

## FORMA ZAKOŃCZENIA OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO A MOŻLIWOŚĆ JEGO WZNOWIENIA

### Uwagi wstępne

*„Wznowienie postępowania to jeden z nadzwyczajnych środków weryfikacji decyzji administracyjnej. W literaturze określa się je jako taką instytucję procesową, która ma na celu stworzenie prawnej możliwości przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego i ponownego rozstrzygnięcia takiej sprawy, w której została już wydana decyzja ostateczna”<sup>1</sup>.*

Pojawia się jednak pytanie, dlaczego wszczyna się ponowne postępowanie. Kończąca je decyzja stała się bowiem ostateczna (ostateczność rozstrzygnięcia to jedna z przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego). Uzasadnieniem jest tu jej wadliwość, jednakże cechą takiej wadliwości jest to, że: *„nie tkwi ona wyłącznie w decyzji jako takiej (jak to ma miejsce np. przy decyzjach nieważnych), lecz wynika jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji rozstrzygającej sprawę z pewnymi okolicznościami, inaczej mówiąc decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie się lub powstanie określonych faktów”<sup>2</sup>.* I właśnie ta okoliczność przemawia za wznowieniem postępowania administracyjnego; z tego właśnie względu konieczne jest ponowne przyjrzenie się dotychczasowemu postępowaniu i dotychczasowej decyzji.

Wznowienie jest instytucją, która – co do zasady – dotyczy postępowania zakończonego decyzją administracyjną o charakterze ostatecznym – art. 145 § 1 k.p.a. wyraźnie to przewiduje. Rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną to pierwsza przesłanka pozytywna, od spełnienia której uzależnione jest wznowienie postępowania administracyjnego. Pozostałe podstawy o charakterze pozytywnym to wystąpienie jednej z okoliczności wskazanych w art. 145 § 1 i 145a k.p.a.<sup>3</sup>

W niniejszym artykule ograniczę się do zaprezentowania pierwszej przesłanki pozytywnej: zakończenia dotychczasowego postępowania decyzją administracyjną. Nie będę jednak omawiać kwestii ostateczności decyzji<sup>4</sup>. Już na początku

<sup>1</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 230.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *„Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”*, Warszawa 2003, s. 619.

<sup>4</sup> Kwestię ostateczności decyzji poruszyłem już w artykule: *Zasada trwałości decyzji administracyjnej*, [w:] „Roczniki Administracji i Prawa”, Sosnowiec 2002, s. 29–38.

stwierdzić jednak należy, że wznowienie postępowania możliwe będzie wtedy, gdy dotychczasowe postępowanie zakończone zostało ostateczną decyzją administracyjną. To jest zasada. Jednakże istnieją także sytuacje, w których wznowienie postępowania nastąpić może, gdy dotychczasowe postępowanie zakończone zostało w innej formie.

### **Zakończenie dotychczasowego postępowania w formie decyzji administracyjnej**

Możliwość wznowienia postępowania zakończonego decyzją wydaje się być bezdyskusyjna. Przede wszystkim wskazuje na to sama treść art. 145 § 1 k.p.a. Poza tym wznowienie postępowania to instytucja, która ze swej istoty ma za zadanie weryfikację decyzji wydanej w postępowaniu głównym; wznowienie postępowania jest nadzwyczajnym trybem weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu głównym. Nie ulega zatem wątpliwości, że wznowienie postępowania dotyczy może postępowania zakończonego decyzją administracyjną. Postępowanie dotychczasowe i postępowanie wznowieniowe zaliczają się do postępowania jurysdykcyjnego, a więc takiego postępowania, które kończy się wydaniem rozstrzygnięcia dotyczącego praw i obowiązków adresata tego aktu. A aktem takim jest decyzja administracyjna.

Wznowienie postępowania dotyczy postępowania głównego, niezależnie od formy jego zakończenia. Najczęściej jednak postępowanie główne kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Wówczas najczęściej dochodzi do wznowienia postępowania.

Decyzja administracyjna kończy zatem dotychczasowe postępowanie. Wznowienie postępowania administracyjnego następuje w sprawie zakończonej decyzją administracyjną o charakterze ostatecznym (art. 145 § 1 *ab initio* k.p.a.). Chodzi więc o *sprawę załatwioną* w rozumieniu art. 104 k.p.a.<sup>5</sup>; ujęcie decyzji w art. 145 § 1 k.p.a. ma więc charakter formalny<sup>6</sup>.

Niemniej jednak nie można odcinać się od materialnego określenia decyzji administracyjnej, czyli oświadczenia woli organu administracji publicznej w konkretnej sprawie<sup>7</sup>. Niezbędność ta wynika po pierwsze z faktu, że wiele decyzji admini-

<sup>5</sup> I jest to jeden z powodów dla którego decyzja administracyjna jest jednym z podstawowych pojęć w postępowaniu administracyjnym (por. J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 114).

<sup>6</sup> W takim formalnym ujęciu decyzja administracyjna „odnosi się do postępowania administracyjnego. Jest to więc akt kończący dane postępowanie i rozstrzygający sprawę do jej istoty” (Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, „Postępowanie administracyjne ogólne”, Warszawa 2003, s. 651). Decyzja jest więc aktem procesowym, formą procesową (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Warszawa 2003, s. 458, dalej: *Komentarz*). Por. także J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 32).

<sup>7</sup> Por. Cz. Martysz, *ibidem*, s. 649 i 650.

stracyjnych nosi różnorodne nazwy<sup>8</sup>, a po drugie – że nie zawsze wiadomo, czy dane czynności administracji mogą być kwalifikowane jako decyzje<sup>9</sup>.

