

## ORZECZENIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO JAKO NADZWYCZAJNA PRZESŁANKA WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO (ART. 145A k.p.a.)

I. Kontrola konstytucyjności prawa to podstawowe zadanie każdego sądu konstytucyjnego<sup>1</sup>. Jest ona konsekwencją obowiązku zgodności systemu prawa z ustawą zasadniczą. Skutki orzeczenia o niezgodności z konstytucją prawa są daleko idące. Najogólniej, orzeczenia takie mogą wywierać skutki *ex tunc* (od momentu ustanowienia aktu, którego niekonstytucyjność stwierdzono), lub *ex nunc* (od chwili publikacji orzeczenia o niekonstytucyjności)<sup>2</sup>. Rozwiązanie pierwsze występuje w Austrii, Szwajcarii, Turcji, drugie natomiast w Niemczech, Portugalii<sup>3</sup>.

Rozwiązanie austriackie polega na tym, że „zakwestionowany akt normatywny zachowuje swoją moc prawną do czasu stwierdzenia jego wadliwości przez Trybunał Konstytucyjny. Dla dalszego bytu normy znaczenie ma dopiero orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i dlatego skutki orzeczenia mają charakter generalnie prospektywny – na przyszłość”<sup>4</sup>. Z kolei system niemiecki „przypisuje orzeczeniom o niekonstytucyjności charakter deklaratoryjny, bowiem ich treścią jest stwierdzenie nieważności aktu od chwili jego ustanowienia – wywierają one skutki z mocą wsteczną (retroaktywne)”<sup>5</sup>.

W większości krajów przyjmuje się skutek *ex tunc*<sup>6</sup>. Polska jednak przyjęła rozwiązanie odmienne, oparte na modelu austriackim. Artykuł 190 ust. 3 Konstytucji z 1997 r. stanowi bowiem, że orzeczenie Trybunału konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, chyba że określono inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej na temat sądownictwa konstytucyjnego: E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.

<sup>2</sup> J. A. Porowski, *Skutki orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw w prawie i orzecznictwie sądów konstytucyjnych*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 11, s. 34.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Z. Czeszejko – Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 2, s. 15.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> J. A. Porowski, *op.cit.*, s. 34.

<sup>7</sup> Z. Czeszejko – Sochacki, *op.cit.*, s. 15.

II. W literaturze wskazuje się, że w Polsce orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności wywiera skutek bezpośredni w postaci pozbawienia danego aktu mocy obowiązującej, oraz skutek pośredni polegający na możliwości wyrugowania decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego, których podstawą był zakwestionowany przez Trybunał akt normatywny<sup>8</sup>.

W tym zakresie podstawowe znaczenie ma art. 190 ust. 4 Konstytucji. Artykuł ten nie przesądza jednoznacznie skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie określa bowiem, czy orzeczenie takie jest podstawą wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności czy uchylecia lub zmiany decyzji. W tym zakresie nastąpiło odesłanie do przepisów właściwych dla danego postępowania, czyli do kodeksu postępowania administracyjnego, kodeksu postępowania cywilnego oraz kodeksu postępowania karnego. Kodeksy te zmieniono ustawą z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>9</sup>. Ustawa ta zastąpiła dotychczasową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r. Artykuł 82 ustawy z 1997 r. dotyczy kodeksu postępowania administracyjnego, z kolei art. 83 i 84 odnoszą się do kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu postępowania karnego z 1969 r. Ustawodawca zdecydował się na jednolite rozwiązanie – wznowienie postępowania.

Przedmiotem niniejszej pracy jest jednak orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, będącego przesłanką wznowienia postępowania administracyjnego. W postępowaniu tym postanowiono odejść od obowiązującej w ustawie z 1985 r. instytucji stwierdzenia nieważności – art. 31 ust. 3. Przepis ten przewidywał odpowiednie roszczenia odszkodowawcze; brak było również jakichkolwiek ograniczeń czasowych (może oprócz tych z art. 156 § 2 k.p.a.). Te dwie kwestie (tj. roszczenie odszkodowawcze i termin) wywołują natomiast wątpliwości *de lege lata*. Będzie o nich mowa niżej.

III. Obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym zawiera jednak niestety pewną lukę w zakresie przepisów intertemporalnych. Brak jest bowiem przepisów przejściowych, które regulowałyby kwestię trybu postępowania, gdy w toku rozpatrywania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. ulega zmianie tryb wzruszenia decyzji. W sprawie tej zabrał głos Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 2 marca 1999 r.<sup>10</sup> stwierdził on, że kierując się konstytucyjnym postanowieniem, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, należy dojść do wniosku, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2). Oznacza to więc, że po dniu 17 października 1997 r. (data wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.) należało tak prowadzić postępowanie, by nie doszło do naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Sądu dochodzi do takiego naruszenia, gdy następuje umorzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (wydanej

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>9</sup> Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.

<sup>10</sup> Wyrok z 2 marca 1999 r., I SA 630/98, ONSA z 2000, nr 1, poz. 25.

przed wejściem w życie ustawy z 1997 r.). NSA stwierdził dalej, że jeżeli przepis prawa został przez Trybunał Konstytucyjny uznany za niezgodny z Konstytucją lub aktem ustawowym, stan taki uprawniał organ administracji do stosowania trybu i zasad stwierdzania nieważności decyzji (art. 156 i nast. kodeksu postępowania administracyjnego) także po dniu 17 października 1997 r. w sprawach, w których z powodu niedopuszczalności retroakcji nie mógł być zastosowany art. 145a k.p.a. Natomiast przepisy art. 145a k.p.a. nie mogą działać wstecz, a więc mogą mieć zastosowanie tylko w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego ogłoszonym po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Casus, będący przedmiotem rozstrzygnięcia w powyższym orzeczeniu wskazuje, jak bardzo może być skomplikowana sytuacja, gdy następuje zmiana przepisów i nie wiadomo jak postępować. Natomiast niekonsekwentne i spóźnione działania organu administracji mogą jeszcze stworzyć sytuację nie do rozwikłania. Stosowanie trybu i zasad stwierdzenia nieważności decyzji także po dniu 17 października 1997 r. w sprawach, w których z powodu niedopuszczalności retroakcji nie mógł być zastosowany art. 145a k.p.a. wydaje się rozsądnym rozwiązaniem, które porządkuje sytuację, i zapewnia realizację zasady praworządności i pewności prawa.

IV. Wprowadzenie art. 145a do rozdziału dotyczącego wznowienia postępowania administracyjnego spotkało się różnymi ocenami doktryny. Wskazuje się m.in. na trudności klasyfikacyjne<sup>11</sup>. Otóż przesłanki wznowienia postępowania traktuje się jako związane z postępowaniem, a przesłanki stwierdzenia nieważności jako naruszenie prawa materialnego<sup>12</sup>. Ma to związek z wadliwością decyzji administracyjnej (wadliwa jest decyzja naruszająca normy materialne i procesowe<sup>13</sup>). Wadliwość prawnoprosesowa decyzji powoduje sankcję skutkującą wzruszalność decyzji w trybie wznowienia postępowania, wadliwość materialnoprawna z kolei – sankcję nieważności decyzji<sup>14</sup>.

Wada z art. 145a k.p.a. ma natomiast charakter materialny, „dotyczy prawodawstwa”<sup>15</sup>. Czy ustawodawca postąpił zatem słusznie umieszczając tą przesłankę obok przesłanek procesowych? Zdania przedstawicieli doktryny są na ten temat podzielo-

<sup>11</sup> K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 63.

<sup>12</sup> Por. np. M. Szubiakowski [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 209.

<sup>13</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1997, s. 207 oraz B. Adamiak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a wadliwość decyzji administracyjnej* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 13. Szerzej na temat wadliwości decyzji administracyjnej: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.

<sup>14</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, *op.cit.*, s. 212.

