

POZYCJA STRONY W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

W literaturze wznowienie postępowania określa się jako taką instytucję procesową, „która ma na celu stworzenie prawnej możliwości przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego i ponownego rozstrzygnięcia takiej sprawy, w której została już wydana decyzja ostateczna”¹. Pełni ono zatem funkcję kontrolną wobec postępowania głównego².

Pojawia się jednak pytanie, dlaczego przeprowadza się ponowne postępowanie. Przecież decyzja je kończąca stała się ostateczna³. Uzasadnieniem jest tu wadliwość dotychczasowej decyzji⁴, 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; inaczej mówiąc, decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie się lub powstanie określonych faktów”⁵. 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”⁶. I właśnie ta okoliczność jest uzasadnieniem dla wznowienia postępowania administracyjnego; z tego właśnie względu konieczne jest ponowne przyjrzenie się dotychczasowemu postępowaniu i dotychczasowej decyzji⁷.

Podkreślenia jednak wymaga, że wadliwość odnosić się może do decyzji, na mocy której strona nabyła określone prawa. Może mieć to więc wyraźny wpływ na jej sytuację.

- 1 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 230.
- 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 (ibidem).
- 3 Na temat zasady trwałości decyzji administracyjnej i wyjątków od niej por. G. Krawiec, *Zasada trwałości decyzji administracyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa”, rok III, Sosnowiec 2002, s. 37 i nast.
- 4 I to taka wadliwość, której nie można zweryfikować nawet drogą zwyczajnych środków odwoławczych – por. S. Śliwiński, *Wznowienie postępowania karnego w prawie Polski na tle porównawczym*, Warszawa 1957, s. 5.
- 5 W. F. Dąbrowski, op.cit., s. 51.
- 6 M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 791.
- 7 Wznowienie postępowania jest zatem instytucją „niezbędną” por. W. Chróścielewski w: W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 140.

Strona, która w dobrej wierze nabyła prawo (w dotychczasowej decyzji), nie może być tego prawa w sposób dowolny i arbitralny pozbawiona. Ponadto zasada ochrony praw nabytych w dobrej wierze to podstawowa zasada będąca składnikiem szerszej zasady demokratycznego państwa prawnego⁸, a więc takiego państwa, w którym „prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości”⁹. Strona zawsze chce mieć gwarancję, że decyzja administracyjna, w której nadano stronie uprawnienie, stanie się trwała.

W związku z ochroną praw słusznie nabytych konieczne staje się skonstruowanie kompromisu między trwałością rozstrzygnięcia a faktem, że jest ono wadliwe. System weryfikacji decyzji na drodze administracyjnej zbudowany jest w oparciu o taki właśnie kompromis. W literaturze podkreśla się, że „nie jest on zbudowany z instytucji procesowych o jednolitym charakterze. Na system ten składają się bowiem: środki zaskarżenia, środki nadzoru, odwołalność decyzji”¹⁰. Środki zaskarżenia to takie instrumenty, „za pomocą których uprawnione podmioty mogą żądać weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych w celu ich kasacji lub reformacji”¹¹. Środki nadzoru to „instytucje procesowe, za pomocą których organy powołane do sprawowania nadzoru uruchamiają z urzędu postępowanie weryfikacyjne, służące wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji (postanowienia) przez ich kasację lub reformację”¹². Odwołalność decyzji z kolei to „prawna możliwość kasacji lub reformacji decyzji (postanowienia) z urzędu przez organ, który decyzję (postanowienie) wydał”¹³.

8 Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 18; por. także: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 180. Zresztą zasada praw nabytych łączona jest również z zasadą ochrony zaufania (będącej także składnikiem zasady demokratycznego państwa prawnego), por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 65-77, tegoż, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „ST” 1997, nr 11, s. 32-38.

9 *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 144. Por. także: E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60-63.