Sytuację komplikuje jeszcze dodatkowo fakt, że decyzja administracyjna nie została wyraźnie zdefiniowana w przepisach prawa<sup>10</sup>. Definicje tego pojęcia próbuje się natomiast stworzyć w literaturze<sup>11</sup> i judykaturze<sup>12</sup>. Odwołują się one do pewnych wspólnych elementów, wypracowanych zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo sądowe; składają się na materialne rozumienie pojęcia *decyzji administracyjnej*. Podkreślenia wymaga, że wiele elementów pojęcia aktu administracyjnego będzie jednocześnie tworzyło pojęcie decyzji administracyjnej; jest ona bowiem *kwalifikowanym aktem administracyjnym*<sup>13</sup> – ma więc węższe znaczenie.

<sup>8</sup> Np. zezwolenie, koncesja, pozwolenie, licencja i inne; por. J. Borkowski, *Komentarz*, s. 455; tegoż, *Decyzja...*, s. 33; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 248–249, dalej: *Komentarz*; J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 83; Cz. Martysz, *ibidem*, s. 651; E. Ochendowski [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 53; J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny...*, s. 116–117; tegoż, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 19; T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 47). Przykładowy wykaz takich decyzji o różnych nazwach – por. A. Błaś [w:] *Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, 2001, s. 322–325. Zresztą „użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1985 r., II Cr 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158). Co więcej, decyzja administracyjna jako akt administracyjny może mieć „różną formę prawną: aktu pisemnego, aktu ustnego, a nawet prawnie uznanego znaku” (J. Starościk [w:] *System prawa administracyjnego, tom III*, red. T. Rab-ska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 63).

<sup>9</sup> Orzecznictwo sądowe wielokrotnie wypowiadało się tej kwestii; niektóre czynności uznawano za decyzje (por. np. postanowienie NSA z dnia 1 marca 1982 r., II SA 239/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 20; ONSA 1982, nr 1, poz. 20; wyrok NSA z dnia 8 lutego 1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983, nr 1, poz. 3; wyrok NSA z dnia 20 lipca 1983 r., I S.A. 400/83; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1985 r., SA/Gd 577/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 39; wyrok NSA z 13 października 1988 r., IV SA 602/88, ONSA 1989, nr 2, poz. 64; wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 r., ONSA 1991, nr 3–4, poz. 55; uchwała NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 25/99, OSP 2003, nr 3, poz. 36); niekiedy jednak określone czynności nie są traktowane jako decyzja administracyjna (por. np. postanowienie NSA z dnia 23 marca 1983 r., II SA 116/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 18; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1985 r., III SA 327/85, OSPiKA 1987, nr 7–8, poz. 160; postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 1986 r., SA/Wr 230/86, ONSA 1986, nr 1, poz. 23; postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1988 r., II SA 1288/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 89; wyrok NSA z dnia 17 lutego 1993 r., II SA 92/93, ONSA 1994, nr 3 poz. 85).

<sup>10</sup> Definicja decyzji administracyjnej znalazła się w jednej z wersji *Przepisów ogólnych prawa administracyjnego* (por. P. Przybysz, *Instytucje ogólne prawa administracyjnego*, Warszawa 1996, s. 123).

<sup>11</sup> Por. np. W. Chróścielewski *Postępowanie administracyjne* 2002, s. 120; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 171; A. Wiktorowska [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2002, s. 135.

<sup>12</sup> Por. np. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 4 grudnia 2000 r., FPS 12/2000, ONSA 2001, nr 2 poz. 57; por. również orzeczenia wskazane przez J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny...*, s. 116.

<sup>13</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne* 1966, s. 271; tegoż, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 288–289; T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 74.

Przed wszystkim wyróżnić można takie elementy<sup>14</sup>, które stanowią „rdzeń” definicji decyzji administracyjnej; są to: jednostronność, zewnętrżność, konkretności indywidualność decyzji administracyjnej<sup>15</sup>. Inne części owej definicji to, np. także konieczność wydania tego aktu na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego<sup>16</sup> oraz różną formę prawną<sup>17</sup>.

Wznowienie dotyczy postępowania zakończonego tak rozumianą decyzją administracyjną ostateczną. Strona, określając jedną z okoliczności z art. 145 § 1 lub 145a k.p.a. wskazuje jednocześnie, że wada ta wpłynęła na dotychczasowe postępowanie administracyjne, zakończone decyzją administracyjną. To właśnie w trakcie tego postępowania miała miejsce jedna lub kilka okoliczności wskazanych w art. 145 §1 i 145a k.p.a. Właściwości tego postępowania mogły – ale nie musiały – przyczynić się do wydania wadliwej decyzji administracyjnej.

Dotychczasowe postępowanie toczy się w określonej sprawie administracyjnej. Omawianie pojęcia *sprawa administracyjna* w niniejszym artykule znajduje swoje pełne uzasadnienie. Decyzja administracyjna kończy bowiem dotychczasową sprawę (art. 145 § 1 *ab initio* wyraźnie wskazuje, że wznowienie następuje w sprawie zakończonej decyzją ostateczną).

Nadanie określonym czynnościom przymiotu sprawy administracyjnej pociąga za sobą daleko idące skutki. Sprawa administracyjna kończy się bowiem wydaniem decyzji administracyjnej, a więc takiego rozstrzygnięcia, które zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego może być skutecznie zweryfikowane przez organ wyższego stopnia w administracyjnym toku instancji. Nie jest wykluczona również możliwość zastosowania nadzwyczajnego trybu wzruszenia decyzji administracyjnej. Wskazać ponadto należy, że decyzje administracyjne, po spełnieniu określonych wymogów, mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego.

Określenie *sprawa administracyjna* występuje w Kodeksie postępowania administracyjnego w wielu miejscach, i jednocześnie ma różne znaczenia<sup>18</sup>. Przyjmuje

<sup>14</sup> Podkreślenia jednak wymaga, że chodzi tu o elementy definicji decyzji administracyjnej, a nie o elementy decyzji administracyjnej z art. 107 § 1 k.p.a.

<sup>15</sup> Można zatem mówić „czteroprzymiotnikowym” akcie administracyjnym (decyzji administracyjnej) – J. Zimmerman, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 134.