<sup>15</sup> K. Sobieralski, *op.cit.*, s. 62.

ne. Z. Janowicz twierdzi, że w art. 145a chodzi o przyczynę nieważności; wada ta jest wyjątkowo ciężka, tkwi w samej decyzji, została bowiem wydana na podstawie aktu normatywnego uznanego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za niekonstytucyjny; dlatego też, zdaniem komentatora, nie chodzi tu – jak w innych przypadkach uzasadniających wznowienie postępowania – o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją ostateczną w celu sprawdzenia, czy jakaś z wad postępowania nie wpłynęła na treść decyzji. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności takiej decyzji<sup>16</sup>. Odmienne, w pełni aprobujące stanowisko zajęła A. Adamiak. Atutem, zdaniem komentatorki, jest tu m.in. jednolitość sankcji we wszystkich postępowaniach – cywilnym, karnym i administracyjnym<sup>17</sup>. Z kolei M. Jaśkowska twierdzi, że niezgodność z konstytucją może przybierać różne formy – może dotyczyć elementów istotnych, mniej istotnych, materialnych, ale też proceduralnych. Wznowienie postępowania pozwoli zatem na ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>18</sup>.

W pewnych przypadkach, objętych art. 145a k.p.a. możemy mieć do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, a więc sytuacją zawartą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Dlatego też pojawiają się głosy, według których art. 145a jest jedynie uzupełniający wobec art. 156 § 1 pkt 2 i dotyczy niezgodności drobniejszej natury<sup>19</sup>. Przepisy nie dają podstawy do takiego wyodrębnienia. W art. 145a mieszczą się wszystkie przesłanki – rażące, a także przypadki mniejszej wagi. W sytuacji, gdy decyzja administracyjna wydana została na podstawie aktu uznanego za niezgodny z Konstytucją sytuacja jest jasna. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w takim wypadku, po spełnieniu wszystkich przesłanek, tryb wznowienia postępowania. Sytuacja jest więc klarowna. Nie ma podstaw prawnych do sięgania do przyczyn nieważności. Wszystkie inne (nie objęte art. 145a) przypadki rażącego naruszenia prawa należy „podciągnąć” pod art. 156 § 1 pkt 2.

Problem dotyczący kwalifikacji przesłanki z art. 145a k.p.a. można potraktować jako drugorzędny. Procesowy czy materialny charakter przesłanek nie jest przecież kryterium odróżniającym wznowienie postępowania od stwierdzenia nieważności. Charakter wielu dotychczasowych przesłanek może budzić wątpliwości z punktu widzenia ich materialnego czy formalnego charakteru. I tak w art. 156 § 1 pkt 2 pojęciem *rażącego naruszenia prawa* można objąć naruszenie prawa materialnego, jak i procedury, mimo, że jest to przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji. Podobnie jest w przypadku art. 145 § 1 pkt 6<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 409 – 410.

<sup>17</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 723; B. Adamiak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 15 i nast.

<sup>18</sup> M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 820.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 820 – 821.

<sup>20</sup> Por. A. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, s. 212.

V. W literaturze podkreśla się, że przesłanka z art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter nadzwyczajny. Świadczy o tym chociażby fakt umieszczenia tej przesłanki w odrębnym artykule, a nie jako punkt w art. 145 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>21</sup>. Rozpatrywanie przesłanki z art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego na tle pozostałych przesłanek wznowienia postępowania może tylko potwierdzić powyższą tezę. Warto może podkreślić, że wprowadzając dodatkową przyczynę wznowienia, należało zachować drogę ustawową. Wprowadzanie bowiem przesłanek wznowienia nastąpić może w drodze ustawowej<sup>22</sup>.

Rozpatrując przesłanki z artykułu 145a k.p.a. na tle pozostałych przesłanek (z art. 145), można dojść do wniosku, że jest między nimi wiele różnic. Istotą przesłanek z art. 145 k.p.a. są: brak znajomości stanu faktycznego przez organ prowadzący postępowanie lub brak obiektywności tego postępowania<sup>23</sup>. Inaczej jest natomiast w art. 145a k.p.a. W takiej sytuacji postępowanie zostało przeprowadzone prawidłowo, natomiast decyzja wydana została na podstawie przepisu, który obowiązywał w czasie jej wydania. Mimo to jednak decyzja okazuje się wadliwa. Art. 145a k.p.a. dotyczy okoliczności, które zaistniały po wydaniu decyzji. Taki sam charakter mogą mieć następujące przesłanki z art. 145 k.p.a.: zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (§ 1 pkt 7) oraz przesłanka z § 1 pkt 8: decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Przesłanki z art. 145 § 1 pkt 1 – 6 k.p.a. dotyczą natomiast okoliczności sprzed wydania decyzji<sup>24</sup>.

