

KRZYSZTOF SOBIERALSKI

ORCID: 0000-0002-2412-6674

Uniwersytet Wrocławski

krzysztof.sobieralski@uwr.edu.pl

Rozwój instytucji wznowienia postępowania administracyjnego: od totalitaryzmu do demokracji

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, decyzja administracyjna, strona postępowania, organ administracji publicznej, wznowienie postępowania administracyjnego, sąd administracyjny, totalitarna wykładnia prawa, wartości totalitarne.

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF RESUMING ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: FROM TOTALITARIANISM TO DEMOCRACY

Abstract

The purpose of the paper is to present the evolution of the legal shape the institution of resuming administrative proceedings has undergone, starting from the classic regulation in the second decade of the 20th century, through the Polish People's Republic period, to the present day. The main function of the discussed procedural institution is to verify the final resolution of an individual case if the already completed procedure was affected by what qualified as procedural defect. The resumption of administrative proceedings in the present formula, mainly regulated by the Code of Administrative Procedure, was shaped mainly during the totalitarian rule of the Polish United Workers' Party of the PRL period. As a consequence, the way the discussed procedural institution formed was influenced by such circumstances as: the one-party system, the lack of social consultations before its passing, or the imposition of the communist ideology adopted in advance, affecting the legal understanding of individual premises for the resumption of proceedings. Due to the lack of administrative judiciary until 1980, which could independently control the public administration activities in the context of correctly interpreting and applying the provisions on resuming administrative proceedings, it was entirely dominated by the communist authorities. Importantly, the administrative law system during the existence of the so-called Polish People's Republic — which was *de facto* a non-sovereign state strongly influenced by the Soviet Union — made it impossible for individual legal institutions, including the institution of resuming administrative proceedings, to settle into social and economic realities naturally and free from extra-legal influences. Establishing the administrative judiciary in the form of the Supreme Administrative Court on September 1, 1980 was the first announcement

of the system transformation planned for the Polish Republic and democratic changes that were to affect the resumption of administrative proceedings institution by introducing an independent control of its application and interpretation. Due to the changes initiated in 1980 and continued in 1989, 1997, and 2002, the institution of resuming administrative proceedings was separated from political influence and totalitarian values in favor of a democratic state ruled by law.

Keywords: administrative proceedings, administrative decision, party to the proceedings, public administration authority, resumption of administrative proceedings, administrative court, totalitarian interpretation of law, totalitarian values.

Przeszło sześćdziesięcioletni okres obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, że polska procedura administracyjna okazała się zasadniczo neutralna politycznie. Kodeks nie był oczywiście zupełnie wolny od wpływów ideologicznych państwa komunistycznego (czego dowodem może być choćby treść zasad ogólnych), ale po zmianie ustroju udało się je wyeliminować bez szkody dla całości konstrukcji prawnej. Warto odnotować, że zasadniczy rdzeń regulacji procesowej został już ukształtowany w okresie II Rzeczypospolitej, dzięki czemu „powrót do źródeł” był szybki i sprawny. Proces ideologizacji rozwiązań kodeksowych i ich oczyszczania można obserwować na przykładzie poszczególnych instytucji procesowych systemu weryfikacji rozstrzygnięć. Jedną z nich jest wznowienie postępowania administracyjnego, będące od początku częścią skodyfikowanej procedury administracyjnej. W Polsce kodyfikacja ta została dokonana w kilku stadiach. Każde z nich wносиło nowy element do tej instytucji, a wszystkie razem są świadectwem poszukiwań i rozwoju myśli prawniczej w tym zakresie.

W 1918 roku, po odzyskaniu niepodległości, nasz ustawodawca stanął przed problemem unifikacji obowiązującego prawa z jednej strony, a z drugiej stworzenia trwałych podstaw dla kodyfikacji postępowania administracyjnego w niedalekiej przyszłości.

Tymczasowa ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji¹ była aktem prawnym, który jako pierwszy porządkował tok instancji na objętym polską władzą obszarze kraju. Ustawa nie mówiła jednak nic o wznowieniu postępowania administracyjnego. Instytucji tej nie wprowadziła również ustawa z dnia 3 grudnia 1920 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spiszu i Orawy². W doktrynie polskiego postępowania administracyjnego instytucja jego wznowienia pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy, która w sposób bardziej kompleksowy ujęła procedurę administracyjną. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 44 Konstytucji marcowej³ ogłosił ustawę z dnia 1 sierpnia 1923 roku w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz

¹ Dz.U. z 1919 r. Nr 65, poz. 395.

