

BRAK STANOWISKA INNEGO ORGANU JAKO PODSTAWA WZNOWIENIA OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

I

W doktrynie prawa wznowienie postępowania administracyjnego określa się jako taką instytucję procesową, która polega „na stworzeniu prawnych możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i ponownego wydania rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej już wydaniem decyzji ostatecznej”¹. Pełni ono zatem funkcję kontrolną wobec postępowania głównego². Uzasadnieniem dla przeprowadzenia ponownego postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną jest wadliwość dotychczasowej decyzji, a 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. Innymi słowy „wady z art. 145 § 1 i art. 145a § 1 są istotnymi wadami postępowania. Nie jest jednak wiadome, jaki skutek wywarły one na decyzję administracyjną. Mogą spowodować więc jedynie wzruszalność decyzji”³. Okoliczność ta jest uzasadnieniem dla wznowienia postępowania administracyjnego; z tego właśnie względu konieczne jest ponowne przyjrzenie się dotychczasowemu postępowaniu i dotychczasowej decyzji.

Gdy zaistnieją przyczyny wznowienia postępowania, organ administracji publicznej zobowiązany jest przeprowadzić wznowione postępowanie⁴. Organ nie

¹ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego oraz sądowo-administracyjnego*, ST 1996, z. 5, s. 19.

² Wznowienie postępowania służy „kontrolni prawidłowości procesu i daje możliwości jego naprawy nawet po prawomocnym zakończeniu” (W.F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965, nr 3, s. 51). Instytucję wznowienia postępowania rozpatruje się tu zatem w kontekście jej funkcji w postępowaniu administracyjnym (tamże).

³ M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 836, dalej: *Komentarz*.

⁴ Jeżeli zaistnieje jedna z okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania, wówczas „postępowanie musi być wznowione, i to niezależnie od tego, że istnieje przypuszczenie, iż decyzja wydana w wyniku przeprowadzonego postępowania wznowionego będzie identyczna z decyzją poprzednią” (J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 293).

czeka zatem na inicjatywę strony⁵. Wynika to z literalnego brzmienia art. 145 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ „wznawia” postępowanie. Oznacza to zatem obowiązek przeprowadzenia wznowionego postępowania. Podkreślenia wymaga, że w razie wystąpienia przyczyn wznowienia postępowania organ administracji publicznej zobowiązany jest wznowić i tylko wznowić postępowanie. Nie jest dopuszczalna weryfikacja decyzji administracyjnej w innej drodze, np. poprzez sprostowanie decyzji w trybie art. 113 § 1 k.p.a.⁶

Na problem wadliwości decyzji administracyjnej spojrzeć można jednak również w kontekście odpowiedzialności. W polskiej literaturze z zakresu prawa administracyjnego wskazuje się, iż pojęcie odpowiedzialności można widzieć m.in. jako możliwość uruchomienia środków prawnych wobec określonego podmiotu, którego zachowanie się nie odpowiada wymogom sformułowanym prawnie⁷. W odpowiedzialności istotna jest odpowiedź na pytanie, kto jest odpowiedzialny i jak jest odpowiedzialny⁸.

Środki prawne, o których mowa, można zastosować wobec danej osoby, ale również w celu usunięcia naruszenia prawa. W literaturze austriackiej podkreśla się, że w razie, gdy czynność administracji okaże się niezgodna z prawem, organ administracji nie musi oczekiwać na uruchomienie środka prawnego przez uprawnionego, może zatem działać z urzędu w celu usunięcia z obrotu prawnego niezgodnej z prawem czynności; tak rozumiana odpowiedzialność wynika z wielu podstaw, m.in. występuje w przypadku, gdy zakończone ostateczną decyzją postępowanie może być wznowione nie tylko na wniosek strony, ale także z urzędu⁹.

Odpowiedzialność związana jest z zastosowaniem odpowiednich środków prawnych, nie tylko o charakterze materialnym, ale także procesowych. W postępowaniu administracyjnym – w razie stwierdzenia wystąpienia jednej z przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 oraz 145a k.p.a.) – istnieje obowiązek wznowienia postępowania.

