

SKUTKI PRAWNE ZAWIESZENIA OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Uwagi wstępne

1.1. Zawieszenie postępowania administracyjnego wywołuje skutki procesowe. Taki rodzaj skutków wynika z istoty tej instytucji. Nie dotyczy ona bowiem i nie unicestwia bytu samego postępowania, co pozostaje charakterystyczne dla instytucji umorzenia postępowania. „Proces nadal istnieje, (...) lecz nie postępuje naprzód, zawisłość sprawy (litispendencja) jest utrzymana”¹.

Kodeks postępowania administracyjnego nie określa w sposób wyraźny wszystkich skutków prawnych zawieszenia postępowania administracyjnego. Wskazuje jedynie w art. 103, że zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie. Mogłoby to sugerować, że są to wyłączne skutki zawieszenia postępowania. W istocie jednak skutki te określają – bezpośrednio lub pośrednio – także inne przepisy rozdziału 6 działu II kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności te z nich, które wyznaczają granice podejmowania w czasie zawieszenia postępowania czynności procesowych.

Skutki zawieszenia postępowania administracyjnego podzielić można na ogólne i szczególne. Skutki ogólne to takie konsekwencje prawne zawieszenia postępowania administracyjnego, które powstają bez względu na podstawę zawieszenia postępowania. Skutkami szczególnymi określić można te konsekwencje, które dotyczą tylko niektórych grup (kategorii) podstaw zawieszenia postępowania administracyjnego, lub nawet jednej z podstaw.

1.2. Do skutków ogólnych zawieszenia postępowania zaliczyć należy:

- wstrzymanie dalszego biegu postępowania; jest to podstawowy skutek zawieszenia postępowania administracyjnego, wynikający z celu tej instytucji procesowej. Pośrednio określają go także przepisy art. 99, art. 100 § 1 oraz art. 102 kp.a.
- wstrzymanie biegu terminów przewidzianych w kodeksie; jak już wyżej wskazano, skutek ten wprost wynika z treści art. 103 kp.a. W dużej mierze uzasadnia go skutek poprzedni. Wyraźne oznaczenie tego skutku wiąże się z jego obiektywnym wymiarem (problem upływu czasu jako zdarzenia²), innym niż skutek wstrzymania biegu postępowania, który wykazuje element zależności od podmiotów postępowania.

1. S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 682, 683.

2. Por. A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, PiP 1966, z. 1, s. 58 i wskazana tam literatura.

1.3. Skutki szczególne rozpatrywać należy odrębnie dla zawieszenia postępowania w oparciu o podstawy niezależne od woli strony (zawieszenie obligatoryjne), a oddzielnie dla zawieszenia fakultatywnego.

Poza skutkami ogólnymi, obligatoryjne zawieszenie postępowania wywołuje skutek w zakresie samej dopuszczalności oraz granic czynności procesowych. Mówić można tu o podwójnym charakterze tego skutku:

- pozytywnym, w postaci powstania obowiązku organu administracji publicznej, który zawiesił postępowanie podjęcia działań w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania (art. 99), lub wykonania innych czynności procesowych (art. 100 § 1 i § 2 w związku z § 3); skutek ten ma charakter bezwzględny;
- negatywnym, oznaczającym niedopuszczalność podejmowania innych, poza wyżej wskazane, czynności procesowych. Jest to szczególna postać skutku polegającego na wstrzymaniu dalszego biegu postępowania. Ten wymiar skutku ma postać względną. Od wskazanej zasady istnieją bowiem odstępstwa, bądź to wprost wynikające z regulacji kodeksowej (art. 102), bądź uzasadnione istotą określonej czynności procesowej.

Szczególny skutek zawieszenia obligatoryjnego powstać może w sytuacji wystąpienia podstaw podmiotowych. Ze względu na deklaratoryjny charakter aktu zawieszającego postępowanie w tych sytuacjach, wystąpić może konieczność uchylenia bądź uznania za nieistniejące czynności procesowych podjętych po powstaniu podstawy zawieszenia (np. śmierci strony), a przed wydaniem aktu (postanowienia) o zawieszeniu postępowania. Ciążący na organie administracyjnym obowiązek podejmowania czynności procesowych wobec podmiotów żyjących (istniejących), może w tym zakresie modyfikować ogólną regułę, według której zawieszenie postępowania nie niweczy samego postępowania, nie uchyla dotychczasowych czynności procesowych. Zasada, że „zdziałane akty procesowe zachowują moc także na przyszłość”³ może dla części tych aktów zostać tu wyłączona.

1.4. Fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego wywołuje przede wszystkim skutek w postaci niedopuszczalności podejmowania czynności procesowych (skutek negatywny). Choć i tu ma on postać względną, to jednak zakres wyjątków jest mniejszy, a tym samym trwalsza staje się zasada. Z katalogu czynności dopuszczalnych wyłączeniu ulega tu cała grupa działań procesowych zmierzających do usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Nie można zgodzić się z poglądem L. Żukowskiego, że „w czasie trwania zawieszenia fakultatywnego, organ może podejmować czynności prowadzące do usunięcia przeszkody powodującej zawieszenie, gdy interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy (art. 99 zd. drugie). Takie rozwiązanie prawne sprzyja, jak można sądzić, zapobieganiu świadomej działalności strony lub stron mającej na celu przewlekanie postępowania”⁴. Wskazany bowiem przepis art. 99 zd. 2 k.p.a. nie znajduje zastosowania przy określaniu skutków prawnych fakultatywnego zawieszenia postępowania administracyjnego. Wyrażnie odsyła on do przypadków zawieszenia postępowania „z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1-3”, czyli obligatoryjnego zawieszenia postępowania w oparciu o podstawy podmiotowe.

3. S. Śliwiński, *Polski proces karny...*, s. 683.

4. L. Żukowski [w:] R. Sawuła, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne oraz postępowanie przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym*, Przemysł 1999, s. 122.

Istotnym skutkiem fakultatywnego zawieszenia postępowania jest rozpoczęcie biegu 3-letniego terminu na zwrócenie się przez stronę (strony) o podjęcie postępowania, po upływie którego następuje umorzenie postępowania w sprawie.

2. Wstrzymanie dalszego biegu postępowania

„Jeżeli (...) nastąpiło zawieszenie postępowania, nie może ono ani dalej się rozwijać, ani też zakończyć”⁵, „ustają jakiekolwiek czynności procesowe”⁶. Jest to podstawowy, ogólny skutek zawieszenia postępowania administracyjnego. Wstrzymanie dalszego biegu postępowania oznacza przede wszystkim zaniechanie podejmowania kolejnych (nowych) czynności procesowych, rzadziej w postępowaniu administracyjnym – przerwanie trwających czynności procesowych (np. przeprowadzanie dowodu). Zasadniczo skutek ten dotyczy czynności procesowych związanych bezpośrednio z tokiem postępowania w sprawie głównej. Ogólnie ujmując, odnosi się do czynności wszystkich podmiotów postępowania administracyjnego, w szczególności jednak dotyczy czynności organu administracji publicznej.