² Dz.U. z 1920 r. Nr 117, poz. 768.

³ Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

administracyjnych⁴. Ustawa weszła w życie 14 września. Ustanowiono zasadę instancyjności, jak również dopuszczono wnoszenie środków prawnych zwykłych i nadzwyczajnych od decyzji administracyjnych. Wznowienie postępowania administracyjnego stało się więc nadzwyczajnym środkiem prawnym, służącym stronie względem orzeczenia organu władzy. Artykuł 7 wspomnianej ustawy wyraża zasadę, że prośbę o wznowienie postępowania strona wnosi tylko co do prawomocnego orzeczenia władzy. Orzeczenie nabierało prawomocności z chwilą wyczerpania toku instancji — art. 1 wyraźnie stanowi, że władza administracyjna rozstrzyga sprawę ostatecznie — lub, zgodnie z art. 3, braku odwołania, jeżeli ustawa szczególna nie stanowiła inaczej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia lub zarządzenia.

Poza tym art. 7 wymienia dwie dalsze przesłanki — prośbę o wznowienie postępowania może złożyć tylko strona; konieczne jest wykazanie nowych, istotnych okoliczności faktycznych. Te nieznanne okoliczności musiały istnieć przed wydaniem orzeczenia i być tego rodzaju, że mogły wpłynąć na zmianę orzeczenia. O dopuszczalności wznowienia orzekła władza, która w tej sprawie wydała orzeczenie w ostatniej instancji. Właściwym był więc zarówno organ pierwszej instancji, w wypadku braku odwołania lub uchybienia terminu, jak i drugiej. Konieczność wstrzymania wykonania prawomocnego orzeczenia objętego prośbą o wznowienie postępowania pozostawiona była ocenie organu władzy państwowej. Ustawa z 1923 roku zawierała jednak pewne wyłączenia. Nie stosowano jej (a więc i przepisu o wznowieniu postępowania) do orzeczeń wydanych w postępowaniu karnoadministracyjnym, a zgodnie z art. 11 na obszarze województwa śląskiego. Na terenach województw poznańskiego i pomorskiego nie stosowano jej w postępowaniu uchwałowym i sporno-administracyjnym. Przepisy ustawy z 1923 roku zostały powtórzone w ustawie z dnia 31 lipca 1924 roku o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych⁵, a także w przepisach dotyczących opieki społecznej⁶. W 1922 roku rozpoczął działalność Najwyższy Trybunał Administracyjny (dalej: NTA), którego orzecznictwo miało duży udział w kształtowaniu i utrwalaniu zasad postępowania administracyjnego⁷.

Niewątpliwie ustawa z 1923 roku była tym pierwszym aktem prawnym, bez którego trudno byłoby sobie wyobrazić dalszy rozwój polskiego postępowania administracyjnego. Akt ten, w swej treści bardzo lapidarny, poprzez stworzenie podstawowych instytucji postępowania administracyjnego wyznaczał ogólne kierunki ich rozwoju w przyszłości. Regulacja zagadnienia wznowienia postępowania świadczy o tym dobitnie. Podczas gdy ustawa z 1923 roku poświęcała mu właściwie tylko jeden artykuł, to rozporządzenie Prezydenta RP z dnia

⁴ Dz.U. z 1923 r. Nr 91, poz. 712.

⁵ Dz.U. z 1924 r. Nr 76, poz. 748.

⁶ J. Borkowski, *Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawno-porównawczym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 26.

⁷ *Ibidem*, s. 26.

22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym⁸ (dalej: r.p.a.) regulowało je już w czterech artykułach (95–98), przy czym zawierają one po dwa lub trzy ustępy. R.p.a. jako akt późniejszy i pełniejszy uchylono na podstawie art. 119 obowiązywanie ustaw z lat 1923 i 1924 w zakresach, które samo normowało.

R.p.a. rozszerzyło katalog nadzwyczajnych środków prawnych. Tworzyły go, obok podania o wznowienie postępowania (nieokreślanego już jako „prośba”), wniosek o zmianę lub uchylenie decyzji prawidłowej oraz wniosek o uchylenie decyzji jako nieważnej. Po wejściu w życie r.p.a. wznowienie postępowania stało się działaniem mającym na celu ewentualne sprostowanie załatwionej poprzednio sprawy⁹.