W niniejszej pracy skoncentrować się jednak pragnę na problemie odpowiedzialności organów administracji publicznej wynikającej z jednej z przesłanek wznowienia postępowania, określonej w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., który przewiduje możliwość wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, gdy decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest zatem analiza przepisów prawa dotyczących zajęcia stanowiska, lecz skutki prawne naruszenia przez organ wydający decyzję obowiązku współdziałania. Uzasadnieniem dla ta-

⁵ Jedynie wyjątkowo w polskim postępowaniu administracyjnym wznowienie postępowania możliwe jest jedynie na żądanie strony – z powodu przesłanek wznowienia postępowania określonych w art. 145 § 1 pkt 4 oraz 145a k.p.a. (art. 147 k.p.a.).

⁶ Por. Wyrok NSA z 24 czerwca 1996 r., I SA/Lu 306/96, LEX nr 28896.

⁷ J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 339.

⁸ Tamże, s. 338.

⁹ B. Raschauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, New York 2003, s. 193 i 194.

kiego wyboru jest okoliczność, iż ta podstawa wznowienia postępowania nie została szerzej przedstawiona w literaturze.

Wydanie decyzji administracyjnej następuje w postępowaniu głównym, prowadzonym przed organem administracji publicznej, zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. Ustawodawca uznał jednak za zasadne, by w postępowaniu tym udział brały również inne podmioty – by mogły wyrazić swoje stanowisko. Stanowisko takie wyrażane jest jednak nie w postępowaniu głównym, ale w innym, odrębnym, toczącym się przed innym podmiotem (organem współdziałającym). Udział tych podmiotów uzasadniany jest koniecznością jego zaznajomienia z przedmiotem postępowania. Art. 106 § 1 k.p.a. stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Chodzi więc o merytoryczną wypowiedź innego podmiotu (innego niż ten, który prowadzi postępowanie główne), uzyskaną w ramach kompetencji tego innego podmiotu. Obowiązek zwrócenia się o zajęcie stanowiska istnieje zawsze, gdy wymaga tego przepis szczególny. Przepis taki może wskazywać na obowiązek wydania opinii, uzgodnienia decyzji, zgody itd. Istotne jest to, iż stanowisko takie zająć może organ, który nie prowadzi postępowania głównego. Stanowisko takie zajmowane jest więc w odrębnym postępowaniu – tzw. incydentalnym. Wynik tego ostatniego wpływa na postępowanie główne. Postępowanie incydentalne kończy się zajęciem stanowiska, które przybiera procesową formę postanowienia. Postanowienie takie nie jest rozstrzygnięciem wydawanym w toku postępowania (art. 123 k.p.a.), lecz kończącym postępowanie incydentalne. Nie ma tutaj znaczenia fakt, iż postępowanie incydentalne toczy się w związku i niejako przy okazji postępowania głównego.

II

Konsekwencje prawne naruszenia obowiązku współdziałania określone są przede wszystkim w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Przepis ten stanowi gwarancję art. 106 k.p.a. Zgodnie z 145 § 1 pkt 6 k.p.a. wznowia się postępowanie (w sprawie zakończonych decyzją ostateczną), jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. Art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. odnosi się zatem tylko do takich sytuacji, w których nie zwrócono się o zajęcie stanowiska. Inne naruszenia art. 106 k.p.a. nie są objęte tym przepisem.

Przyczyna ta odnosi się do okoliczności sprzed wydania decyzji, dotyczy działalności organu administracyjnego¹⁰.

Konieczne jest jednak wskazanie, co należy rozumieć przez brak stanowiska innego organu. Niezbędne jest określenie sytuacji, w których może być zastosowany art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., oraz takich sytuacji, w których nie będzie to możliwe.

¹⁰ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 32.