VI. Zróznicowanie charakteru przesłanek z art. 145 i 145a k.p.a. znajduje swój wyraz w art. 147 k.p.a. Artykuł ten stanowi, że „wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz w art. 145a następuje tylko na żądanie strony”. Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145a następuje więc na żądanie strony i tylko na żądanie strony. Jest to uzasadnione tym, że „strona rozporządza prawem do obrony swoich interesów w postępowaniu administracyjnym”<sup>25</sup>. Wykluczone jest więc wznowienie postępowania z urzędu. Żądanie to podanie, do którego stosuje się wymogi zawarte w art. 63 § 3 k.p.a. Będzie o tym mowa dalej.

Na problem strony, mającej prawo wnieść wniosek o wznowienie postępowania trzeba spojrzeć zarówno z perspektywy art. 145 k.p.a., jaki i art. 145a k.p.a. Stroną, zgodnie z art. 28 k.p.a. jest każdy, czyjego interesu prawnego lub dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny

<sup>21</sup> Sobieralski, *op.cit.*, s. 62.

<sup>22</sup> Por. np. wyrok NSA z 1 III 1984 r., SA/Ka 13/84, niepublikowany; wyrok NSA z 20 VI 1991 r., IV SA 487/91, ONSA 1991, z. 2, poz. 50; wyrok z 9 VI 1992 r., S.A./Wr 534/92, ONSA 1992, z. 4, poz. 92.

<sup>23</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 802.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, s.223.



lub obowiązek. W postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania mamy do czynienia z tą samą stroną, co w postępowaniu zwykłym<sup>26</sup>. Żądanie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 może wnieść na pewno taki podmiot. Z wnioskiem takim wystąpić mogą także inne podmioty na prawach strony, działające w jej interesie, o ile uzyskają zgodę strony<sup>27</sup>.

W świetle art. 145a sprawa podmiotu wnoszącego podanie nie jest jednoznaczna. Użyte w kodeksie postępowania administracyjnego sformułowania nie pozwalają na jasną ocenę. Według B. Adamiak prawo do żądania wszczęcia postępowania na tej podstawie ma tylko strona (a więc podmioty na prawach strony są tu wyłączone)<sup>28</sup>. Autorka uzasadnia to tym, że „nie można na stronę przerzucić negatywnych następstw wadliwego ustawodawstwa. Od oceny strony zależy zatem, czy oparcie decyzji na wadliwej, z punktu widzenia Konstytucji RP, podstawie prawnej narusza jej prawa nabyte, czy też nie. Jeżeli w jej ocenie do takiego naruszenia nie doszło, nie ma podstaw prawnych do weryfikacji decyzji.”<sup>29</sup> Chodzi tu oczywiście o stronę w rozumieniu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego. Niektórzy autorzy idą jeszcze dalej i twierdzą, że stroną w tym przypadku (tj art. 145a k.p.a.) jest „każdy, na którego sferę praw i obowiązków wpłynęło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i kto żąda postępowania wznowieniowego”<sup>30</sup>. Sprawa nie jest więc jednoznaczna, a przepisy k.p.a. nie dają dostatecznych argumentów do opowiedzenia się za którymkolwiek rozwiązaniem.

Różnice między art. 145 a 145a k.p.a. są widoczne też w zakresie odszkodowania z art. 153 k.p.a. Artykuł ten w § 1 stanowi, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego. Ustawodawca pominął tu zatem art. 145a k.p.a. Jednakże odpowiedź na pytanie, czy strona ma możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek wydania decyzji na podstawie zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów, nie jest jednoznaczna. Według niektórych możliwość taka jest wyłączona<sup>31</sup>. Inni natomiast twierdzą, że art. 153 nie wprowadza samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego, tylko odsyła do art. 418 kodeksu cywilnego; dlatego też możliwość dochodzenia odszkodowania nie jest wyłączo-

<sup>26</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 596; M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 825.