Zgodnie z art. 96 władza mogła wznowić postępowanie w sprawie na skutek podania o wznowienie i z urzędu. Jeżeli o wznowienie postępowania występowała strona, do niej należało udowodnienie, że zaszły okoliczności uzasadniające wznowienie¹⁰. Podanie o wznowienie postępowania mogła wnieść osoba, która była stroną w sprawie, o wznowienie której występuje. Stwierdza to wyraźnie NTA w wyroku z dnia 19 maja 1926 roku, który stanowi, że: „[z] samej istoty wznowienia postępowania administracyjnego wynika, że domagać się go mogą tylko osoby, które w poprzednim, prawomocnie zakończonym postępowaniu administracyjnym brały udział jako strony”¹¹.

W myśl art. 95 r.p.a. przedmiotem wznowienia postępowania mogła być sprawa zakończona decyzją, od której nie służy środek prawny. Przy możliwości skorzystania z tej nadzwyczajnej instytucji procesowej obojętne było, czy zwykły środek procesowy już nie przysługuje dlatego, że strona z niego nie skorzystała lub już skorzystała. Nie miało też znaczenia to, że na podstawie szczególnych przepisów zwykły środek nie przysługuje w ogóle lub zachodzi sytuacja braku instancji odwoławczej.

Podanie o wznowienie postępowania miało postać kwalifikowaną, gdyż mogło być wnoszone w wypadku zaistnienia ściśle określonych w przepisach wad postępowania¹². Przyczyną wznowienia postępowania, zgodnie z art. 95 pkt a r.p.a., mogło być spowodowanie wydania decyzji przez sfałszowanie lub przedstawienie sfałszowanego dokumentu, przez fałszywe świadectwo, przekupstwo lub inny czyn karalny sądownie. Czyny te musiały mieć wpływ na wydanie decyzji lub jej treść. Wznowienie postępowania z tych przyczyn mogło nastąpić w każdym czasie.

Kolejną według r.p.a. przesłanką wznowienia postępowania administracyjnego było ujawnienie istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych,

⁸ Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341.

⁹ Por. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 193.

¹⁰ *Ibidem*, s. 197.

¹¹ *Ibidem*.

¹² J. Borkowski, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 30, 1983, s. 47–48.

które istniały już przy wydaniu decyzji lub nowych środków dowodowych, o ile okoliczności te i środki w toku postępowania nie były znane władzy rozstrzygającej i nie mogły być wówczas powołane przez stronę zainteresowaną bez winy tej strony. To wystarczało do wznowienia postępowania z urzędu. Natomiast w przypadku osoby, która nie mogła powołać przed wydaniem ostatecznej decyzji w sprawie nowych okoliczności lub dowodów, ta niemożność musiała się charakteryzować brakiem winy w obu jej postaciach¹³. Stąd wniosek, że udana ekskulpacja mogła nastąpić wówczas, gdy w czasie postępowania administracyjnego zaszła obiektywna niemożność powołania danej okoliczności lub dowodu, niezależnie od woli strony. Podkreślano jednak w doktrynie, że niemożność przedstawienia danego środka dowodowego nie zwalniała strony od obowiązku powołania go¹⁴. Trzecią przesłanką wznowienia postępowania była sytuacja, gdy właściwa dla rozstrzygnięcia tak zwanego pytania wstępnego władza administracyjna lub sądowa zadecydowała o nim odmiennie od oceny pytania przyjętej za podstawę decyzji (orzeczenia) kończącej postępowanie objęte wnioskiem o wznowienie. Dla konstrukcji prawnej tej przesłanki wznowienia postępowania ważne było istnienie dwóch decyzji (orzeczeń). Wydanie pierwszej, rozstrzygającej pytanie wstępne, należało do kompetencji sądu lub władz administracyjnych innych niż właściwych do wydania drugiej decyzji, kończącej postępowanie w sprawie objętej potem wnioskiem o wznowienie postępowania. W razie konieczności orzeczenia co do pytania wstępnego, władza rozstrzygająca sprawę mogła wydać na zasadzie art. 74 ust. 1 r.p.a. jedynie decyzję tymczasową. Decyzja ta traciła moc z chwilą rozstrzygnięcia pytania wstępnego przez kompetentny organ lub sąd, a władza rozstrzygająca musiała podjąć wówczas dalsze postępowanie w sprawie, w celu wydania decyzji ostatecznej¹⁵. Instytucja wznowienia postępowania w rozumieniu art. 95 n. r.p.a. nie miała tu zastosowania. Wznowienie mogło nastąpić tylko w przypadku, gdy władza wobec niemożności wydania decyzji tymczasowej rozstrzygnęła sprawę, opierając się na własnej ocenie pytań wstępnych — ta właśnie ocena stanowiła podstawę decyzji¹⁶. Opierając się na tej przesłance, można było złożyć wniosek o wznowienie postępowania przed upływem trzech lat od uprawomocnienia się decyzji.