10 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 545. Por. również: W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 KPA, a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, „PiP” 1996, z. 2, s. 21; S. Nitecki, *Obligatoryjne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, ST 2003, nr 5, s. 47; G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 19 i nast. z kolei J. Starościk wskazuje tylko na „dwie wielkie grupy. Grupa pierwsza to tzw. środki prawne, a ściślej środki odwoławcze. Grupa druga to środki nadzoru” (J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 293) – por. także, G. Łaszczyca, *Zażalenie...*, s. 19.

11 B. Adamiak, *Komentarz*, s. 545.

12 Ibidem, s. 548.

13 Ibidem.

Wznowienie postępowania ma charakter mieszany, bo „występują w niej elementy charakterystyczne dla środka zaskarżenia decyzji, jej odwołalności oraz – w ograniczonym zakresie – środka nadzoru. Zgodnie z art. 147 KPA (...) wznowienie postępowania następuje z urzędu, czyli w tym wypadku możemy mówić o odwołalności decyzji (...), bo organem właściwym do wznowienia postępowania jest organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji (art. 150 § 1 KPA) lub też wznowienie to następuje na żądanie strony, czyli będzie to wtedy środek zaskarżenia. Wyjątkowo została dopuszczona dewolucja kompetencji (art. 150 § 2 KPA), czyli w takim wypadku, gdy wznowienie postępowania następuje z urzędu i to z inicjatywy organu wyższego stopnia, możemy mówić o wznowieniu postępowania jako o środku nadzoru”¹⁴. Wznowienie postępowania nie ma zatem jednolitego charakteru.

Badanie, czy wystąpiły określone rodzaje wadliwości przeprowadzane jest w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania. Wszczyna się je z urzędu lub na żądanie strony (art. 147 zdanie 1 KPA). Postępowanie to jest dwufazowe¹⁵. W fazie pierwszej (tzw. postępowanie wstępne) bada się istnienie przesłanek formalnych. Na tym etapie fakt wystąpienia przesłanek wznowienia postępowania nie musi być stuprocentowo pewny. Wystarczy tylko uprawdopodobnienie okoliczności ich wystąpienia¹⁶.

Pierwsza faza kończy się wydaniem postanowienia, na które nie służy zażalenie (art. 149 § 1 KPA) lub decyzją o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 KPA). Wydanie tego postanowienia inicjuje drugą fazę postępowania. Bada się w niej istnienie przesłanek wznowienia postępowania z art. 145 § 1 i 145a KPA

Wskazuje na to wyraźnie przepis art. 149 § 2 KPA Przedmiotem postępowania w sprawie wznowienia postępowania jest zgodnie z tym artykułem ustalenie, czy dotychczasowe postępowanie, w którym zapadła decyzja ostateczna, było dotknięte jedną z wad wyliczonych w art. 145 § 1 i art. 145a KPA oraz przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną¹⁷. Postępowanie wznowieniowe kończy się zaś wydaniem jednej z decyzji, określonych w art. 151 KPA:

14 B. Adamiak (w.): B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 304-305.

15 Cz. Martysz (w.): G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 800; L. Żukowski (w.): L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 137.

16 Por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 1987 r., I SA 1326/86, ONSA 1987/2 poz. 80.

17 B. Adamiak, *Komentarz*, s. 658.

1. decyzja o odmowie uchylenia dotychczasowej decyzji w razie stwierdzenia braku podstaw z art. 145 § 1 lub 145 a (§ 1 pkt 1 KPA),
2. decyzja uchylająca dotychczasową decyzję, w przypadku stwierdzenia istnienia podstaw do jej uchylenia z art. 145 § 1 lub 145a oraz wydanie nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy (§ 1 pkt 2 KPA),
3. decyzja stwierdzająca wydanie dotychczasowej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazująca okoliczności, z powodu których nie uchylono decyzji, gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności wskazanych w art. 146 (§ 2 KPA).

Oprócz tego wydane mogą być następujące rozstrzygnięcia:

1. decyzja o umorzeniu postępowania wydawana na zasadach ogólnych, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe (art. 105 KPA)¹⁸,
2. decyzja o umorzeniu dotychczasowej decyzji i umorzeniu postępowania w I instancji¹⁹.