<sup>16</sup> M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 79 i 83; J. Borkowski, *Decyzja...*, s. 34; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, część II, s. 171; T. Woś, *Postępowanie...*, s. 46, oraz wyrok NSA z dnia 19 grudnia 1984 r., III SA 393/84, Państwa 1985/7-8 str. 115. Chodzi tu o przepisy ustanawiające kompetencję organu oraz przepisy procesowe określające tryb i formę wydania decyzji (A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 77, dalej: *Komentarz*).

<sup>17</sup> J. Starościak, *System...*, t. III, s. 63.

<sup>18</sup> Por. T. Woś, *Pojęcie sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr, No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 330–332; można zatem spotkać znaczenie sprawy w znaczeniu materialnym, a ponadto Kodeks używa określenia *sprawa* na oznaczenie „postępowania poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy”, bądź na określenie kwestii procesowych, występuje również określenie *sprawa administracyjna*, pojęcie to może również „pozostawać k.p.a. w związku z określonymi kategoriami czy grupami spraw materialnych” (*Ibidem*).

się, że w art. 145 § 1 k.p.a. *sprawa* oznacza: „postępowanie w sprawie zakończone ostateczną decyzją”<sup>19</sup>. Niemniej jednak nie zwalnia to z obowiązku analizy tego pojęcia w kontekście wznowienia postępowania. Koniecznym staje się wskazanie relacji między określeniem sprawy a postępowaniem, w którym jest ona załatwiana, a także pojęciem decyzji, która stanowi formę załatwienia sprawy. Podkreślenia wymaga również, że w art. 145 § 1 k.p.a. chodzi o sprawę zakończoną decyzją, która była przedmiotem<sup>20</sup> dotychczasowego postępowania zwyczajnego<sup>21</sup>. Zakończenie tej sprawy ostatecznym rozstrzygnięciem administracji o charakterze indywidualnym (i dotyczącym konkretnej sprawy) stanowi przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. postępowanie administracyjne toczy się przed organem administracji publicznej<sup>22</sup> w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Sprawa w rozumieniu art. 145 § 1 k.p.a. będzie mieć charakter indywidualny – dotyczyć będzie indywidualnie oznaczonego podmiotu w konkretnej sprawie<sup>23</sup>. Jednak określenie *sprawa indywidualna* nie jest wystarczające do opisanía sprawy w znaczeniu art. 145 § 1 k.p.a. Taki charakter może mieć również sprawa cywilna<sup>24</sup>, bądź sądowno-administracyjna<sup>25</sup>. Sprawa, której zakończenie ostateczną decyzją administracyjną jest warunkiem wznowienia postępowania powinna mieć charakter administracyjny. A to oznacza, że oprócz cechy indywidualności musi być wydana przez właściwy organ w zakresie jego właściwości; nadto potrzeba jej oparcia w przepisach prawa.

Sprawa w rozumieniu art. 145 § 1 k.p.a. jest – jak już wyżej wskazano – zasadniczo rozumiana jako postępowanie w sprawie. Niemniej jednak, nie można odejść od materialnego jej rozumienia. Sprawa taka stanowi bowiem „pewną konkretną sytuację życiową”<sup>26</sup>; jest to możliwość konkretyzacji uprawnień lub obowiązków stron stosunku administracyjnego<sup>27</sup>. Odnosi się ona do kwestii istnienia stanu faktycznego<sup>28</sup>. Stan faktyczny opisany jest w hipotezie normy praw-

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Tradycyjnie przyjmuje się, że sprawa administracyjna stanowi przedmiot postępowania administracyjnego (H. Knysiak – Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 50 – 51; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 11).

<sup>21</sup> Wznowienie postępowania ma zatem na celu weryfikację dotychczasowego – zakończonego decyzją postępowania administracyjnego, które rozstrzygnęło daną sprawę. Wszczęcie zaś postępowania wznowieniowego oznacza powstanie nowej sprawy – tzw. sprawy weryfikacyjnej (por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 13–15).

<sup>22</sup> Lub przed podmiotami określonymi w art. 1 pkt 2 k.p.a.

<sup>23</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz*, s. 73.

<sup>24</sup> Art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

<sup>25</sup> Art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

<sup>26</sup> K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] „Systemprawa administracyjnego”, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 195.

<sup>27</sup> T. Woś, *Pojęcie sprawy...*, s. 334. Por. także W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 7–8.

<sup>28</sup> T. Kielkowski, *ibidem*, s. 35.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

nej<sup>29</sup>; konkretyzacja uprawnień (obowiązków) odbywa się w sytuacjach przewidzianych prawem materialnym<sup>30</sup>. Sprawa administracyjna związana jest zatem ze stosowaniem przez organ administracji publicznej normy prawa materialnego<sup>31</sup>. Prawo odgrywa zatem podstawową rolę. Jest ono podstawą działania organu: „podstawą do działań jurysdykcyjnych jest norma materialna wyższego stopnia, na bazie której powstaje między właściwym organem a przyszłym adresatem aktu stosunek prawny o specyficznej treści. Potrzeba podjęcia decyzji stosowania prawa i zasadnicze rysy mającego zapasć rozstrzygnięcia mają charakter obiektywny, są w całości determinowane przez prawo”<sup>32</sup>. Mówiąc jednak o normach prawnych w kontekście sprawy administracyjnej mamy do czynienia z normą, uprawniającą do konkretyzacji prawa oraz normą konkretyzowaną. Jeżeli chodzi o tę pierwszą normę, to determinuje ona: „wszystkie elementy stosunku administracyjno-prawnego, a w szczególności jego podstawę faktyczną, podmioty oraz treść (...). Owo uprawnienie organu administrującego odznacza się daleko idącą specyfiką: po pierwsze – dotyczy – ono czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, a więc ma cechy kompetencji; po drugie – powinno być realizowane w razie zaistnienia określonych przesłanek faktycznych, co oznacza, że z innego punktu widzenia jest po prostu obowiązkiem”<sup>33</sup>. Z kolei norma konkretyzowana charakteryzuje się przede wszystkim: „specyficznym sposobem obowiązywania. Mając postać abstrakcyjną, obowiązuje ona jedynie w tym sensie, że istnieje powinność jej zastosowania w obliczu określonego stanu faktycznego. Aby była ona wiążąca w stosunku do podmiotu, do którego jest adresowana, musi zostać przekształcona w normę indywidualną za pomocą autorytatywnego aktu”<sup>34</sup>. Normy takie – upoważniające lub zobowiązujące administrację do wydania aktu autorytatywnego znajdują zastosowanie do: „rzeczywiście już istniejącego stanu faktycznego. Innymi słowy, liczą się tu elementy stanu faktycznego jako przesłanki, które w sferze konkretnych rzeczy i zjawisk musiałby zaistnieć, aby mogło być podjęte działanie prawne”<sup>35</sup>.