Podanie o wznowienie postępowania należało wnieść do tej władzy, która wydała decyzję w pierwszej instancji, w ciągu dwu tygodni od dnia, w którym strona domagająca się wznowienia otrzymała, w sposób dający się udowodnić, wiadomość o przyczynie uzasadniającej wznowienie. Termin ten, oznaczony w tygodniach, kończył się w myśl art. 37 r.p.a. z upływem tego dnia w drugim tygodniu, który swą nazwą odpowiadał dniowi, kiedy strona dowiedziała się o przyczynie uzasadniającej wznowienie. Oczywiście zgodnie z zasadami postępowania

¹³ W. Klonowiecki, *op. cit.*, s. 195.

¹⁴ *Ibidem*, s. 196.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

dowodowego ciężar dowodu zaistnienia przesłanek wznowienia postępowania spoczywał na twierdzącym o nich. Władza pierwszej instancji była zobowiązana niezwłocznie po otrzymaniu podania o wznowienie postępowania przekazać je władzy, która wydała decyzję w ostatniej instancji, jeżeli sama nie była tą władzą. Zgodnie z art. 97 ust. 1 r.p.a. władza, która wydała decyzję w sprawie w ostatniej instancji, po stwierdzeniu, że podanie wniesione było przez osobę uprawnioną i w terminie, obowiązana była rozpatrzyć je merytorycznie, a w przeciwnym razie pozostawić je bez rozpoznania i zawiadomić o tym petenta. Decyzję o wznowieniu postępowania organ mógł wydać oddzielnie lub też łącznie z nową decyzją w sprawie, jeżeli akta, którymi rozporządzał, wystarczyły do wydania takiej decyzji. Decyzja łączna była jedną nową decyzją w sprawie, świadczącą jednocześnie o wznowieniu postępowania. Były także poglądy, że o wznowieniu postępowania mogło świadczyć wznowienie przez organy władzy tylko czynności procesowych¹⁷. W czasie ponownego postępowania organ nie mógł powtarzać poprzednich dochodzeń, które nie dotyczyły przyczyny wznowienia (art. 97 ust. 2 r.p.a.).

Zarówno przeciwko załatwieniu odmownemu, jak i decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania można było wnieść odwołanie do organu wyższej instancji. Odwołanie należało wnieść w ciągu 14 dni od zawiadomienia o odmowie, a uczynić to mogła osoba, której podanie organ odrzucił. Do tego odwołania stosowano ogólne przepisy art. 82–93 r.p.a. dotyczące instytucji odwołania od decyzji. Natomiast, zgodnie z art. 98 ust. 2 r.p.a., przeciwko decyzji wznowiającej postępowanie nie było osobnego odwołania. Skutkiem wznowienia postępowania w ujęciu r.p.a. było to, że decyzja kończąca sprawę traciła swą moc i wydawano nową, która wchodziła na miejsce pierwotnej ze skutkiem wstecznym¹⁸.

Przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku o postępowaniu administracyjnym stały się integralną częścią porządku prawnego Polski Ludowej w myśl zasad proklamowanych przez Manifest PKWN¹⁹. Oznaczało to z jednej strony zachowanie ciągłości systemu prawa, a z drugiej — stopniowe przekształcanie porządku prawnego zgodnie z nowymi warunkami społeczno-politycznymi²⁰. Efekty tego przekształcenia nastąpiły bardzo szybko. Przede wszystkim była to postępująca dekodyfikacja. Dla omawianego zagadnienia znaczące było „zjawisko” skarg i zażaleń. Prawne podstawy organizacji ich przyjmowania i załatwiania dała wspólna uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 roku w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej²¹. Jako akt wspólny najwyższych organów władzy i administracji państwowej uchwała obowiązywała wszystkie organy władzy

¹⁷ *Ibidem*, s. 199.

¹⁸ *Ibidem*, s. 202.

¹⁹ J. Borkowski, *Kodyfikacja postępowania...*, s. 49–50.

²⁰ *Ibidem*, s. 49–50.