3. Wstrzymanie biegu terminów przewidzianych w kodeksie

Ten rodzaj skutku, o charakterze ogólnym, wynika wprost z treści art. 103 k.p.a. Formuła przepisu nie pozostawia wątpliwości, że wstrzymanie biegu terminów jako skutek zawieszenia postępowania obejmuje wyłącznie terminy określone w ustawie – kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 § 2 pkt 1 k.p.a., ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego mowa jest o kodeksie – rozumie się przez to Kodeks postępowania administracyjnego. Przepis art. 103 nie odnosi się zatem do terminów ustanowionych w innych aktach normatywnych⁷. Wieloznaczność pojęcia „terminu” w prawie procesowym⁸ nakazuje podkreślić, że przepis art. 103 k.p.a. posługuje się nim zasadniczo w znaczeniu okresu liczonego w jednostkach miary czasu (dzień, miesiąc). Akcentuje to zwrot o „wstrzymaniu biegu terminów”. Taki charakter ma przykładowo termin załatwienia sprawy (art. 35 § 1 - § 4). Nie oznacza to, że skutki zawieszenia postępowania nie oddziałują na terminy w znaczeniu konkretnego momentu (ściśle określonej daty, chwili – np. na datę rozprawy administracyjnej, datę stawienia się na wezwanie organu). Terminy w takim rozumieniu, jako stanowiące element przyszłych czynności procesowych, tracą swoją właściwą funkcję (porządkującą, dyscyplinującą) wraz ze wstrzymaniem samych czynności procesowych. Terminów tego rodzaju nie można bowiem „wstrzymać”; niedokonane czy przerwane zostaną czynności procesowe, które w konkretnej dacie miały zostać urzeczywistnione (dokończone).

5. A. W. Bartz, *Skutki zawieszenia postępowania w sprawach spornych na podstawie art. 201 kpc*, „Głos Prawa” 1935, nr 9-10, s. 561.
6. W. Miszewski, *Obowiązkowe zawieszenie biegu procesu w postępowaniu spornym według k.p.c.*, „NPC” 1933, nr 4, s. 109.
7. W. Chróścielewski, *Nowelizacja art. 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2, s. 29 - (przypis 21). Zob. także wyrok NSA z 26 stycznia 1993 L, II SA 930/92, „Wokanda” 1993, nr 7, s. 20.
8. I. Nowikowski, *Terminy w kodeksie postępowania karnego*, Lublin 1988, s. 8-12.

Przepis art. 103 kp.a. poprzestaje na ogólnym pojęciu „terminu przewidzianego w kodeksie”. Co do zasady, swoim zakresem obejmuje zatem wszystkie terminy, dla których kodeks stanowi podstawę. Reguła ta doznaje jednak wyjątków, uwarunkowanych istotą instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego. W pierwszej kolejności, katalog „terminów przewidzianych w kodeksie” podlega zawężeniu wyłącznie do grupy terminów procesowych⁹, czyli okresów do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania administracyjnego. Wymaga tego wzgląd na procesowy charakter instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego. Już z tego powodu, pomijając inne przyczyny, eliminacji ze wskazanego pojęcia podlegają uregulowane w kodeksie terminy materialnoprawne, czyli terminy (okresy), w których może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków materialnoprawnych jednostki w ramach stosunku administracyjnoprawnego, np. termin do uchylenia decyzji w trybie wznowienia postępowania administracyjnego (art. 146 § 1 kp.a.), termin do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 156 § 2). Drugie kryterium ograniczające wymiar pojęcia „terminów przewidzianych w kodeksie” związane jest z granicami stosowania instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego, zwłaszcza z momentem końcowym, czyli wydaniem, a w istocie doręczeniem decyzji. Wskazać należy za A. Wróblem, że „wstrzymanie biegu terminów z natury rzeczy nie dotyczy niektórych terminów przewidzianych w kodeksie, które rozpoczynają swój bieg od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (...)”¹⁰. Należą do nich m.in.: termin do wniesienia odwołania od decyzji (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), termin do wniesienia żądania uzupełnienia decyzji. Nie wydaje się trafny pogląd E. Iserzona, według którego w przypadku śmierci strony w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji, termin do odwołania „wstrzymuje się”, tj. przestaje on biec w momencie śmierci strony¹¹. Przedstawiona sytuacja związana jest bowiem z instytucją następstwa prawnego. Dla przepisów o zawieszeniu postępowania administracyjnego, postępowanie nie toczy się (ustaje) z momentem doręczenia (ogłoszenia) decyzji organu I instancji. Toczy się ono dalej dopiero od złożenia odwołania od decyzji do dnia doręczenia, lub ogłoszenia decyzji ostatecznej. W okresach zatem, gdy postępowanie nie toczy się, nie znajduje zastosowania instytucja jego zawieszenia. Trudny byłby w takim przypadku problem organu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy zawieszenia postępowania. Kolejne istotne ograniczenie grupy „terminów przewidzianych w kodeksie” wynika z konieczności, by rozpoczęły one bieg przed zawieszeniem postępowania i do tego momentu nie upłynęły. Przepis art. 103 nie dotyczy bowiem terminów, których bieg ustał (np. terminu do którego powinno być spełnione określone w wezwaniu żądanie, gdy wzywany w terminie tym żądaniu sprostał). Wskazać należy także na grupę terminów, których bieg rozpoczyna się dopiero z momentem zawieszenia postępowania. Cel czynności procesowych, dla których terminy takie zostały przewidziane wyłącza skutek w postaci wstrzymania ich biegu. Doręczenie

9. Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, I. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 403.

10. A. Wróbel [w:] M. Jaskowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 555.

11. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, I. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 196.

(ogłoszenie) postanowienia o zawieszeniu postępowania uruchamia bieg siedmiodniowego terminu do wniesienia zażalenia na taki akt (art. 101 § 3 w związku z art. 141 § 2), bieg czternastodniowego terminu do zażądania uzupełnienia postanowienia np. co do prawa zażalenia (art. 111 § 1 w związku z art. 126). Dowiedzenie się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia fragmentu postępowania zakończonego ostatecznym postanowieniem o zawieszeniu postępowania wyznacza moment rozpoczęcia biegu miesięcznego terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania (art. 148 § 1 w związku z art. 126).

Poza wskazanymi granicami, zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg kodeksowych terminów procesowych. Skutek taki odnosi się nie tylko do terminów ustawowych (w tym przypadku wyraźnie wynikających z kodeksu), ale obejmuje także terminy urzędowe (wyznaczone przez organ administracji publicznej – np. termin do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów – art. 90 § 2 pkt 1). Zasadniczo dla wstrzymania biegu nie ma znaczenia, którego podmiotu postępowania (organu administracji publicznej, strony postępowania, podmiotu na prawach strony, uczestnika postępowania) termin dokonania czynności procesowej dotyczy. Zastrzeżenia odnoszą się do biegu niektórych terminów dla czynności procesowych uczestników postępowania. Przyjąć można, że zawieszenie postępowania nie wstrzymuje biegu terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie o ukaraniu grzywną świadka lub biegłego (art. 88 § 1), biegu terminu do złożenia wniosku o zwolnienie od kary grzywny (art. 88 § 2). Przemawia za tym brak w istocie związku z celem zawieszenia postępowania administracyjnego. Zastrzeżenie to nie dotyczy już jednak biegu terminu do wniesienia przez organizację społeczną zażalenia na postanowienie o odmowie dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu (nie jest ona w takim przypadku podmiotem na prawach strony – art. 31 § 2). Wynika to z istnienia związku między sytuacją takiego podmiotu a strony postępowania.