Normy o charakterze materialnym odgrywają zatem zasadniczą rolę w zakresie sprawy administracyjnej. By jednak określona sprawa znalazła finał w postaci wydania decyzji, zastosowana musi być określona procedura; niezbędne są określone przepisy procesowe. Jednakże przepisy proceduralne nie są konieczne dla bytu danej sprawy administracyjnej: „byt prawny sprawy administracyjnej jest więc uprzedni i w zasadzie samoistny, niezależny od ewentualnego postępowania w sprawie”<sup>36</sup>. Dla postępowania jednak istnienie sprawy administracyjnej stanowi warunek *sine qua non*<sup>37</sup>. Co więcej, „postępowanie administracyjne, które nie znajduje

<sup>30</sup> T. Woś, *Pojęcie sprawy...*, s. 334.

<sup>31</sup> Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 7.

<sup>32</sup> T. Kiełkowski, *ibidem*, s. 32.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 36–37.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>35</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne Część I*, Kraków 2003, s. 53.

<sup>36</sup> T. Kiełkowski, *ibidem*, s. 33. por. również: H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 50.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

uzasadnienia w materialnym stosunku administracyjno-prawnym, jest dotknięte istotną wadą”<sup>38</sup>.

Materialny stosunek administracyjny, będący istotnym elementem sprawy administracyjnej jest kształtowany w postępowaniu administracyjnym. Zakres takiego ukształtowania przedstawia podobnie w zakresie postępowania I instancji, jak i postępowania odwoławczego. Wznowienie może bowiem dotyczyć ostatecznej decyzji wydanej w drugiej instancji, jak i wydanej w pierwszej instancji, jeżeli nie wniesiono w terminie odwołania. W postępowaniu pierwszoinstancyjnym dochodzi do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia danej sprawy decyzją administracyjną. W postępowaniu odwoławczym również bada się sprawę, jednak można przeprowadzić postępowanie dowodowe, w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie (art. 136 k.p.a.). Podkreśla się jednak, że: „organ odwoławczy nie jest związany ani ustaleniami faktycznymi (...) ani żądaniami zawartymi w odwołaniu (...). Dlatego też zakres postępowania odwoławczego nie jest ze swej istoty węższy niż zakres postępowania przed organem I instancji, a organ odwoławczy nie ma mniejszych obowiązków niż organ I instancji”<sup>39</sup>.

Zarówno postępowanie I instancji, jak i postępowanie odwoławcze kończą się wydaniem decyzji administracyjnej. Jeżeli staje się ona ostateczna, wówczas istnieje możliwość wznowienia postępowania w sprawie. Decyzja taka: „rozstrzyga ostatecznie sprawę administracyjną, a później sama staje się przedmiotem weryfikacji”<sup>40</sup>.

### **Zakończenie dotychczasowego postępowania w formie postanowienia**

Wznowienie postępowania możliwe jednak będzie również w przedmiocie wydania postanowienia. Jest to uzasadnione po pierwsze tym, że: „przemiany w regulacji prawnej doprowadziły do zbliżenia do siebie, oczywiście tylko pod pewnymi względami, decyzji i postanowień”<sup>41</sup>, a po drugie treścią art. 126 k.p.a. Artykuł ten stanowi bowiem m.in., że do postanowień, od których przysługuje zażalenie, stosuje się art. 145–152, z tym, że zamiast decyzji, o której mowa w art. 149 § 3 wydaje się postanowienie. Przepis ten w konfrontacji z poszczególnymi przepisami o wznowieniu postępowania budzi poważne wątpliwości. Przede wszystkim ustalić należy, czy art. 145–152 k.p.a. stosuje się odpowiednio czy wprost do postanowień, na które służy zażalenie. W literaturze podkreśla się, że

<sup>38</sup> J. Filipek, *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. Jana Jendrośki*. Wrocław 1999, s. 99.

<sup>39</sup> Z. Janowicz, *Komentarz*, s. 321–322. Por. także: G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, „Postępowanie administracyjne ogólne”, Kraków 2003, s. 740–741.

<sup>40</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 14.

<sup>41</sup> J. Borkowski, *Decyzja...*, s. 31.

zawarte w art. 126 k.p.a. odesłanie do art. 145–152 jest odesłaniem odpowiednim<sup>42</sup>. Ponadto „mając na uwadze charakter uregulowań zawartych w przepisach normujących wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności (enumerację wad, ścisłe określenie właściwości organów), należałoby opowiadać się za stosowaniem tych przepisów bez odnoszenia się do nich odpowiedniości, tzn. traktując dodaną przy nowelizacji część przepisu jako zawierające ścisłe unormowanie zakresu odesłania do trybów nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznych postanowień, jednakże nie jest to możliwe z tego względu, że nie wszystkie uregulowania prawne można odnieść do postanowień”<sup>43</sup>. Zasadne wydaje się zatem odpowiednie stosowanie przepisów art. 145–152 k.p.a. do postanowień, na które służy zażalenie. Wznowienie postępowania to specyficzna instytucja, stosowana wtedy, gdy sprawa administracyjna zakończona jest decyzją administracyjną. Przepisy o wznowieniu są dostosowane właśnie do spraw zakończonych decyzją administracyjną. Tymczasem postanowienia to specyficzna forma aktu administracyjnego. Posiada ono pewne specyficzne cechy<sup>44</sup>: jest to czynność organu administracyjnego, jest to także czynność orzecznicza, władcza, jednostronna, odwoławca (w pewnych przypadkach<sup>45</sup>), ekspresywna. Wykazuje wiele podobieństw do decyzji administracyjnej – wprawdzie podobnie jak decyzja administracyjna jest to akt o charakterze władczym i indywidualnym, lecz różniący się od decyzji „przedmiotem rozstrzygnięcia i zakresem skutków prawnych”<sup>46</sup>. Skutki prawne postanowień i decyzji idą w innych kierunkach<sup>47</sup>. Ponadto, wiele przepisów k.p.a. wyraźnie statuuje różnice między decyzją a postanowieniem (np. art. 125 k.p.a., a nadto szerzej określony jest katalog adresatów postanowienia – np. art. 88 k.p.a.).