Rozważenia wymaga pozycja procesowa strony w każdej z tych faz postępowania wznowieniowego. Stroną tego postępowania jest osoba, która w dotychczasowym, zwykłym postępowaniu występowała w tym charakterze²⁰; mowa więc o podmiocie, który zgodnie z art. 28 KPA 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). Nie ma natomiast znaczenia, czy strona brała czynny udział w dotychczasowym postępowaniu²¹.

Uczestnictwo strony w postępowaniu wznowieniowym – ma ten sam cel jak jej uczestnictwo w postępowaniu zwykłym (pierwszo – i drugoinstancyjnym). Ma zatem „sprzyjać pełniejszemu rozpoznaniu sprawy, umożliwić stronie wpływ na końcowy rezultat postępowania oraz zapewnić jej kontrolę nad przebiegiem postępowania oraz treścią decyzji

18 Por. E. Mzyk (w:) *Prawo administracyjne część procesowa* pod red. Z. Niewadomskiego, Warszawa 2002, s. 90.

19 Por.: „Jeżeli po wznowieniu postępowania nastąpiła zmiana stanu prawnego, w wyniku której wyłączone jest w danej sprawie wydanie decyzji administracyjnej, organ rozpoznający sprawę na nowo, jeżeli stwierdzi istnienie podstawy wznowieniowej, powinien uchylić decyzję dotychczasową i umorzyć postępowanie w I instancji” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 1993 r., SA/Gd 806/93, niepublikowany, za: E. Smoktunowicz, D. Kijowski, J. Mieszkowski, *Postępowanie administracyjne, podatkowe i administracyjnosądowe*, Warszawa 2001, s. 634).

20 B. Adamiak, *Komentarz*, s. 649, W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 194.

21 Por. J. Borkowski (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, praca zbiorowa pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 242.

administracyjnej wydanej w jego wyniku”²². Inna sprawa, że czasem, ze względu na specyfikę wznowienia postępowania prawa, strony kształtują się odmiennie niż w trybie zwyczajnym²³.

Strona – w znaczeniu wyżej wskazanym – jest uprawniona (zgodnie z art. 147 KPA) do wniesienia podania o wznowienie postępowania. Jednakże z powodu przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4 KPA (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu) oraz 145a KPA (orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności podstawy prawnej decyzji z Konstytucją, omową międzynarodową lub z ustawą) wznowienie następuje tylko na żądanie strony (art. 147 zdanie 2 KPA). Wykluczone jest tu zatem wznowienie z urzędu.

Jeżeli chodzi o kwestię nazewnictwa, to przede wszystkim należy posługiwać się określeniem *podanie o wznowienie postępowania*. Możliwe jest też określenie *żądanie wznowienia postępowania*. Biorąc pod uwagę całokształt przepisów dotyczących wznowienia postępowania administracyjnego, dopuszczalne będzie również pismo zwane *podaniem o wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania* czy też *wnioskiem o wznowienie postępowania*. Podkreślenia wymaga, że nazwa tego pisma nie ma znaczenia dla postępowania. Liczy się przede wszystkim jego treść. W odniesieniu do przesłanek wznowienia postępowania z art. 145 § 1 prawidłowe będzie posługiwanie się tylko wyżej wskazanymi określeniami. W mojej opinii niewłaściwe jest natomiast stosowanie do przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego określenia *skarga o wznowienie*. Określenie takie pojawia się wyjątkowo tylko w art. 145a § 2 KPA²⁴; natomiast w art. 151 § 2 mowa jest o *zaskarżonej decyzji* w odniesieniu do wszystkich podstaw wznowienia postępowania. w zakresie nazewnictwa panuje zatem zamęt terminologiczny.