Podkreślenia wymaga, że szczególne ustawy, które przewidują zasięgnięcie stanowiska innego organu, mogą być uznane za należące do prawa administracyjnego materialnego, jednak konkretne normy zawarte w tych ustawach, nakazujące zajęcie stanowiska, mają już charakter procesowy. Zajęcie stanowiska to bowiem kwestia o charakterze formalnym. W związku z tym brak stanowiska innego organu „jest wadą tkwiącą w postępowaniu, a nie w samej decyzji jako czynności konwencjonalnej, do dokonania której umocowany jest organ rozstrzygający”¹¹. Do powołania się na tę podstawę nie jest konieczne przedstawienie związku przyczynowego między brakiem stanowiska a treścią decyzji: „Wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. następuje niezależnie od tego, czy brak współdziałania miał wpływ na treść decyzji”¹². Związek między tą wadliwością a treścią decyzji nie ma więc znaczenia dla omawianej przyczyny wznowienia postępowania. Nawet jeżeli związek taki wystąpił, to i tak nie bada się go po wznowieniu postępowania. Jeżeli zaś wnioskodawca żąda uchylecia, zmiany decyzji ze względu na wpływ braku stanowiska na treść decyzji, wówczas możliwe jest wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (rażące naruszenie prawa)¹³. W takiej sytuacji bada się nie tyle fakt, czy nie zajęto stanowiska, ile fakt wpływu braku stanowiska na treść decyzji. Na powyższy problem można jednak spojrzeć jeszcze z innego punktu widzenia. Można mówić o sytuacji, w której decyzja administracyjna zawiera dwie wady, z których jedna stanowi podstawę wznowienia postępowania administracyjnego (brak stanowiska innego organu), a druga podstawę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (wpływ braku stanowiska innego organu na treść decyzji)¹⁴. Dojść więc może do zbiegu trybów nadzwyczajnych weryfikacji decyzji administracyjnej. Skoro jednak skutki stwierdzenia nieważności idą dalej niż skutki wznowienia postępowania, to pierwszeństwo dać należy trybowi stwierdzenia nieważności, co oznacza niedopuszczalność wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania¹⁵. Natomiast wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania „nie wyłącza możliwości wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. W takiej sytuacji organ prowadzący postępowanie powinien zawiesić wznowione postępowanie na zasadzie art. 97 § 1 pkt 4 KPA. W przypadku stwierdzenia nieważności należałoby podjąć zawieszone postępowanie wznowieniowe oraz orzec o jego bezprzedmiotowości. W przypadku odmowy stwierdzenia nieważności podejmowano by i prowadzono postępowanie wznowieniowe”¹⁶.

¹¹ K.M. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2, s. 91.

¹² Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 1999 r., IV S.A. 116/97, LEX nr 46651.

¹³ Samo zaś niezasięgnięcie stanowiska przez inny organ nie stanowi rażącego naruszenia prawa, por. Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 1986 r., II SA 1035/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 72.

¹⁴ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, s. 772.

¹⁵ Tamże, s. 773.

¹⁶ Tamże.

Podkreślenia wymaga również fakt, że jeżeli w toku postępowania odwoławczego organ prowadzący to postępowanie stwierdzi, iż organ pierwszej instancji nie zwrócił się o zajęcie stanowiska, wówczas powinien uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ (art. 138 § 2 k.p.a.). Nie ma tu znaczenia fakt, że w ponownie przeprowadzonym postępowaniu wydana zostanie decyzja o identycznej treści¹⁷.

Brak stanowiska innego organu, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., wystąpić może w jednej z następujących sytuacji:

- 1) Organ prowadzący postępowanie główne w ogóle nie zwrócił się do innego organu o zajęcie stanowiska, gdy wymagał tego przepis prawa;
- 2) Organ wprowadzie zwrócił się do innego organu o zajęcie stanowiska, ale stanowisko to nie przybrało wymaganej prawem formy, czyli postanowienia, na które służy zażalenie (art. 106 § 5). Brak postanowienia to brak stanowiska. Postanowienie, na które przysługuje zażalenie, konieczne jest także wówczas, gdy przepis szczególny przewiduje wydanie opinii przez organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym¹⁸, jak np. dyrektor szkoły¹⁹. Pojęcie organu administracji publicznej skonstruowane na potrzeby postępowania administracyjnego jest szerokie (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) i obejmuje również właśnie organy w znaczeniu funkcjonalnym; oznacza to, że zajęcie stanowiska przez inny organ (art. 106 k.p.a.) może odnosić się również do tych podmiotów. W punkcie tym umieścić należy również sytuację, gdy organ prowadzący postępowanie główne nie zwraca się o zajęcie stanowiska do innego organu, ale w urzędowym formularzu wniosku o wszczęcie postępowania głównego znajduje się miejsce na opinię innego organu, i o jej wydanie zwrócić musi się strona²⁰. W takiej sytuacji opinia wprowadzie została wydana, ale znajduje się na wniosku inicjującym postępowanie główne, a więc nie ma formy postanowienia; organ prowadzący postępowanie główne w ogóle nie zwrócił się zatem do innego organu o zajęcie stanowiska, lecz obowiązek ten „przerzucił” na stronę, która składając wniosek musi wcześniej samodzielnie zabiegać o zaopiniowanie.
- 3) Organ, do którego zwrócono się o zajęcia stanowiska, zajął to stanowisko, ale w innej postaci niż wymaga tego przepis prawa (np. przepis prawa wymaga zgody, a organ, do którego się zwrócono o zajęcie stanowiska, wydaje opinię); wydaje się jednak, że w konkretnym przypadku decydująca powinna być nie nazwa (zgoda czy opinia), ale treść danego rozstrzygnięcia. To właśnie treść

¹⁷ Por. G. Krawiec, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007, s. 117-118.

¹⁸ Por. J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997, s. 11-13.

¹⁹ Art. 90n ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) przewiduje, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii m.in. dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych.

²⁰ Sytuacje takie zdarzały się w postępowaniach w sprawie przyznania stypendium szkolnego na podstawie wyżej cyt. ustawy o systemie oświaty.

winna decydować, czy zajęto właściwe stanowisko. Istotne jest, by stanowisko takie przybrało formę postanowienia, na które służy zażalenie.

- 4) Organ administracji publicznej zamiast zwrócić się o zajęcie stanowiska do innego organu, opiera się na stanowisku wyrażonym w formie, która nie stanowi zajęcia stanowiska w rozumieniu art. 106 k.p.a. (np. przepis prawa wymaga uzgodnienia innego organu, a organ prowadzący postępowanie opiera się na wytycznych tego innego organu)²¹.
- 5) Zajęcie stanowiska po wydaniu decyzji przez organ prowadzący postępowanie główne. Postanowienie wydane na podstawie art. 106 k.p.a. powinno być wydane przed zakończeniem postępowania głównego, czyli przed wydaniem decyzji w postępowaniu głównym. Postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska nie może bowiem istnieć poza postępowaniem głównym i jest z nim ściśle związane pod względem funkcjonalnym.
- 6) Wydanie decyzji na podstawie nieostatecznego postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska (wydanego na podstawie art. 106 k.p.a.); stanowisko takie uzasadnione jest pewnością obrotu prawnego. Nie można wykluczyć, iż nieprawomocne postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska zostanie następnie uchylone lub zmienione przez organ drugiej instancji. W razie uchylenia takiego postanowienia decyzja główna oparta będzie o postanowienie, które zostało następnie wyeliminowane z obrotu prawnego. Oparcie zatem decyzji głównej na podstawie nieostatecznego postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska traktować należy jako wydanie decyzji bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu²².

Jak wynika z powyższego, naruszenie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. łączy się zatem z zaniechaniami (lub niezgodnymi z prawem działaniami) organu wydającego decyzję główną; odrębną grupę naruszeń stanowią zaniechania lub działania organu współdziałającego.

Odrębnie rozpatrzyć zatem należy te dwie sytuacje: a) pierwszą, w której naruszenia prawa związane są z czynnościami podejmowanymi przez organ wydający decyzję główną; na skutek tego decyzja główna obarczona jest wadą oraz b) drugą, w której naruszenie prawa spowodowane jest przez organ współdziałający. Podział ten jest istotny z tego względu, iż powoduje możliwość zastosowania różnych środków prawnych (a przecież, jak wskazano wyżej, odpowiedzialność rozpatrywać można jako możliwość uruchomienia środków prawnych).