²¹ Monitor Polski z 1951 r. Nr A-1, poz. 1.

i administracji²². Nie wprowadzono nowej instytucji prawnej, ale zgłoszenie krytycznej uwagi co do jakiegokolwiek działania administracji wywoływało konieczność jej rozpatrzenia. Spowodowało to rozsadzenie konstrukcji przepisów o postępowaniu administracyjnym z 1928 roku między innymi w kwestii trwałości decyzji ostatecznych²³. Bezprzedmiotowy stał się podział środków prawnych na zwykłe i nadzwyczajne. Trwałość decyzji administracyjnej stawiała się w tej sytuacji iluzoryczna, cierpiało na tym bezpieczeństwo obrotu prawnego, gdyż częściej korzystano z łatwiejszej drogi postępowania w sprawach administracyjnych, którą otwierały postanowienia uchwały z 1950 roku²⁴.

Instytucja wznowienia postępowania administracyjnego w kształcie nadanym jej w r.p.a. obowiązywała jednak aż do 31 grudnia 1960 roku. Dzień później weszła w życie ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego²⁵ (dalej: k.p.a.) przed nowelizacją. Instytucja wznowienia postępowania została unormowana w rozdziale jedenastym kodeksu (art. 127–134).

W art. 12 *expressis verbis* użyto pojęcia decyzji ostatecznej, czyli takiej, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Prawodawca zastrzegł jednocześnie, że zmiana decyzji ostatecznej jest możliwa jedynie w przypadkach przewidzianych w kodeksie. Inaczej niż w przypadku r.p.a. ustawodawca wyraźnie wyodrębnił w k.p.a. przed nowelizacją zasady ogólne, które stanowią filary procesu administracyjnego. Wśród nich znalazła się wspomniana zasada ostateczności decyzji prawomocnych, będąca podstawowym elementem konstrukcji instytucji wznowienia postępowania administracyjnego.

W porównaniu z regulacją w r.p.a. instytucja wznowienia postępowania została wyraźnie rozbudowana. Przede wszystkim zwraca uwagę to, że wznowienie jest wyraźnie obligatoryjne²⁶. Zamiast słów „może nastąpić wznowienie postępowania” użyto sformułowania „wznawia się postępowanie”. Rozszerzone zostały przyczyny wznowienia, zarówno w interesie porządku publicznego, jak i w interesie stron.

Zgodnie z art. 129 k.p.a. przed nowelizacją wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Ustawodawca wprowadzając jednak w art. 127 § 1 pkt 4 nową, w stosunku do r.p.a., przesłankę wznowienia postępowania — w sytuacji, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu — zastrzegł, że wznowienie z tej przyczyny następuje tylko na żądanie strony. Przesłanka ta ma podstawowe znaczenie dla istoty całej omawianej instytucji, o czym mowa będzie w dalszej części. Poza tym także przypadek, gdy decyzja została wydana przez pracownika lub organ administracji państwowej podlegający

²² Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 260.

²³ J. Borkowski, *Kodyfikacja postępowania...*, s. 55.

²⁴ *Ibidem*, s. 55.

²⁵ Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

²⁶ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 914.

wyłaczeniu, został zakwalifikowany jako przesłanka wznowienia postępowania. Artykuł 7 r.p.a. przewidywał wyłączenie urzędników administracji, ale decyzja przez nich wydana nie stanowiła podstawy do wznowienia postępowania.

Katalog omawianych przesłanek został rozszerzony także o przepis art. 127 § 1 pkt 7 k.p.a. przed nowelizacją, który normuje sytuacje wydania decyzji ostatecznej w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Natomiast jeżeli chodzi o przesłankę tak zwanych fałszywych dowodów, to można przyjąć w drodze wykładni językowej przepisu art. 127 § 1 pkt 1 k.p.a. przed nowelizacją, że zakres tego pojęcia jest szerszy niż tylko wymienione w r.p.a. czynności sfalszowania lub przedstawienia sfalszowanego dokumentu. Jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie²⁷ — czyli wszystko, co pozwala ustalić istotne dla sprawy okoliczności faktyczne. Postępowanie może być wznowione z wyżej określonej przyczyny również przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu orzeczeniem sądu lub innego organu państwowego, jeżeli jest to niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego. Ostatnią podstawą stanowiącą w porównaniu z r.p.a. rozszerzenie katalogu przesłanek warunkujących wznowienie postępowania administracyjnego, jest sytuacja oparcia decyzji administracyjnej na innej, wcześniejszej decyzji lub orzeczeniu sądu. Jeżeli zostały następnie uchylone, postępowanie zostanie wznowione.