Nie wiadomo również, jakie elementy winno zawierać takie podanie. Przede wszystkim powinny się tu znaleźć elementy każdego podania (art. 63 KPA). Nie jest natomiast jasne, czy oprócz tego należy wskazywać podstawy wznowienia postępowania; kodeks nie reguluje wyraźnie tej kwestii,

22 H. Knysiak – Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 12.

23 B. Adamiak, *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 595, Wrocław 1981, s. 61.

24 Na ten temat por. G. Krawiec, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako nadzwyczajna przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a k.p.a.)*, „Roczniki Administracji i Prawa”, Rok II, Sosnowiec 2001, s. 40. Skargi tej nie należy mylić ze skargą występującą w postępowaniu skargowym (art. 227 – 240 k.p.a.), ani ze skargą do sądu administracyjnego.

w związku z czym w literaturze twierdzi się, że „mamy lukę w regulacji prawnej”²⁵. Ze względu na specyfikę wznowienia postępowania nie można w każdym razie ograniczyć się tylko do stwierdzenia niezadowolenia z wydanej decyzji (jak w przypadku odwołania)²⁶. Konieczne w związku z tym staje się wyraźne wskazanie podstaw wznowienia postępowania administracyjnego z art. 145 § 1 i 145a KPA

Rozważenia wymaga, w jakim terminie możliwe jest wniesienie podania o wznowienie postępowania administracyjnego. Co do zasady wynosi on jeden miesiąc od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania (art. 148 § 1 KPA). Wyjątek stanowią art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a KPA. W tym pierwszym przypadku ustalono termin miesięczny, który biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji; z kolei dla przesłanki z art. 145a KPA termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania wynosi jeden miesiąc od wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Odnosnie tego ostatniego terminu wskazać należy, iż niewątpliwym plusem jest tu fakt, że termin powyższy biegnie od dnia wejścia w życie orzeczenia. Nie ma więc problemów z określeniem jego początku – mamy co do tego pewność. Jest to więc rozwiązanie korzystniejsze w porównaniu z ogólnym terminem dotyczącym wniesienia podania – terminem jednego miesiąca, ale biegnącym od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania – art. 148 KPA w tym przypadku strona powinna udowodnić datę dowiedzenia się o istnieniu przesłanki wznowienia. Problemu tego nie ma zatem przy terminie z art. 145a § 2 KPA. Jednakże co do terminu jednego miesiąca podnosi się zarzut, że nie wszyscy zainteresowani będą mogli dowiedzieć się o wejściu w życie orzeczenia TK, bo jest on po prostu za krótki²⁷.

Plusem terminu wskazanego w art. 145a KPA jest pewność. Wiadomo bowiem, od jakiego momentu on biegnie. Pewności takiej nie ma natomiast w przypadku terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania z przyczyn wskazanych w art. 145 § 1 KPA. Początek tego terminu został określony poprzez wskaźnik o „płynnym” charakterze. Trudno jest bowiem niekiedy wykazać dzień, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Szczególnie istotne jest to w odniesieniu do przesłanek z art. 145 § 1 pkt 1 i 2 KPA, które odwołują się do przestępstwa. Postulować można – w odniesieniu tylko do tych artykułów – inny dzień, od którego liczy się wskazany termin. Mógłby

25 B. Adamiak, *Pozycja obywatela...*, s. 61.

26 Ibidem.

27 Por. G. Krawiec, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 40.

to być dzień, w którym podjęto pierwszą urzędową czynność organu dochodzeniowego lub śledczego, dotyczącą przestępstwa, w związku z którym wznawia się postępowanie. Wiadomo jednak, że dzień taki nie może być początkiem dla innych przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego. Pojawia się jednak kwestia, czy inne niż obecnie obowiązujące określenie początku omawianego terminu nie przyczyniłoby się do zapewnienia pewności dla strony postępowania wnoszącej podanie o wznowienie postępowania.

Ustalenia wymaga także, jaka jest pozycja strony po wniesieniu podania w postępowaniu wstępnym. Przed wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania nie bada się przesłanek wznowienia postępowania z art. 145 § 1 i 145a KPA. Czynności dokonywane w postępowaniu wstępnym „nie są czynnościami procesowymi”²⁸. Z drugiej jednak strony datą wszczęcia postępowania o wznowienie postępowania jest dzień wpływu do właściwego organu podania strony²⁹. Postępowanie zostaje więc wszczęte, a mimo to czynności postępowania wstępnego traktowane są jako nieprocesowe. Skoro mają one taki charakter to pojawić mogą się wątpliwości co do możliwości korzystania ze stroną ze swoich uprawnień. Zasadne jest zatem, by podmiot wnoszący podanie – z tego względu – mógł brać udział w tej fazie postępowania, a udział brać może tylko wtedy, gdy postępowanie jest już wszczęte, a nie wtedy, gdy czynności nie mają charakteru procesowego.