Wszystkie te względy przemawiają zatem za odpowiednością stosowania przepisów art. 145–152 k.p.a. do postanowień, na które służy zażalenie.

Stosowanie instytucji wznowienia postępowania do postanowień, na które służy zażalenie, budzi jednak w literaturze jeszcze inne wątpliwości. Otóż, wznowienie postępowania dotyczy decyzji już ostatecznych. Tymczasem, art. 126 k.p.a. nakazuje stosowanie art. 145–152 k.p.a. tylko do postanowień, na które służy zażalenie. Przede wszystkim – jeżeli porównamy te dwa fakty – to dojść musimy do wniosku, że wznowienie będzie możliwe co do postanowień, na które zgodnie z wyraźnym przepisem Kodeksu służy zażalenie, ale które stały się ostateczne, a więc chodzi o postanowienia zaskarżalne:

<sup>42</sup> Por. A. Wróbel, *Komentarz*, s. 687.

<sup>43</sup> J. Borkowski, *Komentarz*, s. 543.

<sup>44</sup> G. Łaszczyca, *Pojęcie i rodzaje postanowień administracyjnych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] „Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej”, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 319–322.

<sup>45</sup> Por. tamże, s. 321.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 535.

<sup>47</sup> Por. np. możliwość wszczęcia postępowania w formie postanowienia, a odmowę wznowienia w formie decyzji administracyjnej (art. 31 § 2, art. 149 § 1 i 3, art. 157 k.p.a.). Różnorodne określenie formy dla wszczęcia i odmowy wszczęcia postępowania pociąga za sobą różne skutki prawne (nie tylko zresztą procesowe).



- co do których upłynął termin złożenia zażalenia, ale podmiot uprawniony tego zażalenia nie wniósł, a terminu nie przywrócono, albo też o takie postanowienia;
- co do których organ wyższego stopnia wydał postanowienie II instancji.

Tylko zatem takie postanowienia mogą wchodzić w grę, jeżeli chcemy odpowiednio do nich stosować przepisy art. 145–152 k.p.a. Instytucja wznowienia postępowania dotyczy bowiem rozstrzygnięć ostatecznych.

Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. zażalenie<sup>48</sup> przysługuje tylko wtedy, gdy kodeks wyraźnie tak stanowi. Rzecz jasna – w świetle art. 126 k.p.a. stosowanie przepisów art. 145–152 k.p.a. możliwe będzie tylko wobec takich postanowień. Jednakże Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje także grupę postanowień ostatecznych, na które nie służy zażalenie. Są to postanowienia, które kończą postępowanie. Zaliczyć do nich możemy: postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia, postanowienie stwierdzające niedopuszczalność odwołania lub uchybienie terminowi do jego wniesienia (art. 134). Jest rzeczą oczywistą, że „wznowienie postępowania dotyczące takiego postanowienia jest, przy obecnej redakcji art. 126 k.p.a. całkowicie niedopuszczalne”<sup>49</sup>. Sytuację, w której do ostatecznych z mocy prawa postanowień nie stosuje się art. 145–152 k.p.a. uznać należy za wysoce negatywną: „jedne z najistotniejszych – z punktu widzenia ochrony interesów strony – rozstrzygnięć procesowych (...) nie podlegają kontroli w administracyjnym toku instancji. Wprawdzie od 1990 r. (...) akty te podlegają kontroli sądowej, to jednak już same względy ekonomiki procesowej (szybkość i taniłość postępowania zażaleniowego) potwierdzają aktualność postulatu o konieczności dopuszczenia zażalenia na te rodzaje postanowień”<sup>50</sup>. Postanowienia takie kończą postępowanie – uniemożliwiają dalszy bieg postępowania – są ostateczne. A ostateczność rozstrzygnięć to podstawowy warunek powołania się na instytucję wznowienia postępowania.

Wyróżnić można także postanowienia nieostateczne. One z kolei dzielą się (i jest to podział formalny<sup>51</sup>) na zaskarżalne zażaleniem (gdy wyraźny przepis Kodeksu tak stanowi), i zaskarżalne w drodze odwołania od decyzji (art. 142 k.p.a.)<sup>52</sup>. Art. 126 k.p.a. dotyczy jednak tylko tej pierwszej grupy.

Reasumując: możliwości zastosowania art. 145–152 k.p.a. do postanowień są ograniczone. Sposobność taka istnieje tylko wobec postanowień, na które służy zażalenie, a poza zakresem art. 126 k.p.a. pozostają tak istotne dla postępowania postanowienia ostateczne z mocy prawa. Dlatego też art. 126 k.p.a. wymaga pewnych zmian – należy zmienić zawartą w tym artykule formułę – zamiast *postano-*

<sup>48</sup> Na temat zażalenia por. G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.

<sup>49</sup> W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, nr 2, s. 21–22; por. także W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 186.

<sup>50</sup> G. Łaszczyca, *Pojęcie i rodzaje postanowień...*, s. 329.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 328.