Nie zmienił się tryb wnoszenia podania o wznowienie, wydłużono jedynie termin dokonania tej czynności do miesiąca, licząc od dnia, w którym strona dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę wznowienia postępowania. Jednak istotną nowością jest rozpoczęcie biegu terminu złożenia podania o wznowienie postępowania w sytuacji, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji.

Doniosłe znaczenie zarówno dla strony, jak i dla organu ma to, że generalnie możliwość skorzystania z omawianej instytucji procesowej nie jest ograniczona czasowo. Podczas gdy w r.p.a. ta nieograniczona możliwość dotyczyła tylko sytuacji wydania decyzji na podstawie fałszywych dowodów i w wyniku przestępstwa, to k.p.a. przed nowelizacją — wniosek *a contrario* z art. 128 — zasadę tę pozwala stosować w wypadku wszystkich przesłanek wznowienia postępowania za wyjątkiem art. 127 § 1 pkt 5. Otóż przepis ten jest wyraźnym powtórzeniem omawianego już r.p.a. i stanowi, że gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe, nieznanе organowi dowody i okoliczności, których strona bez swej winy nie podała, wznowienie postępowania może nastąpić tylko w okresie trzech lat od dnia wydania decyzji ostatecznej.

²⁷ B. Adamiak, *Dowody i postępowanie wyjaśniające*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, s. 136.

W art. 131 k.p.a. przed nowelizacją sytuuje wyjątek od zasady, że decyzję o wznowieniu postępowania wydaje organ administracyjny, który rozstrzygnął sprawę w ostatniej instancji. Gdy przyczynę wznowienia stanowi działalność tego właśnie organu lub okoliczność, że podlega on wyłączeniu, następuje dewolucja kompetencji do orzekania o wznowieniu na organ wyższego stopnia. Nie dotyczy to jednak przypadków, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał naczelny organ administracji państwowej. Ustawodawca jest w tej mierze konsekwentny, utrzymując obok zasady braku możliwości odwołania od decyzji o wznowieniu postępowania zasadę dopuszczalności odwołania od decyzji o odmowie wznowienia postępowania, wykluczając jednak tę możliwość w sytuacji, gdy decyzję wydał naczelny organ administracji państwowej. Według k.p.a. organ decydujący o wznowieniu postępowania nie rozstrzyga sprawy merytorycznie, tak jak to było możliwe na gruncie r.p.a., za wyjątkiem decyzji organów naczelných. Organ uchyla jedynie dotychczasową decyzję i ustala, w której instancji i w jakim zakresie ma nastąpić rozpatrzenie sprawy i wydanie nowej decyzji.

Nowością w stosunku do r.p.a. jest cały art. 134 k.p.a. przed nowelizacją. Pozwala on organowi administracji państwowej, właściwemu do wznowienia postępowania, jeszcze przed rozpatrzeniem tej sprawy, postanowić o wstrzymaniu wykonania decyzji wydanej w ostatniej instancji. Aby organ mógł wykorzystać ten środek, muszą zaistnieć łącznie dwie okoliczności: decyzja nie została jeszcze wykonana i wydano ją przy istnieniu sytuacji stanowiących przyczynę wznowienia postępowania. Oczywiście stronie przysługuje zażalenie na takie postanowienie, chyba że wydał je naczelny organ administracji państwowej.

Nowelizacja k.p.a. w 1980 roku²⁸ utrzymała podstawowe założenia instytucji wznowienia postępowania administracyjnego. Wprowadziła natomiast nowe rozwiązania w jej konstrukcji prawnej, wyraźnie ją wzbogacając. Znowelizowany kodeks poświęca omawianej instytucji procesowej art. 145–153 — czyli cały rozdział dwunasty.

Fundamentalne znaczenie dla konstrukcji prawnej wznowienia postępowania ma wprowadzenie, obok przesłanek ostateczności decyzji oraz taksatywnie wliczonych przyczyn wadliwości proceduralnych, dwóch negatywnych przesłanek dopuszczalności uchylecia decyzji w omawianym trybie. Możliwość wznowienia postępowania, z zastrzeżeniem wyjątku przewidzianego w art. 128 k.p.a. przed nowelizacją, nie ulegała przedawnieniu. Wprowadzona w wyniku nowelizacji przesłanka terminu nie dotyczy dopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia, a jedynie wprowadzenia do obrotu prawnego wyników tego postępowania²⁹. Omówienie tych przesłanek stanowi przedmiot dalszych rozważań.