Jeżeli w wyniku tak przeprowadzonych badań organ dojdzie do wniosku, że podanie nie spełnia wymogów formalnych, wówczas wydaje decyzję o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 KPA). Rozstrzygnięcie takie podejmuje się, gdy wniesione podanie nie spełnia wymogów formalnych: „Odmowa wznowienia postępowania następuje tylko i wyłącznie ze względów formalnych, a nie merytorycznych”³⁰. W uzasadnieniu do tego wyroku wskazano m.in., że *ratio legis* odmawiania wznowienia postępowania w drodze decyzji przy negatywnym załatwieniu żądania wznowienia postępowania ma na celu zagwarantowanie stronie składającej wniosek należytej ochrony prawnej. Od decyzji o odmowie wznowienia postępowania służy bowiem, tak jak od każdej decyzji, odwołanie, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Tego typu ochrona strony nie miałaby miejsca, gdyby o odmowie wznowienia postępowania organy administracji orzekały w formie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie i skarga³¹.

28 M. Jaśkowska, *Komentarz*, s. 830.

29 Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 1993 r., SAB/Wr 47/92, „Wspólnota” 1993, nr 41, s. 18.

30 Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 1995 r., SA/P 416/95, Głosa 1996/10 str. 30.

31 Uzasadnienie do powyższego wyroku.

Decyzję o odmowie wznowienia postępowania wydaje się więc wtedy, gdy wznowienie postępowania administracyjnego jest niedopuszczalne ze względów formalnych. Niedopuszczalność taka może mieć charakter przedmiotowy (wyłączenie dopuszczalności wznowienia postępowania, żądanie dotyczy wznowienia postępowania zakończonych decyzją nieostateczną, sprawa nie była rozstrzygnięta decyzją) lub podmiotowy (z żądaniem wystąpiła osoba, która wprawdzie jest stroną, ale wniosła żądanie po upływie terminu określonego w art. 148 § 1 i § 2 KPA, żądanie pochodzi od strony niemającej zdolności do czynności prawnych, działającej bez przedstawiciela ustawowego)³². Decyzję w sprawie odmowy wznowienia postępowania można wydać również wtedy, gdy w podaniu o wznowienie postępowania nie podano żadnej z podstaw wznowienia z art. 145 § 1 i 145a KPA. Nie wiadać bowiem wtedy „racjonalnych podstaw do wznowienia postępowania”³³. W podaniu konieczne staje się wyraźne określenie żądania wraz z powołaniem się na jedną z przyczyn wznowienia postępowania. Brak żądania oznacza, że nie można wznowić postępowania. Jeżeli jednak pojawią się jakiegokolwiek „wątpliwości dotyczące istnienia podstawy wznowienia wskazanej przez stronę i zaistnieje potrzeba zbadania w tym zakresie sprawy, niezbędne jest wydanie postanowienia o wznowieniu, którego przedmiotem będzie wyjaśnienie, czy wskazana przez stronę podstawa wznowienia występuje”³⁴.

W literaturze i w orzecznictwie podkreśla się, że decyzja o odmowie wznowienia postępowania może być wydana tylko wtedy, gdy strona wystąpiła z wnioskiem o wznowienie postępowania. Ze wskazanych powyżej względów fakt ten jest bezsporny. Co więcej, podkreśla się nawet, że „decyzja o odmowie wznowienia postępowania w innej sprawie niż wszczęte wnioskiem strony podlega uchyleniu przez NSA na podstawie art. 207 § 2 pkt 3 KPA³⁵ jako niezgodna z prawem”³⁶.