²¹ Por. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 28.10.1997 r., II SA/Gd 1203/96, LEX nr 44172: „Konieczność opracowania projektu budowlanego na podstawie szczegółowych wytycznych Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie jest tożsama z uzgodnieniem”.

²² Por. „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 k.p.a., narusza przepis art. 106 § 1 k.p.a.” (Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, LexPolonica nr 333161). Przed rozpatrzeniem takiego zażalenia postanowienie pierwszej instancji nie korzysta bowiem z przymiotu ostateczności.

Ad a) W przypadku, gdy wydano decyzję główną z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., strona może wykorzystać nadzwyczajny środek prawny w postaci wniosku o wznowienie postępowania (art. 147 k.p.a.). Przez stronę rozumieć należy podmiot, który w dotychczasowym, zwykłym postępowaniu występował jako strona²³; „podanie o wznowienie postępowania może wnieść osoba, która była stroną w sprawie, o wznowienie której występuje”²⁴. Mowa więc o podmiocie, który zgodnie z art. 28 k.p.a. posiada interes prawny lub obowiązek prawny. Stroną postępowania wznowieniowego będzie ten, kto w dotychczasowym postępowaniu, zakończonym decyzją ostateczną, występował właśnie ze względu na swój interes prawny (lub obowiązek). Podanie o wznowienie postępowania może wnieść również „strona, która dowiedziała się o decyzji dotyczącej jej praw i obowiązków (która nie brała udziału w postępowaniu, chociaż była zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną postępowania)”²⁵.

Podkreślenia jednak wymaga, że istnieje również możliwość wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją główną z urzędu, co oznacza, że organ administracji publicznej, niezależnie od strony wszczyna postępowanie w tej sprawie. Może to uczynić z własnej inicjatywy lub inicjatywy innych podmiotów (niebędących stroną). Istotne jest jednak zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania. Jako główny uczestnik postępowania musi być ona o tym wyraźnie poinformowana. Tylko wtedy może skutecznie realizować swoje uprawnienia. Brak zawiadomienia stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego.

Istotą wszczęcia postępowania z urzędu jest to, że inicjuje się je niezależnie od strony. Inicjatywa jego wszczęcia należy w takim przypadku do innych niż strona podmiotów. Występują one wobec organu administracji publicznej z określonym żądaniem; jeżeli wszczęte zostanie postępowanie, to będzie to postępowanie wszczęte z urzędu, z inicjatywy określonego podmiotu. W literaturze wskazuje się, że postępowanie wznowieniowe z urzędu wszczyna się z inicjatywy: organu administracji publicznej, na wniosek organizacji społecznej (art. 31 k.p.a.), na skutek sprzeciwu wniesionego przez prokuratora (art. 184 § 1 k.p.a.), oraz w wyniku skargi złożonej przez osobę trzecią (art. 235 k.p.a.)²⁶.

Odrębny problem stanowi kwestia uprawnień podmiotu mającego zająć stanowisko w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne nie zwrócił się w ogóle o zajęcie stanowiska. W szczególności chodzi o problem procesowego uprawnienia do zainicjowania przez ten podmiot postępowania w celu wzruszenia decyzji wydanej bez wymaganego prawem stanowiska tego podmiotu. Wskazać należy, iż podmiot ten nie może być uznany za stronę postępowania

²³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 662.

²⁴ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 194.

²⁵ J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 241-242.

²⁶ Por. B. Adamiak, s. 661-662.

administracyjnego; skutkiem tego jest niemożność złożenia przez ten podmiot odwołania. Podobnie nie będzie możliwe żądanie przez ten podmiot wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.²⁷. Podmioty te działają bowiem w zakresie przyznanych przez przepisy prawa kompetencji (często o charakterze władczym). Z działania w zakresie tych kompetencji nie można wywodzić tezy o posiadaniu interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., który to interes kwalifikuje dany podmiot jako stronę postępowania administracyjnego. Wydaje się jednak, że organ ten może zwrócić się do właściwego organu z prośbą o rozważenie możliwości wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego.