W wyniku nowelizacji zostały wprowadzone nowe rozwiązania w zakresie przyczyn wznowienia postępowania. Ich katalog został rozszerzony przez

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

²⁹ B. Adamiak, *Zmiany i nowe rozwiązania prawne w systemie środków zaskarżenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Prawo” 143, 1985, s. 11.

dodanie w art. 145 § 1 pkt 6 warunku, że wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została bez wymaganego prawem stanowiska innego organu. W ten sposób została usunięta luka w prawie w zakresie konsekwencji prawnych naruszenia przewidzianego w przepisach prawa materialnego obowiązku współdziałania w procesie wydawania decyzji³⁰. Zmodyfikowano także konstrukcję prawną przyczyny dotyczącej dowodów, wskazanej w pkt 5 art. 127 k.p.a. przed nowelizacją — obecnie art. 145 § 1 pkt 5. Zrezygnowano z ostatniego elementu tej konstrukcji, to jest warunku, że „nie mogły być wówczas powołane przez stronę zainteresowaną we wznowieniu bez jej winy”. Zabieg ten powoduje, że utracono jedyną w k.p.a. (poza kosztami postępowania) gwarancję procesową, zmuszającą stronę do przytoczenia dowodów w toku postępowania instancyjnego — jest to związane z rozłożeniem w postępowaniu administracyjnym ciężaru dowodu, który spoczywa na organie³¹.

Także postępowanie w sprawie wznowienia postępowania zostało zmodyfikowane w wyniku nowelizacji k.p.a. Wychodząc naprzeciw postulatowi doktryny, aby uchylenie decyzji ostatecznej miało miejsce dopiero po ponownym przeprowadzeniu postępowania w sprawie i porównaniu wyników tego postępowania z treścią osnowy decyzji ostatecznej³², znowelizowany k.p.a. przyjął takie rozwiązanie.

O wszczęciu postępowania w sprawie wznowienia postępowania orzeka organ w formie ostatecznego postanowienia. Odmowa następuje w formie decyzji, od której przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych.

W stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji k.p.a. stanowi, że strona, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, może dochodzić odszkodowania na zasadach kodeksu cywilnego przed sądem powszechnym.

Instytucja wznowienia postępowania administracyjnego w kształcie nadanym jej po nowelizacji w 1980 roku funkcjonuje do dziś. W ciągu ostatnich czterdziestu lat ustawodawca dokonał kilku zmian, które nie naruszyły konstrukcji prawnej tej instytucji procesowej. Zmiany te jedynie poszerzyły zakres jej zastosowania. W roku 1990, po przemianach ustrojowych, przywrócono w Polsce samorząd terytorialny³³. Organy samorządu terytorialnego (a od 1998 roku organy jednostek samorządu terytorialnego) pierwotnie miały kompetencje do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego w sprawach z zakresu zadań własnych oraz zleconych. Obecnie po dokonaniu gruntownej i pełnej decentralizacji realizują swoje kompetencje z całkowitym poszanowaniem autonomii. Organy jednostek

³⁰ *Ibidem*, s. 12.

³¹ *Ibidem*.

³² J. Borkowski, *Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1978, z.1, s. 70.

³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74; zmiany: Nr 58, poz. 261; Nr 106, poz. 496; Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43).

samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. równie często jak organy administracji rządowej wykorzystują instytucję wznowienia postępowania administracyjnego.

Natomiast art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁴ (dalej: ustawa o NSA), uzupełniając treść art. 126 k.p.a., dozwolił stosować przepisy o wznowieniu postępowania do spraw zakończonych postanowieniem, od którego przysługuje zażalenie. W tym przypadku zamiast decyzji, o której mowa w art. 149 § 3 i 151 § 1, wydaje się postanowienie.

Dodanie w roku 1997 do kodeksu art. 145a umożliwiło wznowienie postępowania administracyjnego na żądanie strony w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny zakwestionował podstawę prawną wydania decyzji administracyjnej (niezgodność tego aktu z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą). Na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁵ z dniem 1 września 2004 roku został uchylony art. 153 k.p.a. Przepis ten regulował kwestię odszkodowania dla strony, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 145 § 1 k.p.a. albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Na mocy art. 5 ustawy zmieniającej znajduje on jednak zastosowanie do stanów faktycznych sprzed 1 września 2004 roku. Do roszczeń odszkodowawczych powstałych po tym dniu stosuje się przepisy art. 417 i następnych kodeksu cywilnego bez żadnych odesłań.