<sup>52</sup> *Ibidem* oraz tegoż, *Zażalenie...*, s. 76.

wienia na które służy zażalenie lepiej byłoby postanowienia mające wpływ na dalszy bieg postępowania<sup>53</sup> lub postanowienia dotyczące istoty sprawy. Oczywiście, przy wprowadzeniu takich przepisów wiele postanowień, co do których obecnie można wznowić postępowanie, byłoby po prostu wyłączonych z tego zakresu. Jednakże w zakresie tym znalazłyby się te postanowienia, które odgrywają istotną rolę; ponadto przepis art. 126 k.p.a. byłby wówczas skorelowany z przepisami o wznowieniu postępowania, pozwalającymi wznowić postępowanie zakończone ostatecznym rozstrzygnięciem.

### Możliwość wznowienia postępowania zakończonego wydaniem zaświadczenia

Decyzja administracyjna i postanowienie administracyjne to akty administracyjne. Możliwe będzie zatem wznowienie postępowania zakończonego decyzją i – w pewnym zakresie – postanowieniem. Należy się jednak zastanowić nad możliwością wznowienia postępowania zaświadczeniowego. Zaświadczenie stanowi czynność materialno-techniczną. Znaczenie tych form działania administracji publicznej wynika z tego, że są one „bezpośrednio funkcją organizowania stosunków społecznych lub czynności zapewnienia skutkowania organizatorskich aktów prawnych”<sup>54</sup>, a także „stanowią niezbędny fragment tej organizatorskiej działalności”<sup>55</sup>. Niemniej jednak celem takich czynności jest „przygotowanie materiału dla czynności orzeczniczych (merytorycznych), to jest dla wydania rozstrzygnięcia zarówno co do istoty sprawy administracyjnej, jak i wszelkich innych kwestii wynikających w toku postępowania”<sup>56</sup>. Z reguły są one „zawsze związane z decyzjami administracyjnymi (szerzej: aktami administracyjnymi)”<sup>57</sup>. Ponadto, możliwa jest ich sądowa kontrola (z tego właśnie względu, że są związane z decyzjami administracyjnymi)<sup>58</sup>.

Czynności te wydane muszą być na podstawie przepisów prawa<sup>59</sup>. Chodzi o przepisy należące do różnych gałęzi prawa<sup>60</sup>. Nadto wywołują bezpośrednie skutki prawne<sup>61</sup>.

<sup>53</sup> Por. J. Zimmerman, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1 s. 58 i nast.

<sup>54</sup> J. Starościk, *System...*, t. III, s. 108.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 40.

<sup>57</sup> A. Błaś, *W sprawie sądowej kontroli czynności faktycznych podejmowanych przez administrację publiczną* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 278. 58 *Ibidem*.

<sup>59</sup> G. Łaszczyca, *Doręczenie...*, s. 38; J. Starościk, *System...*, t. III, s. 109. Jednakże, co należy podkreślić: „Technika dokonywania takich faktów nie musi być najczęściej nie jest regulowana przepisami prawa, przepisy prawa te muszą jednakże wyraźnie upoważniać organy administracyjne do dokonywania takich czynności” (A. Błaś, *Prawo administracyjne...*, s. 342).

<sup>60</sup> J. Starościk, *System...*, t. III, s. 110.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 109; tegoż, *Prawo administracyjne* 1978, s. 254.

Czynności takie nie są aktami prawnymi<sup>62</sup> (gdy tymczasem akty administracyjne – obok aktów normatywnych – są nimi) – czynności materialno-techniczne „kształtują nowe stosunki prawne przez fakty, a nie przez bezpośrednie tworzenie nowej normy obowiązującej porządku prawnego”<sup>63</sup>. Oczywiście chodzi tu o normę indywidualną i konkretną.

Czynności materialno-techniczne mają charakter władczy<sup>64</sup> – oto kolejna cecha charakterystyczna tych czynności: tolerowanie ich przez obywatela „czy nawet współudział obywatela w ich wykonaniu jest jego prawnym obowiązkiem, który może być egzekwowany przez zastosowanie nawet przymusu bezpośredniego”<sup>65</sup>.

Powyżej wskazano cechy charakterystyczne omawianych czynności. Wiele z nich jest również charakterystycznych dla innych prawnych form działania administracji. Podkreślić jednak należy, że najistotniejszą ich właściwością jest to, że wywołują skutki prawne przez fakty. To odróżnia je od pozostałych czynności. Wyraźne określenie w art. 145 § 1, że wznowienie postępowania dotyczy decyzji, wskazuje na to, że wznowienie postępowania będzie możliwe tylko wtedy, gdy postępowanie zakończy się przez akt bezpośrednio tworzący normy obowiązującego porządku publicznego, a nie przez czynności wywołujące skutki prawne przez fakty.

Wśród licznych czynności materialno-faktycznych wyróżnić można zaświadczenia<sup>66</sup>. Dłużej należy się teraz zatrzymać nad kwestią wznowienia postępowania w sprawie zakończonej taką czynnością.

Charakter zaświadczenia nie jest jednolity. Obecnie nie ulega wątpliwości, że zaświadczenie to czynność materialno-techniczna. Kiedyś zaświadczenie utożsamiano z aktem administracyjnym. W nowszej literaturze natomiast przedstawia się następujące stanowisko: „O ile jednak traktowanie zaświadczenia jako czynności faktycznej jest słuszne, o tyle zaliczanie go do grupy czynności materialno-technicznych może być źródłem nieporozumień. Czynnościami materialno-technicznymi określa się bowiem na ogół takie czynności faktyczne, które wywołują skutki prawne, tymczasem zaświadczenia bezpośrednich skutków prawnych nie wywołują. W związku z tym należałoby je raczej wyodrębnić jako osobną grupę czynności faktycznych”<sup>67</sup>.

Abstrahując jednak od kwestii charakteru prawnego zaświadczenia, stwierdzić należy, że zasadniczo wznowienie postępowania zakończonego zaświadczeniem

<sup>62</sup> *Polskie prawo administracyjne*, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1956, t. II, s. 91.

<sup>63</sup> J. Starościak, *System...*, t. III, s. 109–110.

<sup>64</sup> Por. G. Łaszczyca, *Doręczenie...*, s. 38–39.