Jedynym konkretnie określonym rodzajem „terminu przewidzianego w kodeksie”, którego bieg ulega wstrzymaniu na skutek zawieszenia postępowania jest termin załatwienia sprawy. Art. 35 § 5 kp.a. stanowi bowiem, że do terminów określonych w przepisach poprzedzających (a mowa jest w nich o terminach załatwienia spraw) nie wlicza się m.in. okresów zawieszenia postępowania¹². Celem takiej regulacji jest przyznanie organowi administracji publicznej czasu efektywnego, rzeczywistego, jakim dysponuje on na załatwienie sprawy¹³. Jak podkreśla J. Borkowski, „do terminu załatwienia sprawy nie będzie się wliczało całego okresu zawieszenia postępowania administracyjnego, choćby w okresie jego trwania zostały podjęte czynności nie cierpiące zwłoki z powodu okoliczności wskazanych w art. 102”¹⁴. Podkreślić należy, że wstrzymanie biegu terminu załatwienia sprawy nie jest uzależnione od warunku prawidłowości postanowienia o zawieszeniu postępowania. Ze względu na domniemanie ważności postanowienia o zawieszeniu postę-

12. Również w austriackim postępowaniu administracyjnym przyjmuje się, że jeżeli postępowanie zostało prawnocnie zawieszone, wówczas jest pewne, że władza nie ponosi winy za opóźnienie postępowania w znaczeniu § 73 ust. 2 A VG (R. Walter, R. Thienel, *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze*, I. Band, EGVG, A VG, *Zustellgesetz und einschl. Cigige Rechtsvorschriften*, Wien 1998, s. 525).

13. R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1985, s. 129.

14. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 247.

powania (jako aktu administracyjnego), jego doręczenie przerywa bieg terminu ustalonego dla załatwienia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, nawet mimo oczywistego braku przyczyny określonej w art. 97 § 1 kp.a.¹⁵. Zawieszenie postępowania jako czynność proceduralna zwalnia organ z zarzutu bezczynności (milczenia)¹⁶.

Z treści art. 103 kp.a. wynika, że skutek wstrzymania biegu terminów następuje na czas „zawieszenia postępowania”, czyli na okres od doręczenia postanowienia o zawieszeniu postępowania, lub od daty zawieszenia wskazanej w postanowieniu o zawieszeniu postępowania do dnia doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszonego postępowania¹⁷.

Wstrzymanie biegu terminów ma szeroki skutek podmiotowy. Jak podkreśla E. Iserzon, „zawieszenie postępowania z przyczyny wydarzenia lub okoliczności odnoszących się do jednej ze stron postępowania odnosi skutek w stosunku do pozostałych stron, tak więc bieg terminów przewidzianych w kp.a. wstrzymuje się w odniesieniu do wszystkich stron”¹⁸.

4. Obowiązek organu administracji publicznej podjęcia działań w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania (art. 99), lub wykonania innych czynności procesowych (art. 100 § 1 i § 2 w związku z § 3).

Jednym ze skutków obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego jest powstanie obowiązku podjęcia przez organ administracji publicznej działań w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania (art. 99) lub wykonania innych czynności procesowych (art. 100 § 1 i § 2 w związku z § 3). Skutek ten ma wymiar pozytywny w zakresie samej dopuszczalności oraz granic czynności procesowych podejmowanych po zawieszeniu postępowania. Zasadniczo jest także skutkiem bezwzględnym. Istnieją jednak w tym zakresie wyłączenia i ograniczenia (art. 99 zd. 2, art. 100 § 1 *in fine* kp.a.).

Treść obowiązku spoczywającego na organie uzależniona została od charakteru podstawy zawieszenia postępowania – podmiotowej lub przedmiotowej. W obrębie pierwszej z nich różnice związane są z trybem wszczęcia postępowania administracyjnego (z urzędu lub na żądanie strony).

Ogólny obowiązek „poczynienia niezbędnych kroków w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania” kodeks nakłada na organ administracji publicznej w sytuacji zawieszenia postępowania wszczętego z urzędu w oparciu o podstawy podmiotowe (art. 97 § 1 pkt 1–3). Zasadę tę odnosi również do przypadku zawieszenia postępowania wszczętego na żądanie strony, jeżeli interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy (art. 99). Obowiązek dokonania niezbędnych czynności (taka formuła wydaje się bardziej precyzyjna niż kodek-

15. Por. wyrok NSA z 23 września 1986 r., IV SAB 12/86, aNSA 1986, nr 2, poz. 52.

16. Por. wyrok NSA z 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99, niepubl.

17. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 555; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 188; E. Ochendowski [w:] S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1988, s. 84.

18. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, I. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 196. 19 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 132.

sowe „poczynienie kroków”) obejmuje m.in. wystąpienie do sądu o wyznaczenie przedstawiciela ustawowego dla strony, która utraciła zdolność do czynności prawnych. Uzależnienie obowiązku organu dokonania niezbędnych czynności, w przypadku postępowania wszczętego na żądanie strony, od spełnienia wymogu, by za załatwieniem sprawy przemawiał interes społeczny, spotkało się w nauce z krytyką. Zdaniem W. Dawidowicza, regulacja ta jest sprzeczna z zasadą równości wobec prawa. W jego ocenie, „interes społeczny zawsze przemawia za tym, aby organ, który zawiesił postępowanie wszczęte przez zgłoszenie żądania, obowiązany był równocześnie podjąć niezbędne działania w celu usunięcia przeszkody, ze względu na którą postępowanie to uległo zawieszeniu. Powyższa wykładnia powinna doprowadzić do ustalenia po stronie organu, który zawiesił postępowanie, jednolitego obowiązku usuwania przeszkód do dalszego prowadzenia postępowania – niezależnie od tego, w jaki sposób zostało wszczęte postępowanie w sprawie administracyjnej”¹⁹.

Zawieszenie postępowania ze względu na podstawę przedmiotową (zagadnienie wstępne – art. 97 § 1 pkt 4) skutkuje obowiązkiem organu podjęcia konkretnych czynności procesowych (art. 100 § 1 i § 2 w związku z § 3). Niektóre z nich wzajemnie się wyłączają (przepis posługuje się spójnikiem „albo”), inne uwarunkowane są wcześniejszymi czynnościami organu. Do grupy tych czynności należą: 1) wystąpienie do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, 2) wezwanie strony do wystąpienia w oznaczonym terminie do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, 3) podjęcie czynności ukierunkowanych na sprawdzenie, czy strona zwróciła się już do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, 4) rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego we własnym zakresie. Jak podkreśla judykatura, „tryb przewidziany w art. 100 § 1 kp.a. ma na celu doprowadzenie do wszczęcia przed odpowiednim organem lub sądem postępowania w celu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego. Wskazuje na to jednoznacznie ostatnia część tego przepisu, z której wynika, że wcześniejsze wystąpienie strony do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia prejudycjalnego zwalnia ją od ponownego obowiązku występowania w tej sprawie. Celem tego przepisu jest to, aby w razie wystąpienia przeszkody w dalszym prowadzeniu postępowania administracyjnego z inicjatywy organu lub strony doszło przed właściwym organem lub sądem do wszczęcia postępowania w przedmiocie rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego na potrzeby zawieszonego postępowania administracyjnego. Jeżeli natomiast takie postępowanie już się toczy, a od rozstrzygnięcia w jego toku zagadnienia prejudycjalnego uzależnione jest załatwienie zawieszonych z tego powodu sprawy administracyjnej, nie ma potrzeby podejmowania działań w trybie art. 100 § 1 kp.a.; jedynie celowe jest zwrócenie się do organu lub sądu, przed którym zawisła sprawa zagadnienia prejudycjalnego, o informację o sposobie jej załatwienia”²⁰.