Zasadniczo więc wydanie decyzji o odmowie wznowienia postępowania nie jest dopuszczalne, gdy nie ma wniosku strony.

Jeżeli zaś po przeprowadzeniu postępowania wstępnego organ ustali, że spełnione zostały formalne przesłanki, konieczne do wznowienia postępowania, wówczas wydaje postanowienie o wznowieniu postępowania, na które nie służy zażalenie (art. 149 KPA). Postanowienie takie – skoro nie

32 B. Adamiak, *Postępowanie...*, s. 316.

33 W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 179.

34 Wyrok NSA z dnia 8 lipca 1997 r., SA/Rz 606/96, Glosa 1998/2.

35 W obecnym stanie prawnym: art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r.

36 Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1987 r., (S.A./Kr 112/86), GAP 1987, nr 20, s. 43.

rozstrzyga w sprawie wznowienia – jest aktem procesowym³⁷. Nie jest ono rozstrzygnięciem odnośnie przesłanek wznowienia postępowania, lecz przesądza o istnieniu wymogów formalnych wznowienia. Otwiera ono jednak drugi etap postępowania – tzw. postępowanie wyjaśniające (rozpoznawcze), w którym bada się istnienie przesłanek wznowienia postępowania.

Przedmiotem tego postępowania jest ustalenie, czy dotychczasowe postępowanie, w którym zapadła decyzja ostateczna, było dotknięte jedną z wad wyliczonych w art. 145 § 1 i art. 145a KPA oraz przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną³⁸. W literaturze podkreśla się, że granice tego postępowania wyjaśniającego wyznaczać będzie tożsamość sprawy administracyjnej³⁹. Twierdzenie to odnosi się jednak do decyzji ostatecznej, którą poddaje się badaniu; granice te wyznaczone są zakresem treści decyzji ostatecznej kończącej dotychczasowe postępowanie⁴⁰. Po wydaniu postanowienia w sprawie wznowienia postępowania pojawia się jednak nowa sprawa, której przedmiot określono w art. 149 § 2 KPA. Jest to sprawa weryfikacyjna⁴¹, która powstaje na skutek zakwestionowania prawidłowości decyzji kończącej dotychczasowe postępowanie. To właśnie ta decyzja „rozstrzyga ostatecznie sprawę administracyjną, a później sama staje się przedmiotem weryfikacji”⁴². W postępowaniu wznowieniowym pojawia się więc nowa sprawa administracyjna, która odnosi się do nowego stanu faktycznego (nierozzerwalnie jednak związanego z dotychczasową decyzją).

Tak rozumiana nowa sprawa administracyjna (weryfikacyjna) staje się przedmiotem postępowania wyjaśniającego. Nie zostało ono jednak określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Pojawia się zatem problem, według jakich reguł ma się ono toczyć. Kodeks nie określa również uprawnień strony w tej fazie. Ustawodawca „poza przyznaniem stronom prawa żądania uruchomienia tego trybu postępowania nie reguluje jego pozycji”⁴³. W doktrynie wskazuje się, że postępowanie takie winno być prowadzone zgodnie z przepisami o postępowaniu pierwszoinstancyjnym⁴⁴. Odnośnie uprawnień stron należy więc „w pełni stosować zasadę ogólną udziału stron w postępowaniu

37 B. Adamiak, *Komentarz*, s. 654; M. Jaśkowska, *Komentarz*, s. 831.

38 B. Adamiak, *Komentarz*, s. 658.

39 B. Adamiak, *Postępowanie...*, s. 317.

40 Cz. Martysz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 803.

41 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 13-14.