<sup>65</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne* 1978, s. 255.

<sup>66</sup> Na temat zaświadczeń por. np. K. Chorąży, Z. Kmiciek, *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*, ST 2000, nr 6, s. 70 i nast.; tychże, *Zaświadczenie według Kodeksu postępowania administracyjnego a inne akty potwierdzające*, [w:] „Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej”, Przemysł 2000, s. 35 i nast.; M. Wierzbowski, *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1981, z. 1, s. 42 i nast.

<sup>67</sup> K. Chorąży, Z. Kmiciek, *Zaświadczenie według Kodeksu...*, s. 133.

nie będzie możliwe. Jest to uzasadnione tym, że zaświadczenie nie jest – jak już wyżej wskazano – aktem administracyjnym, nie jest decyzją administracyjną<sup>68</sup>, a postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń nie jest postępowaniem jurysdykcyjnym, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Wznowienie postępowania możliwe jest bowiem wobec postępowania jurysdykcyjnego (w k.p.a. uregulowane jest ogólne postępowanie administracyjne), kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej. Postępowanie zaświadczeniowe kończy się wydaniem zaświadczenia, a nie decyzji administracyjnej, a zatem pozostaje ono poza jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym<sup>69</sup>. Skoro zatem zaświadczenie to odmienna od decyzji administracyjnej prawna forma działania administracji, to wznowienie postępowania w sprawie zakończonej wydaniem zaświadczenia nie będzie możliwe. Takie stanowisko zajmuje również judykatura: „skoro zostało bezspornie wykazane, że pismo jest zaświadczeniem w rozumieniu art. 217 § 1 kpa to oczywistym jest, że nie może mieć zastosowania przepis art. 145 kpa, dotyczący sprawy zakończonej decyzją ostateczną”<sup>70</sup>; podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 1983 r.: „1. Do zaświadczeń nie ma zastosowania art. 145 kpa, dotyczący sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Nie można zatem wznowić postępowania w sprawie zakończonej wydaniem zaświadczenia. 2. Zaświadczenie jest pochodną istniejących faktów lub stanu prawnego i wraz ze zmianą tych faktów lub stanu prawnego – zaświadczenie staje się nieaktualne i może być wydane nowe, odpowiadające aktualnemu stanowi prawnemu lub aktualnym faktom”<sup>71</sup>. W uzasadnieniu tego wyroku wskazano m.in. że artykuł 218 k.p.a. przewiduje, że organ administracji publicznej może przed wydaniem zaświadczenia przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. Nie jest to jednak postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. Postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia może też toczyć się równolegle z postępowaniem administracyjnym, gdy strona żąda potwierdzenia w drodze zaświadczenia określonego faktu lub stanu prawnego. Wynika z tego, że przed wydaniem zaświadczenia nie toczy się postępowanie sensu stricto, lecz co najwyżej postępowanie wyjaśniające. W tej sytuacji do zaświadczeń nie ma zastosowania art. 145 kpa, tym bardziej że przepis ten wyraźnie stwierdza, że wznawia się postępowanie w sprawie zakończonej decyzją ostateczną. Tak więc nie można wznowić postępowania w sprawie zakończonej wydaniem zaświadczenia, ponieważ nie toczyło się postępowanie administracyjne i nie wydano decyzji<sup>72</sup>. Z orzeczeń tych wyraźnie wyni-

<sup>68</sup> Por. „Zaświadczenia nie stanowią decyzji w rozumieniu art. 104 kpa, lecz wydawane są trybie przepisów art. 217–220 kpa. (...)” (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 1986 r., II SA293/86, Gospodarka Administracja Państwowa 1986/12 str. 46).

<sup>69</sup> Na temat klasyfikacji systemu postępowań podatkowych por. *Prawo administracyjne Część procesowa*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2002; postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń zaliczono tu do postępowań niejurysdykcyjnych (s. 25 i 128–133).

<sup>70</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 1999 r., III SA 7286/98, niepublikowany.

<sup>71</sup> I SA 268/83, ONSA 1983/1 poz. 47.

<sup>72</sup> Uzasadnienie do powyższego wyroku.

ka, iż postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia nie może być utożsamianie z postępowaniem jurysdykcyjnym. Jednakże w postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń występuje wiele zbieżności z postępowaniem jurysdykcyjnym. Przede wszystkim zaświadczenie wydawane jest przez organ administracji publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 219 k.p.a. odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Mamy tu zatem do czynienia z aktem administracyjnym wydawanym nie w postępowaniu jurysdykcyjnym, a w postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń. Czy jednak jest to postanowienie, co do którego zastosować można przepisy o postanowieniach w postępowaniu jurysdykcyjnym ogólnym? Czy mamy tu może do czynienia z innym postanowieniem niż w postępowaniu jurysdykcyjnym ogólnym? Wydaje się, że chodzić tu musi o jednolite postanowienie. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie dają podstaw do odmiennego traktowania postanowienia z art. 219. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń zawarte jest w jednym akcie prawnym wraz z ogólnym postępowaniem administracyjnym<sup>73</sup>. Przyjąć zatem należy, że do postanowienia takiego stosować należy przepisy o postanowieniach, które stosuje się w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Na podobnym stanowisku stoi zresztą także doktryna<sup>74</sup>. A skoro tak, to niewykluczone będzie stosowanie do art. 219 k.p.a. przepisów art. 126 k.p.a. Zgodnie z tym ostatnim artykułem – jak już wyżej wskazano – do postanowień, na które służy zażalenie będzie można zastosować art. 145–152 k.p.a. Nic nie stoi na przeszkodzie, by postanowienie z art. 219 k.p.a. objęte było także zakresem art. 126 k.p.a. A zatem, w konsekwencji uznać należy, że do postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie można stosować art. 145–152 k.p.a. Możliwe będzie zatem wznowienie postępowania w sprawie zakończonej takim postanowieniem.