Obowiązek „samodzielnego” wystąpienia organu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego podlega ograniczeniu ze względu na przepisy prawa regulujące kwestię inicjatywy wszczęcia postępowania. Gdy przepis prawa stanowi, że określone postępowanie (takie, w którym zagadnienie wstępne podlega rozstrzygnięciu) wsz-

19. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 132.

20. Por. uzasadnienie wyroku NSA z 13 lipca 1999 r., I SAJWr 14/98, ONSA 2000, nr 3, poz. 109. 21 *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. II, Warszawa 1999, s. 356.

czyna się na żądanie (wniosek) strony, organ nie jest uprawniony do wystąpienia o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego. Nie ma tu znaczenia, czy rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego należy do właściwości innego organu czy sądu. Ogranicza się wówczas jedynie do wezwania strony do wystąpienia o to w oznaczonym terminie. Dokonanie tej ostatniej czynności kodeks uzależnia jednak od uprzedniego stwierdzenia, że strona nie zwróciła się już w tej sprawie do właściwego organu lub sądu. Jeśli strona wykaże, że czynności takie wykonała, obowiązek organu wezwania strony do wystąpienia zostaje wyłączony. Podkreślić należy, że wymagane „zwrócenie się” strony do właściwego organu lub sądu musi mieć charakter skuteczny, tj. powodujący nawiązanie określonego stosunku procesowego i jego trwanie. Nie chodzi zatem o jakąkolwiek czynność strony (wniesienie pozwu, wniosku, podania), lecz o taką czy takie, które na podstawie określonych zasad procesowych wywołują skutek wszczęcia postępowania (np. wniesienie podania spełniającego wymogi formalne lub usunięcie braków tego rodzaju w przewidzianym trybie). Warunek „zwrócenia się” w rozumieniu przepisu nie jest zrealizowany, gdy strona skutecznie rozwiąże stosunek procesowy (np. wycofa podanie). Względ na ostatnią z możliwości wymaga, by czynności organu skierowane na sprawdzenie utrzymania się stanu „zwrócenia się” o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego nie miały wymiaru jednokrotnego, lecz powtarzalny. W sytuacji, gdy strona mimo wezwania nie wystąpiła do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, w terminie określonym w wezwaniu, organ ma obowiązek rozstrzygnąć zagadnienie wstępne we własnym zakresie (art. 100 § 2 w związku z § 3 zd. I).

5. Niedopuszczalność podejmowania innych czynności procesowych

Jest to szczególna postać skutku polegającego na wstrzymaniu dalszego biegu postępowania. Ma on charakter negatywny. Oznacza niedopuszczalność podejmowania przez podmioty postępowania czynności procesowych. Podkreślenia wymaga jego względny wymiar. Od wskazanej zasady istnieją bowiem odstępstwa, bądź to wprost wynikające z regulacji kodeksowej, bądź uzasadnione istotą określonej czynności procesowej.

Pierwsza grupa wyjątków znajduje oparcie w art. 102 kp.a. Zgodnie z jego treścią, w czasie zawieszenia postępowania organ może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo poważnym szkodom dla interesu społecznego. Podkreślić należy, że regulacja ta wyznacza granice dokonywanych w czasie zawieszenia postępowania czynności organu administracji publicznej, nie zaś jakiegokolwiek innego podmiotu postępowania. Nie stanowi zatem odniesienia (nawet pośredniego) dla zakresu dopuszczalnych w tym okresie czynności strony (stron) postępowania, podmiotów na prawach strony, czy innych uczestników postępowania. Formuła przepisu zdaje się wskazywać na fakultatywność podejmowania czynności niezbędnych („organ administracji publicznej może podejmować czynności”). Takiemu ujęciu sprzeciwia się jednak względ na stan wyższej konieczności (niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, poważne szkody dla interesu społecznego), którego zapobieżeniu służą podejmowane czynności. Mówić zatem należy o obowiązku organu podjęcia „czynności niezbędnych”. Za takim rozumieniem przepisu prze-

mawia w szczególności zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (art. 8 kp.a.).

Zakres czynności podejmowanych przez organ został ograniczony w sposób podwójny. Przede wszystkim mają to być czynności niezbędne, czyli takie, bez których nie można się obejść, konieczne potrzebne, nieodzowne²¹. Jednocześnie kodeks podkreśla ich kierunkowy charakter, wskazując cel czynności niezbędnych (zapobieżenie niebezpieczeństwom albo poważnym szkodom) oraz chronione dobra (życie lub zdrowie ludzkie, interes społeczny). Wykorzystane w tym zakresie pojęcia niedookreślone, w tym klauzule generalne (interes społeczny) wymagają wnikliwej i indywidualizowanej oceny, nie zaś dowolnej. Tej ostatniej sprzeciwia się w szczególności zasada niedopuszczalności szerokiego rozumienia regulacji W)jatkowych.

Według B. Adamiak, ze względu na wskazane dobra chronione, „art. 102 dotyczy przypadków, gdy postępowanie zostało zawieszone na podstawie art. 97 § 1 pkt 1-3, nie ma bowiem podstaw do zastosowania w tych przypadkach trybu nadzwyczajnego (art. 100 § 1). Natomiast w razie gdy występują okoliczności niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo poważnej szkody dla interesu społecznego, organ administracji publicznej nie zawiesza na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 postępowania, rozstrzygając zagadnienie wstępne we własnym zakresie”²².

Brak w przepisie art. 102 jakichkolwiek ograniczeń prowadzi do wniosku, że pojęcie „czynności niezbędnych” obejmuje zarówno czynności prawne, jak i faktyczne. Nie ma podstaw do ograniczania ich zakresu tylko do jednej z tych grup. Przeczy temu działanie organu w stanie nadzwyczajnym, wymagającym stosowania różnorodnych form (np. ewakuacja osób z domu grożącego zawaleniem, wydanie zarządzeń w sprawie prac zabezpieczających mury budynku, podjęcie innych czynności z zakresu policji administracyjnej²³).

Zdaniem W. Dawidowicza, „przepis ten budzi wątpliwości przede wszystkim z tego powodu, że brak w nim wskazania na związek między „czynnościami niezbędnymi w celu zapobieżenia...” a sprawą administracyjną, w której zostało zawieszone postępowanie; wydaje się niewątpliwe, że potrzeba dokonania powyższych czynności nie może uchylać stanu zawieszenia postępowania w danej sprawie, że zatem nie są to czynności właściwe postępowaniu administracyjnemu, natomiast mogą one być podejmowane np. na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”²⁴. Stanowisko takie, podzielane także przez A. Wróbla²⁵, wymaga aprobaty. Wskazać jednak trzeba, że choć nie są to czynności właściwe dla postępowania administracyjnego, mogą mieć zasadniczy wpływ na rozstrzygnięcie sprawy (np. eliminują przedmiot postępowania administracyjnego, a tym samym prowadzą do jego umorzenia).

W grupie czynności procesowych dopuszczalnych w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego, uzasadnionych ich istotą (celem), mieścić się mogą

21. *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, t. II, Warszawa 1999, s. 356.

22. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, I. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 402.

23. J. Jendrośka [w:] I. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 185; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, I. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 402.

24. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego...*, s. 132.

25. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 553.

czynności wszystkich podmiotów postępowania. Wynika to z szerokiego zakresu czynności podejmowanych w postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza czynności zbiorowych, tj. takich, w których uczestniczy kilka podmiotów (czynności jednego podmiotu, np. strony postępowania, odpowiada w sposób konieczny czynność innego podmiotu, np. organu administracyjnego). Mogą to być zarówno czynności podmiotów występujących już w postępowaniu, jak i podmiotów ubiegających się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (np. organizacji społecznej). W katalogu czynności organu administracji publicznej nie chodzi tylko o czynności tego organu, który postępowanie zawiesił, ale także o czynności organu wyższego stopnia. Nie istnieją zasadniczo ograniczenia co do charakteru czynności – mogą to być zarówno czynności procesowe orzecznicze (np. wydanie postanowienia), jak i czynności techniczno procesowe (np. udostępnianie akt sprawy).

Przyjąć można jako zasadę, że cechą czynności procesowych, dopuszczalnych ze względu na ich cel w okresie zawieszenia postępowania, jest brak bezpośredniego ich wpływu na dalszy bieg postępowania. Reguła ta doznaje jednak istotnego wyjątku. Dotyczy on czynności procesowych zmierzających do usunięcia stanu zawieszenia postępowania, lub stanowiących ich rezultat (np. wniesienie podania o podjęcie zawieszonego postępowania, wydanie postanowienia o odmowie podjęcia zawieszonego postępowania).

Do grupy czynności opartych na wskazanej zasadzie należą m.in.: ustanowienie przez stronę pełnomocnika, zawiadomienie organu o zmianie adresu przez stronę, jej przedstawiciela, pełnomocnika (art. 41 § 1), wydanie postanowienia w kwestii wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu na podstawie art. 24 § 3, wniesienie przez organizację społeczną żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu i rozstrzygnięcie tej kwestii incydentalnej (art. 31 § 1 i § 2), powiadomienie organu administracji publicznej przez prokuratora (odpowiednio Rzecznika Praw Obywatelskich) o udziale w postępowaniu (art. 183), przyznanie należności osobie, która stawiała się na wezwanie, będące rezultatem zgłoszenia – przed wydaniem decyzji – żądania przyznania należności (art. 56), udostępnienie i odmowa udostępnienia stronie akt sprawy (art. 73-74 kp.a.), zwolnienie bądź odmowa zwolnienia od kary grzywny wymierzonej świadkowi, biegłemu, osobie posiadającej przedmiot oględzin na podstawie art. 88 kp.a. (działania te stanowią rezultat czynności procesowej ukaranego – wniosku o zwolnienie od kary grzywny), zwolnienie (w całości lub w części) albo odmowa zwolnienia strony od ponoszenia kosztów i należności związanych z tokiem postępowania (art. 267).

Ze względu na swój cel (tylko wówczas właściwy), w okresie zawieszenia postępowania dopuszczalne są czynności procesowe związane z dążeniem strony postępowania (także podmiotów na prawach strony) do wyeliminowania stanu zawieszenia postępowania. Chodzi tu m.in. o następujące czynności: wniesienie zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania i będące tego rezultatem czynności procesowe organu, który takie postanowienie wydał oraz organu zażaleniovego, wniesienie zażalenia do organu wyższego stopnia na niezakończoną sprawę w terminie i wydanie przez ten organ postanowienia w tej kwestii (art. 37), wniesienie żądania podjęcia zawieszonego postępowania i ewentualne wydanie postanowienia o odmowie podjęcia postępowania (art. 97 § 2), podjęcie czynności w kwestii wznowienia fragmentu postępowania administracyjnego zakończonego

ostatecznym postanowieniem o zawieszeniu postępowania bądź odmowie podjęcia zawieszonego postępowania (art. 145-152 w związku z art. 126 kp.a.), podjęcie czynności procesowych w kwestii stwierdzenia nieważności takiego postanowienia.

6. Uchylenie bądź uznanie za nieistniejące (niebyłe) czynności procesowych

Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera przepisu, który wyraźnie by stwierdzał, że osoba zmarła nie może być stroną w sprawie, jak też działać jako przedstawiciel ustawowy strony. Jak podkreśla judykatura, wynika to natomiast z samej konstrukcji pojęcia strony i jej zdolności prawnej, którą ocenia się według przepisów prawa cywilnego (art. 30 § 1 kp.a.)²⁶. Warunkiem niezbędnym do uzyskania przez osobę fizyczną przymiotu strony jest jej zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków, czyli posiadanie zdolności prawnej. Wymóg ten niewątpliwie dotyczy także przedstawiciela ustawowego strony. Zdolność prawna kończy się w chwili śmierci. Moment śmierci staje się miarodajny dla oceny następstw tego zdarzenia w postępowaniu administracyjnym. Jednym z nich jest uznanie za nieistniejące podejmowanych przez organ administracji publicznej kolejnych czynności procesowych skierowanych do zmarłej strony postępowania (przedstawiciela ustawowego strony). Do podstawowych bowiem warunków prawidłowości i skuteczności (w poglądach nauki mowa jest tu o ważności) tej grupy czynności procesowych, wynikających przede wszystkim z samej natury czynności, należy skierowanie ich do żyjących lub istniejących podmiotów procesowych²⁷. Podkreślić zatem należy, że wskazany skutek uznania za nieistniejące dotyczy czynności procesowych dokonanych już po momencie określanym jako śmierć strony (przedstawiciela ustawowego strony). Nie należy go natomiast odnosić dopiero do tej grupy czynności, które zostaną podjęte po otrzymaniu przez organ dokumentu stwierdzającego śmierć strony (aktu zgonu). Postanowienie o zawieszeniu postępowania ma w tych sytuacjach charakter deklaratoryjny (działa *ex tunc*). Skutki zawieszenia postępowania powstają z momentem zaistnienia określonych zdarzeń (tj. śmierci strony, śmierci przedstawiciela ustawowego strony, utraty przez stronę lub jej przedstawiciela ustawowego zdolności do czynności prawnych). Skutek uznania za niebyłe obejmuje wszystkie czynności procesowe skierowane do zmarłej strony, bez względu na sposób ich oddziaływania na sferę jej interesu prawnego (czynności podejmowane w tym interesie lub wbrew niemu)²⁸.

Użyte powyżej określenie „uznanie za nieistniejące (niebyłe) czynności procesowych” nie jest pojęciem znanym kodeksowi. Nie określa on nadto w jakikolwiek sposób skutków podjęcia czynności procesowych wobec osoby zmarłej. Nauka i judykatura sporadycznie i niejednoznacznie oceniają jedynie skutki skierowania decyzji

26. Por. uzasadnienie uchwały Siedmiu Sędziów NSA z 22 września 1997 r., PPS 6/97, ONSA 1998, Nr I, poz. 1.

27. Por. W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951, z. 11, s. 711-712; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 237.

28. Rozróżnienia takiego dokonano w nauce procesu cywilnego. „(...) działania przeciwnika strony, u której zaszła przeszkoda, są ważne, o ile nie spowodowały ujemnych skutków dla strony, u której zaszła przeszkoda; o ile zaś działania te spowodowały uszczerbek w prawach procesowych strony przeskodzonej, lub o ile też ostatnia zaniechała pewnej czynności procesowej, to te działania i zaniechania sąd – z urzędu lub na wniosek (...) uzna za niebyłe, skoro dowie się o zdarzeniu, skutkującym ex lege zawieszenie i wyda postanowienie (...), tj. znieśnie daną część postępowania” – L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego (część pierwsza) i przepisów wprowadzających kodeks postępowania cywilnego*, t. I. Kraków 1934, s. 437-438.

