja „może dotyczyć każdej decyzji ostatecznej, bez względu na to, czy wynikają z niej prawa, czy też nie”<sup>59</sup>. Ten sam autor wskazuje na dodatkowe ograniczenie, które polega na tym, że weryfikacji w trybie art. 161 k.p.a. podlegają „jedynie takie decyzje ostateczne, które nie mogą być uchylone lub zmienione w oparciu o obowiązujące przepisy prawa”<sup>60</sup>. Nie można również weryfikować decyzji w omawianym trybie, gdy przepisy szczególne, o których mowa w art. 163 k.p.a., dopuszczają możliwość weryfikacji decyzji w trybach pozakodeksowych<sup>61</sup>. Oznacza to, że weryfikacja decyzji ostatecznych w trybie art. 161 ma charakter subsydiarny<sup>62</sup>.

Tryb uchylenia lub zmiany decyzji w stanie nagłej konieczności jest określany w piśmiennictwie jako „tryb wyłączenia praw nabytych” lub „działanie administracji w stanie wyższej konieczności”<sup>63</sup>. Określenie „tryb wyłączenia praw nabytych” sugeruje, że weryfikacji w omawianym trybie nie podlegają decyzje kasatoryjne. Jak podnosi J. Borkowski, treść art. 161 § 1 k.p.a. pośrednio wskazuje, że chodzi o decyzje cechujące się szczególną trwałością, na mocy których strony nabyły prawa, dlatego też nie można ich wzruszyć w inny sposób<sup>64</sup>. Wskazując na subsydiarność zastosowania weryfikacji decyzji w trybie art. 161 k.p.a., A. Matan domniemywa, że artykuł ten „stosuje się tylko wtedy, gdy ktoś

<sup>57</sup> Por. R. Sawuła, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 5. *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019, s. 704.

<sup>58</sup> A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 366.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 365.

<sup>63</sup> R. Sawuła, [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 753 wraz z przywołaną literaturą.

<sup>64</sup> Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 911.

z decyzji nabył prawo, a nie chce się zgodzić na jej uchylenie lub zmianę, lub też w sytuacji, gdy pilność sprawy nie pozwala czekać na uzyskanie zgody”<sup>65</sup>.

Zważywszy, że literalne brzmienie art. 161 § 1 k.p.a. nie zakazuje weryfikacji decyzji kasacyjnych, w przypadku gdy nie można w inny sposób usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa, można przyjąć, że teoretycznie istnieje możliwość weryfikacji tego rodzaju rozstrzygnięć w omawianym trybie. W praktyce jednak trudno sobie wyobrazić sytuację, w której znajdzie zastosowanie art. 161 § 1 lub 2 k.p.a. w stosunku do decyzji kasatoryjnej.

## PODSUMOWANIE

Weryfikacja decyzji kasatoryjnej w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego nie zawsze jest możliwa, zarówno ze względu na ograniczenia prawne, jak i ograniczenia wynikające *stricte* z charakteru prawnego omawianej decyzji. Jest to konsekwencja odstępstwa od zasady merytorycznego orzekania przez organy odwoławcze w postępowaniu administracyjnym.

Wylimitowanie z obrotu prawnego decyzji kasacyjnej stawia pytania o dalsze losy decyzji wydanych w następstwie tego rozstrzygnięcia. Na przykład stwierdzenie jej nieważności implikuje podstawę do wznowienia postępowania względem decyzji zależnych, wydanych w wyniku rozstrzygnięcia kasacyjnego. Nie jest to jednak jednolite stanowisko, dlatego też warto postulować o dodanie do art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., wzorem o.p., treści, która nadałaby następujące brzmienie przywołanego artykułu: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które następnie zostały uchylone, zmienione, wygaszone lub których nieważność stwierdzono w sposób mogący mieć wpływ na treść wydanej decyzji”. Zaproponowana zmiana powinna rozwiązać kwestię sporną w omówionym zakresie.

## EXTRAORDINARY VERIFICATION OF THE CASSATION DECISION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

### Summary

The purpose of this article is to discuss a spectrum of topics pertaining to the cassation decision and its extraordinary verification in administrative proceedings, as well as to presents the impact of the application of extraordinary verification on decisions issued as a result of the cassation decision.

Keywords: administrative proceedings, administrative decision, cassation decision, consideration of the case, extraordinary verification in administrative proceedings

<sup>65</sup> A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 366.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., *Pojęcie „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 75–92.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006.
- Kędziora R., *Orzeczenie kasacyjne organu odwoławczego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 277–284.
- Kledzik P., *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2018.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2020.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013.
- Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2007.
- Marcinkiewicz S., *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976.
- Matan A., *Dopuszczalność postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 347–357.
- Sawuła R., *W poszukiwaniu modelu decyzji kasacyjnej organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 257–273.
- Sobieralski K., *Charakter decyzji kasacyjnych a instytucja wznowienia postępowania administracyjnego*, [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym. Studia i rozprawy*, Wrocław 1999, s. 83–94.
- Sobieralski K., *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Sobieralski K., *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 48–57.
- System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 5. *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019.
- Ziółkowska A., *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. — ewolucja poglądów w doktrynie i judykaturze*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 959–967.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl-Rzeszów 2012.