Ad b) Naruszenie prawa spowodowane jest przez organ współdziałający. Postępowania główne i incydentalne są zatem autonomiczne względem siebie. Skutkiem tego jest wniosek, iż organ prowadzący postępowanie główne nie może dokonywać weryfikacji (np. uchylecia lub zmiany) postanowienia w sprawie zajętego stanowiska – zapadłego w trakcie postępowania incydentalnego. Weryfikacja postanowienia incydentalnego przez organ prowadzący postępowanie główne nie jest możliwa; sprzeciwiają się temu bowiem fundamentalne zasady postępowania administracyjnego – zasada praworządności i legalności, które zakazują dokonywania czynności niewskazanych wyraźnie w przepisach prawa. Przepisy prawa zaś nie przewidują możliwości wzruszenia postanowienia incydentalnego przez organ prowadzący postępowanie główne. Co więcej, postanowienie incydentalne wiąże organ główny, nawet jeżeli jest wadliwe. Postanowieniu temu służy bowiem domniemanie legalności. Postanowienie takie obowiązuje, dopóki nie zostanie zmienione we właściwym trybie, określonym wyraźnie przez przepisy prawa. Domniemanie legalności obowiązuje aż do momentu stwierdzenia nieważności takiego postanowienia lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostatecznym postanowieniem incydentalnym; do tej chwili istnieje też obowiązek podporządkowania się postanowieniu incydentalnemu. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie główne musi respektować postanowienie incydentalne nawet wówczas, gdy jest ono wadliwe. Uchylecia lub zmiany postanowienia dokonać musi organ właściwy: w przypadku stwierdzenia nieważności jest to organ wyższego stopnia nad organem wydającym postępowanie incydentalne (art. 157 § 1 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.). Z kolei w przypadku wznowienia postępowania zakończonego ostatecznym postanowieniem właściwy jest organ, który wydał w sprawie postanowienie w ostatniej instancji (art. 150 § 1 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.). W żadnym wypadku jednak w postępowaniach tych (w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia incydentalnego oraz w sprawie wznowienia postępowania zakończonego ostatecznym postanowieniem incydentalnym) właściwy nie jest organ prowadzący postępowanie główne i wydający decyzję główną.

²⁷ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2003 r., II SA 158/2002, LexPonica nr 366458.

III

Organy administracji publicznej stosujące prawo często błędnie powołują się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., wznawiając postępowanie w sytuacjach, w których nie powinno to nastąpić. Konieczne jest zatem przedstawienie sytuacji, w których powołanie się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. jest wykluczone. Nie jest możliwe powołanie się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne zwrócił się o zajęcie stanowiska w formie dla niego wiążącej (np. uzgodnienie), stanowisko takie zostało zajęte, a organ nie uwzględnił tego stanowiska w wydanej decyzji głównej. Podkreślenia wymaga, że w takiej sytuacji postanowienie innego podmiotu występuje. Nie można zatem uznać, iż występuje brak wymaganego prawem stanowiska innego organu. Chodzi zatem o sytuację, w której wydane postanowienie innego podmiotu nie zostało uwzględnione w treści decyzji wydanej przez organ prowadzący postępowanie główne. Okoliczność taka spełnia zatem przesłanki rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), którego konsekwencją jest stwierdzenie nieważności głównej decyzji administracyjnej, nieuwzględniającej zajęte stanowisko. Stanowisko takie oprzeć można na wykładni językowej art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Uznanie, iż przepis ten można zastosować w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne zwrócił się o zajęcie stanowiska w formie dla niego wiążącej i nie uwzględnił tego stanowiska w wydanej decyzji głównej, jest wykładnią rozszerzającą. Wykładnia taka jest niedopuszczalna z tego powodu, iż instytucja wznowienia postępowania ma charakter wyjątkowy (stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej), a zgodnie z jedną z reguł interpretacyjnych nie można dokonywać wykładni rozszerzającej wyjątków (*exemptiones non sunt extendendae*). Na marginesie powyższych rozważań zauważyć można, iż w literaturze przedmiotu z jednej strony uważa się, że zasada trwałości wyrażona jest w art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a., natomiast wyjątki od niej przewidziane są w zdaniu drugim tego przepisu²⁸. Oznacza to, że możliwość wzruszenia decyzji administracyjnej nie stanowi elementu zasady trwałości decyzji administracyjnej, tylko wyłom od niej. Na zasadę trwałości można spojrzeć również z innego punktu widzenia: trwałość decyzji, od których nie służy odwołanie, „polega na ograniczeniu możliwości ich wzruszenia, nie jest zatem równoznaczna z jej niezmiennością”²⁹. Naruszenie tak wyznaczonych granic ochrony trwałości decyzji administracyjnej stanowi rażące naruszenie prawa³⁰. Stanowisko takie zakłada więc, że określone ustawowo przypadki wzruszenia decyzji ostatecznej są elementem zasady trwałości. Niemniej jednak oba stanowiska zakładają, że możliwość wzruszenia decyzji ostatecznych (niezależnie czy jest to wyjątek od zasady trwałości, czy też element zasady trwałości) ma charakter wyjątkowy, a w związku