(która także jest czynnością procesową) do osoby zmarłej. M. Stahl uznaje taką decyzję za obarczoną wadą nieważności i odmawia jej skutków prawnych²⁹. Orzecznictwo sądowe podkreśla tylko, że nie rodzi ona żadnych skutków prawnych³⁰. W ocenie B. Adamiak jest to decyzja nieistniejąca, która nie wchodzi do obrotu prawnego, a taki jej charakter może być stwierdzony w dowolnej formie w każdym czasie³¹. Przyjąć można, że na gruncie prawa procesowego administracyjnego mówić należy o uznaniu za nieistniejące (niebyłe) czynności procesowe skierowane do osoby nieżyjącej. Pojęcie „nieważności” ten dział prawa wiąże bowiem w sposób charakterystyczny z aktem administracyjnym (decyzją, niektórymi postanowieniami). Nieważny akt istnieje jednak w sensie prawnym, bo zaistniał zewnętrzny objaw woli organu, choć dotknięty istotnymi wadami. Ze względu na przyjmowane przez kp.a. domniemanie ważności decyzji, nawet dotkniętej jedną z wad prowadzących do nieważności³², potrzebny jest w takim przypadku inny akt administracyjny, który stwierdzałby nieważność wcześniejszego aktu. Dla innych czynności procesowych, zwłaszcza dowodowych (np. przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, przesłuchanie świadka, przeprowadzenie oględzin), brak jest odrębnego trybu ich unieważniania. W sytuacji ich dokonania po śmierci strony, a przed zawieszeniem postępowania, uznać należy je zatem za niebyłe. To zaś nakłada obowiązek powtórzenia takich czynności, lecz dopiero po podjęciu zawieszonego postępowania. Skutek taki nie dotyczy czynności organu administracji publicznej podjętych wobec innych niż strona podmiotów postępowania (ukaranie świadka lub biegłego grzywną na podstawie art. 88 § 1 kp.a., zwolnienie od takiej kary lub odmowa zwolnienia).

Obok uznania czynności procesowej za nieistniejącą, może – choć sporadycznie – powstać obowiązek uchylenia określonej czynności procesowej w związku ze śmiercią strony postępowania. W szczególności dotyczyć może to czynności procesowej złożonej, etapowej, w takiej zwłaszcza sytuacji, gdy część czynności jakis jej etap) przeprowadzono przed śmiercią strony, a zdarzenie to wyeliminowało możliwość jej zakończenia. Jeżeli w takim przypadku, skuteczność tej czynności zależy od jej pełnego wymiaru, ta jej część przeprowadzona przed śmiercią strony – mimo swojej prawidłowości – wymaga uchylenia. Sądzić można, że sytuacja taka może dotyczyć jedynie niektórych czynności dowodowych, a formą ich uchylenia będzie wówczas postanowienie dowodowe (art. 77 § 2 kp.a.).

7. Rozpoczęcie biegu 3-letniego terminu na zwrócenie się przez stronę (strony) o podjęcie postępowania. Problem uznania żądania wszczęcia postępowania za wycofane

Poza skutkiem negatywnym, polegającym na niedopuszczalności podejmowania czynności procesowych, fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego wywołuje dwa dalsze następstwa, o różnym charakterze, ściśle jednak

29. M. Stahl, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1983 r.*, II SA 261/83, OSpIKA 1984, z. 5, poz. 108.

30. Por. wyrok NSA z 29 marca 1999 r., I SAKa 1412/97, niepubl.

31. B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUWr Nr 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 13.

32. B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zagadnienia proceduralne w administracji*, pod red. K. Podgórskiego, PN UŚ1, Nr 646, Katowice 1984, s. 59 i nast.

ze sobą powiązane. Przede wszystkim z datą zawieszenia postępowania rozpoczyna bieg trzyletni termin na zwrócenie się przez stronę (strony) o podjęcie postępowania. Ta postać skutku ma charakter bezpośredni. Jego podstawą jest przepis art. 98 § 2 kp.a. Regulacja ta wskazuje także na możliwość wystąpienia kolejnego skutku fakultatywnego zawieszenia postępowania – skutku o wymiarze pośrednim i względnym. Upływ bowiem wskazanego terminu trzech lat w sytuacji jednoczesnego braku zwrócenia się przez stronę (strony) o podjęcie postępowania powoduje konsekwencję określoną w art. 98 § 2 *in fine* kp.a. – żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane. Pośredni charakter tego skutku związany jest z uzależnieniem jego wystąpienia od łącznego zaistnienia następujących warunków:

- upłynął okres trzech lat od daty zawieszenia postępowania. Użyty w przepisie zwrot „w okresie”, funkcjonujący tu w znaczeniu pewnego przedziału czasowego, stanowi jedną z postaci oznaczenia terminu. Uwaga ta okazuje się konieczna ze względu na określone w przepisach prawa zasady obliczania terminów. W postępowaniu administracyjnym te ostatnie ustanawia art. 57 kp.a. W przepisie tym nie ustalono jednak reguły obliczania terminu oznaczonego w latach. W piśmiennictwie proponuje się w tym zakresie odpowiednie stosowanie reguł dotyczących obliczania terminów zawartych w art. 57 kp.a.³³. Przyjmuje się wspólną zasadę dla terminu określonego w miesiącach i latach, uznając że kończy się on z upływem dnia w ostatnim miesiącu, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca³⁴. Reguła powyższa pozostaje w zgodzie ze stosowaną w postępowaniu cywilnym (art. 165 § 1 kp.c. w związku z art. 112 kc.). W świetle kodeksu moment początkowybiegu terminu trzyletniego wyznacza data zawieszenia postępowania. Ścisłej ujmując, przyjąć należy, że chodzi o datę doręczenia (ogłoszenia) postanowienia o zawieszeniu postępowania na żądanie strony³⁵. Wniosek taki wypływa z treści art. 110 kp.a. stosowanego w związku z art. 126 kp.a. Z tą bowiem chwilą postanowienie uzyskuje byt prawny, powodując jednocześnie związanie nim organu, który go wydał. W dacie tej jest ono już wykonalne, a samo wniesienie zażalenia, charakteryzujące się względną suspensywnością, nie pozbawia go tej cechy (art. 143 kp.a.)³⁶.
- żadna ze stron nie zwróciła się w tym okresie o podjęcie fakultatywnie zawieszonego postępowania. Użyte w przepisie określenie „żadna ze stron” obejmuje również jedyną stronę postępowania administracyjnego. Formuła ta nie ogranicza bowiem zastosowania przepisu tylko do tych postępowań, w których występuje wielość stron. W tym ostatnim przypadku, względna termin „żadna” prowadzi do wniosku, że przesłankę eliminuje nie tylko zwrócenie się o podjęcie postępowania przez tę stronę, która wystąpiła o zawieszenie postępowania (czyli tę, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte), ale przez którąkolwiek ze stron. Prawo takie nie przysługuje natomiast podmiotom na prawach strony. Nie mogą one bowiem podejmować

33. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1992, s. 162.

34. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 288.