## **Zakończenie dotychczasowego postępowania w formie ugody**

Przede wszystkim należy wskazać, że ugoda musi spełniać wymagane prawem przesłanki<sup>75</sup>. Zasadnym może być złożenie wniosku o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej zatwierdzoną ugodą. Ugoda podlega zatwierdzeniu przez organ administracji, przed którym została zawarta (art. 118 k.p.a.). Następuje to w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 119 k.p.a.). Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania admi-

<sup>73</sup> Chociaż pojawiały się propozycje zawarcia wydawania zaświadczeń w odrębnym akcie prawnym; por. M. Wierzbowski, *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń...*, s. 42.

<sup>74</sup> Por. J. Borkowski, *Komentarz*, s. 807; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz*, s. 1013, dalej: *Komentarz*.

<sup>75</sup> W literaturze wskazuje się, że „w sumie doliczyliśmy sobie siedmiu szczegółowych przesłanek, których łączne spełnienie warunkuje prawnie skuteczne zawarcie ugody” (J. Harczuk, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, MP 16/2002, s. 741).

nistracyjnego (art. 121 k.p.a.). „Zatwierdzona ugoda jest formą merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej i w tym zakresie jest równorzędna z decyzją administracyjną”<sup>76</sup>. Pozostaje jeszcze kwestia rozpatrzenia ostateczności. Zatwierdzona ugoda stanowi jedną całość (zawarta ugoda wraz z postanowieniem o zatwierdzeniu ugody)<sup>77</sup>. Ostateczność należy rozpatrywać w odniesieniu do postanowienia o zatwierdzeniu ugody. Postanowienie to staje się ostateczne, gdy organ wyższego stopnia utrzymał w mocy postanowienie, na które wniesiono zażalenie lub jeśli na postanowienie nie wniesiono zażalenia w terminie.

Ze względu na wywoływanie przez zatwierdzoną ugodę takich samych skutków jak decyzja, a także ze względu na ostateczność postanowienia o zatwierdzeniu ugody (będącej integralną częścią zatwierdzonej ugody), niewykluczone okazać się może wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ugodą administracyjną<sup>78</sup>. Nie bez znaczenia jest związana z zatwierdzeniem ugody (lub jej odmową) władczość działania organu administracji publicznej<sup>79</sup>. A nadto przepisy odnoszące się do ugody dotyczą sprawy administracyjnej<sup>80</sup>.

Podstawę prawną opisywanej sytuacji nie będzie stanowić art. 126 k.p.a., wskazujący możliwość wznowienia postępowania w sprawie zakończonej postanowieniem na które służy zażalenie, lecz przepisy o ugodzie.

## Rekapitulacja rozważań

Wznowienie możliwe jest wtedy, gdy dotychczasowe postępowanie zakończone zostało w formie decyzji. Wynika to wprost z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Możliwość wznowienia postępowania w sytuacji, gdy zakończyło się ono w innej formie nie jest *expressis verbis* określona w art. 145 § 1, jednak nie można wykluczyć takiej sytuacji. Niemniej jednak można postawić tezę, że wznowienie dotychczasowego postępowania zakończonego ostateczną decyzją administracyjną stanowi regułę, natomiast zakończenie postępowania w innej formie będzie podstawą wznowienia wówczas, gdy przepis prawa wyraźnie to przewiduje. Takie ustalenie powoduje jednak określony sposób wykładni właściwych przepisów: wyjątków nie należy interpretować w sposób szeroki. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest zgodne z istotą wznowienia postępowania, które samo w sobie stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej.

<sup>76</sup> M. Jaśkowska, *Komentarz*, s. 672.

<sup>77</sup> Zatwierdzenie jest „konstrukcją, która istnieje obok ugody, ale w związku z ugodą” (A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna w KPA*, OMT 8,9/1980, s. 21).

<sup>78</sup> Odmienne: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 232.

<sup>79</sup> „Ugoda administracyjna między stronami, będąc przejawem ich dyspozytywności, powiązana jest również z elementami władczego działania administracji. Przejawem władztwa jest zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia ugody przez organ administracji” (A. Wiktorowska, *Ugoda administracyjna...*, s. 19).

<sup>80</sup> W Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 65.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Błaś A., *W sprawie sądowej kontroli czynności faktycznych podejmowanych przez administrację publiczną*, [w:] „Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej”, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyca, Kraków 1999,
- Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998,
- Choraży K., Kmiecik Z., *Wydawanie zaświadczeń – kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*, ST 2000.
- Choraży K., Kmiecik Z., *Zaświadczenie według Kodeksu postępowania administracyjnego a inne akty potwierdzające*, [w:] „Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej”, Przemyśl 2000.
- Chróścielewski W., *Postępowanie administracyjne*, 2002,
- Chróścielewski W., *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, nr 2.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Filipek J., *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. Jana Jendrośki*, Wrocław 1999.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 2003.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001.
- Harczuk J., *Uгода w postępowaniu administracyjnym*, MP 16/2002.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowno-administracyjne*, Warszawa 2004.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
- Jendrośka J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001.
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Krawiec G., *Zasada trwałości decyzji administracyjnej*, [w:] „Roczniki Administracji Prawa”, Sosnowiec 2002,
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnymi podatkowym*, Kraków 1998.
- Łaszczyca G., *Pojęcie i rodzaje postanowień administracyjnych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] „Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej”, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyca, Kraków 1999.

- Łaszczyca G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.
- Polskie prawo administracyjne*, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1956, t. II.
- Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, 2001.
- Prawo administracyjne. Część procesowa*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2002.
- Przybysz P., *Instytucje ogólne prawa administracyjnego*, Warszawa 1996.
- Starościak J., *Prawo administracyjne* 1966.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- System prawa administracyjnego, tom III*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978.
- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2002.
- Tarno J. P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999.
- Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski M., *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1981, z. 1.
- Wiktorowska A., *Uгода administracyjna w KPA*, OMT 8,9/1980.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004.
- Woś T., *Pojęcie sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr, No1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990.
- Woś T., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996.
- Zimmerman J., *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1.
- Zimmerman J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.