Z dniem 1 stycznia 2011 roku w kodeksie pojawiła się kolejna przesłanka pozytywna wznowienia postępowania administracyjnego dodana na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁶. Zgodnie z dodanym art. 145b k.p.a., można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu. Przesłanka ta stanowi uzupełnienie systemu gwarancji procesowych ustalenia stanu faktycznego sprawy administracyjnej przy poszanowaniu konstytucyjnych zasad równości wobec prawa. Gwarantuje realizację w postępowaniu administracyjnym zasady obowiązku ustalania prawdy materialnej. Naruszenie zasady równego traktowania w konkretnym postępowaniu polega na zróżnicowaniu traktowania strony, sprawy lub stanu faktycznego ze względu

³⁴ Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368; zmiana: Nr 104, poz. 515.

³⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692.

³⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700.

na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną³⁷.

Od dnia 1 czerwca 2017 roku kodeks postępowania administracyjnego po zmianach dokonanych nowelą z dnia 7 kwietnia 2017 roku³⁸ przewiduje w art. 1 pkt 1 *in fine*, że milczący sposób jest formą załatwienia sprawy indywidualnej w postępowaniu jurysdykcyjnym, a zatem prawną formą zaniechania administracji o skutku jurysdykcyjnym³⁹. W myśl art. 122g zd. 1 k.p.a. znacznie poszerzono zakres przedmiotowy dopuszczalności wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego. Dopuszczono bowiem możliwość wykorzystania tej nadzwyczajnej instytucji procesowej do skutków milczącego załatwienia sprawy indywidualnej. Milczące załatwienie sprawy ze swej natury nie podlega kontroli instancyjnej, nie podlega również bezpośredniej kontroli sądu administracyjnego. Jest to zatem obecnie jedyny prawny środek weryfikacji skutków tego legalnego zaniechania organu administracji publicznej, gdy obarczone jest kwalifikowaną wadą procesową lub materialnoprawną⁴⁰.

W kontekście omawianej instytucji procesowej należy podkreślić, że w ostatnich latach coraz częściej rozważa się na czym konkretnie ma polegać wykonanie przez organ administracji publicznej prawomocnego wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na akt prawa miejscowego. Szybkie, skuteczne i realne wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego jest warunkiem uznania, że mamy do czynienia z efektywną ochroną sądową, która jest jednym z elementów konstrukcji prawa do sądu. W rozważaniach tych uwzględnia się, że akt prawa miejscowego stanowi szczególnie przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Jest to bowiem — pochodzący od samej administracji — akt normatywny należący do konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, sam będący często podstawą prawną wydania indywidualnych aktów administracyjnych (decyzji). Opisana sytuacja jest podobna do przewidzianej w art. 145a k.p.a. Co więcej, art. 147 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku⁴¹ — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: P.p.s.a.) stanowi w tym przypadku o „wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym”. Z punktu widzenia gwarancji efektywnej ochrony sądowej rozumianej jako zabezpieczenie realnego (rzeczywistego) wykonania orzeczenia sądu administracyjnego najwłaściw-

³⁷ Szerzej zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 565.

³⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

³⁹ Szerzej zob. K. Sobieralski, *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji — konsekwencje procesowe*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW: dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 447–460.

⁴⁰ Zob. K. Sobieralski, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, t. 2, cz. 5. *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019, s. 421 n.

⁴¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

szym trybem jest wznowienie postępowania administracyjnego⁴². Kodeks nie przewiduje jednak *expressis verbis* takiej przesłanki. Wobec zaniechania legislacyjnego podstawę wznowienia postępowania administracyjnego w tym przypadku można wyprowadzić bezpośrednio z treści art. 147 § 2 P.p.s.a.

Bibliografia

- Adamiak B., *Dowody i postępowanie wyjaśniające* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *Zmiany i nowe rozwiązania prawne w systemie środków zaskarżenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Prawo” 143, 1985.
- Adamiak B., Borkowski J., *KPA. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Borkowski J., *Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawnoporównawczym*, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 1996.
- Borkowski J., *Kodyfikacja postępowania administracyjnego w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 30, 1983.
- Borkowski J., *Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 1.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Rozmarn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Sobieralski K., *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji — konsekwencje procesowe*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW: dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Sobieralski K., *Wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 16, 2018, nr 1 (1).
- System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 5. *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019.

⁴² Szerzej zob. K. Sobieralski, *Wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 16, 2018, nr 1 (1), s. 141–154.