35. Ibidem, s. 396.

36. Por. orzeczenie SN z 22 stycznia 1962 r., 2 CR 114/61, OSN 1963, nr 5, poz. 104, cyt. za: W. Siedlecki, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (Prawo procesowe cywilne - I półrocze 1963)*, „PiP” 1964, z. 4, s. 628.

czynności będących przejawem obowiązywania w postępowaniu administracyjnym zasady dyspozycyjności³⁷.

Przepis wymaga, by strona nie zwróciła się o podjęcie zawieszonego postępowania. „Zwrócenie się”, o którym tu mowa, wykluczające zastosowanie przepisu, oznacza czynność strony polegającą na wniesieniu podania w rozumieniu art. 63 kp.a.³⁸. Powinno ono zawierać żądanie podjęcia fakultatywnie zawieszonego postępowania. W razie wątpliwości co do woli strony, organ ma obowiązek wezwać stronę do sprecyzowania swojego żądania. Dla skuteczności zwrócenia się niezbędne jest dokonanie wskazanej czynności w terminie trzech lat. Termin ten ma charakter ustawowy i dotyczy czynności strony postępowania. Decydujące znaczenie ma data nadania, a nie data wpływu do organu. Zgodnie z art. 57 § 5 kp.a., termin uważa się zatem za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano podanie o podjęcie fakultatywnie zawieszonego postępowania w polskiej placówce pocztowej, albo złożono w polskim urzędzie konsularnym. Termin uważa się za zachowany również w przypadku, gdy przed jego upływem żołnierz lub członek załogi statku morskiego złożył je w dowództwie jednostki wojskowej lub kapitanowi statku, a także gdy osoba pozbawiona wolności złożyła pismo w administracji zakładu karnego. Wydaje się, że termin ten, mimo jego znacznej długości, ma charakter terminu procesowego, a nie materialnego. Jego uchybienie nie wywołuje bowiem skutku prawnego wygaśnięcia praw i obowiązków o charakterze materialnym. Bezpośrednie skutki sprowadzają się jedynie do sfery prawa procesowego, co przemawia za uznaniem terminu za procesowy³⁹.

Poważne wątpliwości wywołuje w nauce postępowania administracyjnego problem procesowej postaci skutku pośredniego (sposobu zakończenia zawieszonego fakultatywnie postępowania). Ogólnie ujmując, na tle formuły: „żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane” prezentowane jest zarówno stanowisko, że nie stwarza ona podstawy do wydania decyzji administracyjnej, jak i pogląd wskazujący na konieczność umorzenia postępowania w drodze decyzji.

W kierunku pierwszej z tych koncepcji wypowiedział się W. Dawidowicz. W jego ocenie, zapis art. 98 § 2 *in fine* kp.a. oznacza, że „całą sprawę traktuje się jako „niebyłą”. Nie jest to więc ani pozostawienie sprawy bez rozpoznania (art. 59 kp.a., obecnie art. 64 kp.a. – przyp. Aut), ani też umorzenie postępowania (art. 98 kp.a., obecnie art. 105 kp.a. – przyp. Aut), lecz swoiste „przywrócenie do stanu pierwotnego”, tzn. do stanu sprzed wszczęcia postępowania w danej sprawie⁴⁰. W jednej z późniejszych uwag Autor zaznaczył, że „sprawa administracyjna, ze względu na którą strona wszczęła postępowanie, „przestaje istnieć” jako przedmiot tego postępowania⁴¹. Podobny pogląd wypowiada J. Filipek, dostrzegając w przepisie „swoiste *restitutio in integrum* skutkujące z mocy samego upływu 3 lat od daty zawieszenia postępowania, przy czym po upływie dłuższego lub krótszego czasu strona może znowu wystąpić z tym samym żądaniem o wszczęcie postępowania”.

37. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 230.

38. Por. R. Hauser, *Podania w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 89.

39. Por. I. Nowikowski, *Terminy w kodeksie postępowania karnego...*, s. 16.

40. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 174.

41. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 187.

Swoje twierdzenie uzasadnia przede wszystkim skutkiem wydania decyzji umarzającej w tych przypadkach postępowanie, przybierającym postać stworzenia stanu rzeczy osądzonej w zakresie dokonanego umorzenia. Akcentuje, że „w przypadku uznania żądania wszczęcia postępowania za wycofane przyjmuje się tylko, że strona nie dąży więcej do realizacji żądania, które było powodem wszczęcia określonego postępowania. Strona może jednak postępowanie w każdej chwili znowu podjąć”. Sprzeciwia się także uzależnieniu umorzenia postępowania od subiektywnych elementów woli strony, gdyż o kwalifikacji prawnej bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego decydować mogą tylko przepisy prawa materialnego⁴². Powyżej wskazane stanowisko W. Dawidowicza akceptuje Z. Janowicz. Ze względu na treść art. 101 § 2 kp.a., nakładającego na organ obowiązek pouczenia stron o treści przepisu art. 98 § 2 kp.a. w przypadku zawieszenia postępowania na żądanie strony lub jednej ze stron (art. 98 § 1), za wystarczające uznaje on umieszczenia w aktach sprawy odpowiedniej adnotacji. Z ostrożności proponuje jednak wysłać do stron zawiadomienie o skutkach procesowych, jakie spowodował upływ terminu trzyletniego⁴³. W tym samym kierunku, bo postulującym „umieszczenie odpowiedniej adnotacji w aktach sprawy, z której wynikałoby, że żądanie wszczęcia postępowania należy traktować jako niebyłe” zmierza pogląd J. Jendrośki. Podkreślając wynikające z przepisu domniemanie, przyjmuje on, że wycofanie żądania wszczęcia postępowania następuje tutaj z mocy ustawy i nie wymaga zgody organu administracyjnego wyrażonego w formie decyzji administracyjnej⁴⁴. Również E. Ochendowski nie dostrzega potrzeby wydawania decyzji o umorzeniu postępowania, a za wystarczającą traktuje adnotację w aktach sprawy⁴⁵. Także dla A. Wiktorowskiej, uznanie żądania wszczęcia postępowania za wycofane nie jest równoznaczne z umorzeniem postępowania⁴⁶. Za omawianą koncepcją wypowiedział się ostatnio A. Wróbel, wskazując, że jest ona zgodna z brzmieniem przepisu i nie zagraża interesom stron, które nie są niczym ograniczone w żądaniu podjęcia zawieszonego postępowania. Jego zdaniem „przepis ten nie wprowadza wyjątku od reguły załatwiania spraw administracyjnych w drodze decyzji, lecz nakazuje uznanie postępowania za niebyłe z mocy prawa. Wydanie decyzji o umorzeniu postępowania oznaczałoby w tym przypadku naruszenie art. 105, bowiem umorzyć można postępowanie będące w toku, które stało się bezprzedmiotowe. Tymczasem w dyspozycji objętej art. 98 § 2 postępowanie nie jest w toku, bowiem jest zawieszone, a przede wszystkim postępowanie to z mocy prawa jest uważane za nieistniejące, a zatem nie może stać się bezprzedmiotowe”⁴⁷.

Drugą z zasygnalizowanych koncepcji zapoczątkowało stanowisko E. Iserzona: „W wypadku upływu terminu, o którym mowa w art. 91 § 2 [obecnie art. 98 § 2 kp.a. - przyp. Aut.], organ powinien stwierdzić, że żądanie wszczęcia postępowania uznaje się za wycofane, i wydać decyzję o umorzeniu sprawy (nie postano-

42. J. Filipek, *W sprawie wykładni art. 91 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, *Dwugłos*, PiP 1966, z. 4-5, s. 750 - 751.

43. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 241.

44. J. Jendrośka [w:] I. Borkowski, I. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 193.

45. E. Ochendowski [w:] S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 83.

46. A. Wiktorowska [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 127.

47. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 545.

wienie, ponieważ w grę wchodzi akt kończący sprawę w danej instancji – art. 97 § 2 [obecnie art. 104 § 2 kp.a. – przyp. Aut.]”⁴⁸. Za koniecznością umorzenia postępowania w omawianym przypadku wypowiada się także A. Wasilewski. Odwołując się w pierwszej kolejności do wykładni językowej przepisu, formułuje dwie uwagi: „a) za wycofane uważa się j e d y n i e ż ą d a n i e, na podstawie którego wszczęto postępowanie; b) żądanie u w a ż a s i ę za wycofane”. Zastrzega niedopuszczalność rozszerzającej interpretacji przepisu „ani w tym sensie, że postępowania w ogóle nie było (...), ani też (...), że z mocy samego prawa organ jest w tym przypadku zwolniony od formalnego zakończenia postępowania administracyjnego decyzją, skoro kodeks do tego wyraźnie nie upoważnia”. Wskazując nadto na treść art. 97 kp.a. [obecnie: art. 104 kp.a. – przyp. Aut], przyjmuje, że organ powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania na podstawie art. 98 w związku z art. 97 § 2 kp.a. [obecnie odpowiednio: art. 105 § 1, art. 104 § 2 – przyp. Aut]. Zwraca przy tym uwagę, że bezprzedmiotowość postępowania w przypadku, gdy jego wszczęcie nastąpiło z inicjatywy strony, może polegać także na subiektywnej bezprzedmiotowości, tzn. gdy strona, która wszczęła postępowanie, uzna, że stało się już dla niej bezprzedmiotowe⁴⁹. Ten kierunek interpretacji przepisu jako znajdującego oparcie w kp.a., podziela również B. Adamiak. W szerokim uzasadnieniu podnosi, że „Postępowanie administracyjne kończy się zawsze decyzją (art. 104 § 1), która rozstrzyga sprawę merytorycznie, albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (art. 104 § 2). W razie zatem gdy postępowanie administracyjne zostało wszczęte, musi być zakończone w sposób przewidziany przepisami prawa procesowego. KPA dopuszcza wyłącznie zakończenie wszczętego postępowania w formie decyzji. Dotyczy to również zakończenia postępowania w sprawie, w której na wniosek strony zawieszono postępowanie. Art. 98 § 2 nie wprowadza w tym zakresie regulacji szczególnej, która dałaby podstawę do odstąpienia od ustanowionej wart. 104 formy zakończenia postępowania. Odstąpienie od formy decyzji narusza możliwości obrony interesu przez stronę, a nie można wykluczyć sytuacji, że organ administracji państwowej nie naruszy art. 98 § 2, np. przez wadliwe obliczenie trzyletniego terminu liczonego zamiast od daty zawieszenia postępowania, od daty złożenia żądania zawieszenia postępowania przez stronę. W takim zatem przypadku należy na podstawie art. 105 § 1 umorzyć postępowanie w formie decyzji”⁵⁰.

Aprobując drugą z wymienionych koncepcji, wyłania się jednak pytanie, czy norma art. 98 § 2 kp.a. stanowi samodzielną podstawę umorzenia postępowania, czy też musi być rozpatrywana łącznie z treścią art. 105 § 1 kp.a. Przyjęcie tego ostatniego rozwiązania oznaczać by musiało, że zaistnienie przesłanek określonych w pierwszym z tych przepisów czyni postępowanie bezprzedmiotowym i w ten sposób rodzi obowiązek umorzenia postępowania na podstawie drugiego z nich. Tym samym przepis art. 98 § 2 kp.a. nie stanowiłby szczególnej podstawy umorzenia postępowania. Takie ujęcie nie wydaje się być trafne. Można tu wprawdzie powiedzieć, że uznanie żądania wszczęcia postępowania za wycofanie stanowi pewną postać bezprzedmiotowości, lecz ma ona charakter szczególny, bo wynika-

48. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, I. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 192.

49. A. Wasilewski, *W sprawie wykładni art. 91 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego*. Dwugłos, PiP 1966, z. 4-5, s. 752-753.

50. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, I. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 397.

jący w sposób wyraźny z odrębnej normy prawnej. Zatem to ta norma, ujmowana w związku z art. 104 § 2 kp.a. stanowi podstawę decyzji o umorzeniu postępowania w analizowanym zakresie.

Krótkiej uwagi wymaga określenie charakteru formuły: „żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane”. A. Wasilewski mówi tu o domniemaniu mającym charakter *praesumptio iuris tantum*, które może być obalone dowodem przeciwnym w wyniku skorzystania przez którąkolwiek ze stron ze środków prawnych (zwykajnych lub nadzwyczajnych) służących w toku postępowania od każdej decyzji administracyjnej. Twierdzi dalej, że „wydanie prawidłowej decyzji umarzającej postępowanie na podstawie art. 91 § 2 [obecnie: art. 98 § 2] kp.a. w związku z art. 98 [obecnie: art. 105 § 1] kp.a. będzie słuszne, jeżeli domniemanie w nim zawarte będzie zgodne z wolą stron (tzn. strony świadomie i celowo nie żądały podjęcia postępowania). Natomiast w pozostałych przypadkach, jeżeli umorzenie postępowania nie będzie się pokrywało z zamiarem stron, mimo że wydane zostało prawidłowo, mogą istnieć następujące sytuacje: a) gdy strona dopuściła do umorzenia postępowania bez własnej winy i wówczas może prosić o przywrócenie terminu z art. 91 § 2 [obecnie: art. 98 § 2] kp.a., lub żądać wznowienia postępowania (art. 127 § 1 pkt 4 [obecnie: art. 145 § 1 pkt 4] kp.a.); b) gdy strona dopuściła do umorzenia postępowania na skutek własnego niedbalstwa, a wtedy konsekwencje z art. 91 § 2 [obecnie: art. 98 § 2] kp.a. będą wobec niej szczególnego rodzaju sankcją (np. sprawa ta będzie w odpowiednim dla prawa administracyjnego zakresie traktowana jako *res iudicata*)⁵¹. Zaprezentowane stanowisko rodzi pewne wątpliwości. Wydaje się bowiem, że nie tyle przepis ustanawia domniemanie i to wzruszalne, co wprowadza postać fikcji prawnej. Taki charakter prawny przyznać należy bowiem formule „żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane”. Jest to jednocześnie ta postać fikcji prawnej, którą stosuje prawodawca przyjmując świadomie pewne twierdzenie za prawdziwe bez względu na to, czy odpowiada ono rzeczywistości, czy też nie⁵². Nie tyle zatem strona postępowania może poprzez wniesienie środków prawnych wykazywać swoją „rzeczywistą” wolę w zakresie wycofania żądania, co jedynie kwestionować dopuszczalność zastosowania przepisu czy prawidłowość w jego wykorzystaniu (np. umorzenie postępowania mimo braku upływu trzyletniego terminu).

51. A. Wasilewski, W sprawie wykładni art. 91 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego..., s.753754.

52. Por. I. Dąbrowa, Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym, AUWr, Nr 4, Prawo IX, Warszawa - Wrocław 1962, s. 5-6; G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym, Kraków 1998, s. 178-179.