42 Ibidem, s. 14.

43 B. Adamiak, *Pozycja obywatela...*, s. 61.

44 Por. B. Adamiak, *Postępowanie...*, s. 317.

niu”⁴⁵. Przepisy o postępowaniu przed organem pierwszej instancji winny być jednak stosowane odpowiednio. Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania jest bowiem postępowaniem nadzwyczajnym, o wyjątkowym charakterze. Wszelka zatem wykładnia przepisów o postępowaniu przed organem pierwszej instancji winna mieć w odniesieniu do postępowania wznowieniowego charakter ścieśniający. Winna ona uwzględniać specyfikę wznowienia postępowania. I tak stosuje się tu m.in. przepisy dotyczące terminów (obliczanie terminów, przywrócenie terminu, załatwianie spraw – w postępowaniu wznowieniowym sprawy należy załatwiać bez zbędnej zwłoki, zgodnie z art. 35 § 1 KPA), doręczeń pism, wezwań, protokołów, adnotacji, udostępniania akt sprawy. w postępowaniu tym przeprowadzić można również dowody. Mają one wykazać istnienie określonej podstawy wznowienia postępowania administracyjnego. W razie konieczności organ może również przeprowadzić rozprawę (art. 89 § 1 i 2 KPA). Dopuszczalne jest również zwrócenie się do innego organu o wezwanie osoby zamieszkałej na obszarze działania danego organu do złożenia wyjaśnień lub zeznań, albo do dokonania innych czynności, związanych z toczącym się postępowaniem (art. 52 KPA).

W efekcie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ administracji publicznej właściwy do wznowienia postępowania wydaje jedną z wyżej wskazanych decyzji. Z punktu widzenia strony, która złożyła wniosek o wznowienie postępowania, najkorzystniejsza jest decyzja uchylająca dotychczasową decyzję i wydanie nowego rozstrzygnięcia o istocie sprawy (151 § 1 pkt 2 KPA). Generalnie stwierdzić można, że forma decyzji dla wszystkich rozstrzygnięć kończących postępowanie wznowieniowe przyczynia się do zachowania uprawnień strony. Wynika to z dwóch faktów: a) decyzje te są wydane w pierwszej instancji oraz b) służy od nich skarga do sądu administracyjnego.

Ad a) Decyzje kończące postępowanie wznowieniowe są wydane w pierwszej instancji. Obecnie w literaturze i w orzecznictwie sądowym nie ma już co do tego faktu wątpliwości⁴⁶. Zgodnie z orzeczeniem sądu administracyjnego: „z art. 149 § 2 i art. 151 § 1 kpa wynika, że decyzja zapadła w wyniku wznowienia postępowania musi rozstrzygać istotę sprawy, nie może natomiast orzekać o przekazaniu sprawy organowi niższej instancji do ponownego rozpatrzenia”⁴⁷. Por. także inne orzeczenie: „1. Decyzja organu administracji państwowej uchylająca albo zmieniająca ostateczną decyzję

45 B. Adamiak, *Pozycja obywatela...*, s. 61.

46 Por. np. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1983, s. 247-248.

47 Wyrok NSA z 26 września 1983 r., I S.A. 634/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 76.

tego organu lub organu niższego stopnia, albo stwierdzającą jej nieważność (art. 154, 155, 161-163 oraz 156 KPA), jak również decyzja wydana w ramach przepisów o wznowieniu postępowania przez organ pierwszej instancji (art. 151 § 1 KPA) jest decyzją wydaną w pierwszej instancji 2. (...)”⁴⁸. Skoro jest to decyzja pierwszej instancji, to przysługuje od niej odwołanie. Rzecz jasna odwołanie nie przysługuje od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez samorządowe kolegium odwoławcze lub ministra (w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA).

Ad b) Decyzje kończące postępowanie w sprawie wznowienia postępowania podlegają na ogólnych zasadach zaskarżeniu w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego i na drodze postępowania przed sądem administracyjnym⁴⁹. Zgodnie z art. 52 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁰ skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wniósł prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Art. 52 § 2 tejże ustawy wskazuje co należy rozumieć przez pojęcie *wyczerpanie środków zaskarżenia*; jest to sytuacja, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w przeciwieństwie do nieobowiązującej już Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁵¹ wyraźnie zatem wskazuje o jakie środki chodzi. W świetle powyższych uwag nie powinno być zatem wątpliwości, co do możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzje określone w art. 151 KPA: „na decyzję wydaną w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 151 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego przysługuje odwołanie a nie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Decyzja uchylająca w tym trybie dotychczasową decyzję ostateczną i rozstrzygająca o istocie sprawy jest decyzją wydaną w I instancji”⁵². W uzasadnieniu do tego wyroku wskazano m.in., że decyzję wydaną w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 151 § 1 KPA przysługuje odwołanie, a nie skarga do sądu administracyjnego, bowiem decyzja