²⁸ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, tom I, s. 192.

²⁹ W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 58.

³⁰ B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z dnia 11 października 1996 r., III RN 8/96*, OSP 1997, z. 10, poz. 190.

z tym niedopuszczalna jest rozszerzająca interpretacja podstaw prawnych wzruszenia takich decyzji.

Powołanie się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. nie jest możliwe również w innych sytuacjach naruszenia przepisów prawa, przede wszystkim art. 106 k.p.a. Nie każde zatem naruszenie tego przepisu łączy się ze wznowieniem postępowania. Z naruszeniami tymi łączyć można skutki inne niż wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Jako przykład podać można następujące okoliczności:

- 1) Brak zawiadomienia przez organ prowadzący postępowanie główne wszystkich stron o zwróceniu się do innego organu o zajęcie stanowiska. Wada taka skutkować będzie wprowadzeniem wznowieniem postępowania, ale na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu); w postępowaniu incydentalnym, jakim jest postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska, stronie przysługuje również uprawnienie do czynnego udziału w postępowaniu.
- 2) Wydanie decyzji pozytywnej po uzyskaniu opinii negatywnej, w sytuacji gdy przepis prawa materialnego nakazuje wydanie decyzji pozytywnej jedynie po uzyskaniu pozytywnej opinii³¹. W sytuacji takiej możliwe będzie natomiast stwierdzenie nieważności tej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jako przykład podać można art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³², który przewiduje, że zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 tej ustawy. Wydanie zatem takiego zezwolenia po uzyskaniu negatywnej opinii stanowi rażące naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji przyznającej zezwolenie (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Podobnie art. 36 ust. 1 Prawa atomowego³³: organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczonego pod budowę obiektu jądrowego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) wydaje tę decyzję po uzyskaniu pozytywnej opinii Prezesa Agencji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej.
- 3) Przesłanie do uzgodnienia decyzji odmawiającej przyznania uprawnienia; por.: „projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy nie powi-

³¹ Por. również art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 42, poz. 276).

³² T. jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1231 z późn. zm.

³³ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (tekst jedn. z 2007 r., Nr 42, poz. 276).

nien być przesyłany do uzgodnienia, a jeżeli już został przesłany, postępowanie uzgodnieniowe jako bezprzedmiotowe powinno zostać umorzone³⁴. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia podano, iż „obowiązek uzgodnienia dotyczy jednak wyłącznie projektów decyzji pozytywnych, to jest ustalających warunki zabudowy. Tylko wówczas bowiem organ uzgadniający może dokonać oceny, czy rodzaj planowanej inwestycji nie godzi w interesy, które organ uzgadniający w ramach przyznanych mu uprawnień ma chronić. Tylko decyzja pozytywna ingeruje w zastany stan rzeczy. Jeśli właściwy organ administracji odmawia ustalenia warunków zabudowy, to organ uzgadniający nie ma czego oceniać.