48 Uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985/10 poz. 143.

49 B. Adamiak, *Komentarz*, s. 668.

50 Dz. U. 2002, nr 53, poz. 1270 z późn. zm.

51 Dz. U. nr 74, poz. 368 z późn. zm.

52 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 1998 r., I SA/Wr 20/97, niepublikowany. Oczywiście jest, że w obecnym stanie prawnym chodzi o skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

uchylająca w tym trybie dotychczasową decyzję ostateczną i rozstrzygająca o istocie sprawy jest decyzją wydaną w I instancji; skarga przysługuje natomiast na wydaną w postępowaniu wznowieniowym decyzję organu odwoławczego, albo na rozstrzygnięcie samorządowego kolegium odwoławczego, względnie organu naczelnego, po uprzednim wezwaniu tych organów do usunięcia naruszenia prawa⁵³.

Kwestia wnoszenia skarg do sądu administracyjnego w świetle obowiązujących przepisów prawa jest zatem bezsporna. Skoro decyzje wskazane w art. 151 KPA są wydane w pierwszej instancji, to przysługuje na nie zasadniczo odwołanie, a skoro przysługuje odwołanie, to skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje. Jeżeli decyzje te, na zasadach ogólnych stały się ostateczne, wówczas możliwe będzie wniesienie skargi.

Reasumując stwierdzić należy, że przepisy regulujące pozycję strony w postępowaniu wznowieniowym są wielce niewystarczające. Po pierwsze, konieczna jest zmiana dotychczasowej regulacji w kierunku zapewniającym pełną realizację praw strony, a po drugie wiele kwestii istotnych dla strony nie zostało w ogóle uregulowanych. Konieczna więc staje się ingerencja ustawodawcy w kierunku wyczerpującego określenia postępowania w sprawie wznowienia postępowania. W obecnej sytuacji, gdy w wielu przypadkach nie wiadomo jak postąpić, podmiot stosujący prawo winien opierać się na zasadach ogólnych. Nadto musi uwzględniać specyfikę wznowienia postępowania jako instytucji stanowiącej wyjątek od zasady trwałości; takie ujęcie determinuje sposób dokonywanej wykładni – nie wolno jej mianowicie dokonywać w sposób rozszerzający.

53 Uzasadnienie do powyższego wyroku.

Bibliografia:

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003.
2. Adamiak B., *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 595, Wrocław 1981.
3. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2004.
4. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
5. Borkowski J. (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, praca zbiorowa pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989.
6. Chróścielewski W., *Nowelizacja artykułu 126 KPA a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, „PiP” 1996, z. 2.
7. Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
8. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999.
9. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962.
10. Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
11. Dąbrowski W. F., *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, „RPEiS” 1965, nr 3.
12. Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
13. Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
14. Kmiecik Z., *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „ST” 1997, nr 11.
15. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
16. Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
17. Krawiec G., *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako nadzwyczajna przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a KPA)*, „Roczniki Administracji i Prawa”, Rok II, Sosnowiec 2001.
18. Krawiec G., *Zasada trwałości decyzji administracyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa”, rok III, Sosnowiec 2002.
19. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.

20. Łaszczycza G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000,
21. Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
22. Mzyk E. (w:) *Prawo administracyjne część procesowa* pod red. Z. Niewadomskiego, Warszawa 2002.
23. Nitecki S., *Obligatoryjne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „ST” 2003, nr 5.
24. *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996.
25. Smoktunowicz E., Kijowski D., Mieszkowski J., *Postępowanie administracyjne, podatkowe i administracyjnosądowe*, Warszawa 2001.
26. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
27. Śliwiński S., *Wznowienie postępowania karnego w prawie Polski na tle porównawczym*, Warszawa 1957.
28. Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002.