- 4) Naruszenie przez organ współdziałający terminu wydania postanowienia w sprawie zajętego stanowiska. Art. 106 § 3 k.p.a. przewiduje, iż organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Naruszenie tego terminu powoduje, iż organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, pozostaje w zwłoce. W razie zwłoki w zajęciu stanowiska zastosować należy art. 36 k.p.a., nakazujący zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończnienia sprawy (art. 106 § 6 k.p.a.). Dodatkowo konieczne wydaje się również zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie główne.
- 5) Możliwość powołania się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. wykluczona jest również w sytuacji, gdy organ współdziałający naruszył zasady przeprowadzania postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z art. 106 § 4 k.p.a. organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Jeżeli postępowanie takie jest przeprowadzane, wówczas organ współdziałający powinien przestrzegać jego zasad. Naruszenie tego obowiązku nie jest jednak sankcjonowane możliwością wznowienia postępowania. Podkreślenia wymaga, że prowadząc postępowanie wyjaśniające, organ współdziałający musi działać w zakresie własnych kompetencji; okoliczność ta wyznacza zakres postępowania wyjaśniającego.

Rozważenia wymaga dodatkowo sytuacja, w której brak stanowiska innego organu jest spowodowany tym, iż organ prowadzący postępowanie główne oraz organ mający zająć stanowisko to ten sam podmiot³⁵. W takiej sytuacji nie jest

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 810/07, LEX nr 339805.

³⁵ Przytoczyć można wiele sytuacji, w których ten sam podmiot może działać w dwóch różnych rolach procesowych, np. może być jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W takiej sytuacji przeprowadzenie postępowania procedowania przewidzianego w art. 34 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest oczywiście bezprzedmiotowe (por. wyrok NSA z dnia 07.06.2006 r., II FSK 775/05, LEX nr 270329). Nie jest zatem konieczne, by ten sam podmiot wydawał najpierw postanowienie wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów (art. 34 § 1 tej ustawy), a następnie postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela (art. 34 § 1 tej ustawy); w tym ostatnim postanowieniu organ wypowiadałby się bowiem odnośnie do swojego własnego stanowiska. Szerzej na ten temat: por. również: wyrok NSA z dnia 25.06.2007 r., I FPS 4/06, ONSAiWSA 2007/5/112.

konieczne uzyskanie stanowiska. Wskazuje na to sam art. 106 k.p.a., który przewiduje obowiązek zwrócenia się do innego organu o zajęcie stanowiska. Przez inny organ należy rozumieć pomiot usytuowany organizacyjnie w innym miejscu w systemie administracji publicznej. Przepisy prawne mogą przewidywać sytuację, gdy decyzję główną powinien wydać dany organ, natomiast przepisy szczególne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii danego podmiotu, i tak się składa, że jest nim organ wydający decyzję główną, np. art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶ stanowi, że decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się po uzgodnieniu z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych. Organem tym, zgodnie z ustawą z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest starosta; jeżeli decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje prezydent miasta na prawach powiatu, to będzie on również organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych³⁷. Wprawdzie jest to ten sam organ, jednak wydając opinię miałby się wypowiadać w ramach kompetencji określonych w innym akcie normatywnym (w innym niż ten, który stanowi podstawę do wydania decyzji głównej). Nie zmienia to jednak faktu, iż wydanie odrębnego postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska przez organ, który wyda następnie decyzję główną, byłoby nieracjonalne. Brak zatem postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska, w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne oraz organ mający zająć stanowisko, to ten sam podmiot, nie stanowi w ogóle naruszenia prawa.

IV

Rekapitulacja rozważań: odpowiedzialność łączyć można z możliwością uruchomienia środków prawnych w sytuacji, gdy naruszono prawo. W wielu przypadkach możliwość uruchomienia środków prawnych przeradza się w obowiązek. Tak jest właśnie w przypadku wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego, w tym również na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Odpowiedzialność organu administracji związana jest zatem z obowiązkiem podjęcia przez ten organ środków prawnych, mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji wadliwej. Brak jakichkolwiek działań w zakresie wyeliminowania takiej decyzji (w sytuacji gdy organ ma informację o jej wadliwości i zdaje sobie sprawę z konieczności wznowienia postępowania) uznać można – w mojej opinii – za podstawę do wniesienia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego.

³⁶ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).