<sup>27</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 825.

<sup>28</sup> B. Adamiak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 21.

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

<sup>30</sup> K. Sobieralski, *op.cit.*, s. 63.

<sup>31</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania adinistracyjnego...*, s. 617, B. Adamiak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 21; K. Sobieralski, *op.cit.*, s. 62 – 63 („być może ustawodawca przyjął, że skoro wznowienie może nastąpić tylko na wniosek strony, to ona sama nie będzie sobie szkodzić”).

na<sup>32</sup>. Warto może podkreślić, że Sąd Najwyższy jeszcze przed wejściem w życie art. 145a k.p.a. stwierdził, że „podstawę odpowiedzialności za szkody, jakie poniosła strona na skutek wydania decyzji administracyjnej dotkniętej wadą uzasadniającą wznowienie postępowania administracyjnego albo wskutek uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 153 § 1 k.p.a.), stanowi art. 417 k.c.”<sup>33</sup>. W innym stanie prawnym zachodzi oczywiście potrzeba nowego podejścia do problemu, nowego wyjaśnienia wątpliwości. Orzecznictwo sądowe powinno jednak uwzględnić art. 77 Konstytucji<sup>34</sup>. Wydanie przepisu niezgodnego z Konstytucją i oparcie na nim decyzji administracyjnej stanowi bowiem niezgodne z prawem działanie organu administracji<sup>35</sup>.

VII. W art. 145a mamy do czynienia z sytuacją, gdy na podstawie aktu normatywnego wydana zostaje decyzja administracyjna (rzeczą wartą podkreślenia jest to, że akt ten nie został jeszcze uznany za niekonstytucyjny). Następnie wydane zostaje orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją aktu prawnego, będącego podstawą decyzji. Orzeczenie to ruguje bezpośrednio dany akt lub tylko jego przepis z systemu prawa. Nie powoduje natomiast automatycznie utraty mocy prawnej decyzji, która wydana została na podstawie aktu uznanego za niekonstytucyjny. Istnieje bowiem dopiero możliwość złożenia skargi o wznowienie postępowania<sup>36</sup>.

VIII. Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji określa tylko ogólnie jedną przesłankę wzruszenia decyzji. Jest nią wydanie orzeczenia. Jeśli chodzi o szczegóły to odsyła on do ustaw szczególnych. Jedną z przesłanek (dotyczącą okoliczności z art. 145, jak i z art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego) wznowienia postępowania jest na pewno zakończenie postępowania decyzją ostateczną, a więc taką, która została wydana w postępowaniu odwoławczym przez organ drugiej instancji, a także decyzję organu pierwszej instancji, jeżeli strona w terminie 14 dni nie złożyła odwołania. Ostateczna jest również decyzja wydana w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. W tej ostatniej sytuacji nie przysługuje odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jednakże niewyczerpanie tej drogi nie pozbawia strony prawa wniesienia wniosku o wznowienie<sup>37</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny uznał natomiast, że wznowienie postępowania wobec decyzji nieostatecznej stanowi rażące naruszenie prawa i z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji wydanej w wyniku tak wznowionego postępowania<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 849; K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne*, Kraków 1998, s. 158.

<sup>33</sup> Uchwała SN z 26 I 1989 r., III CZP 58/88, OSNC 1989 r., z. 9, poz. 129.

<sup>34</sup> Z. Czeszejko – Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 234.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Por. K. Sobieralski, *op.cit.*, s. 63.

<sup>37</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 800.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 22 V 1991 r., IV S.A. 349/91, OSP z 1992 r., nr 10, poz. 229.

Tak więc wznowienie postępowania możliwe jest w sprawie zakończonej decyzją ostateczną. Musi wystąpić więc przymiot ostateczności, a rozstrzygnięcie musi być decyzją. Należy jednak sobie również zadać pytanie, czy w sytuację określoną art. 145a należy również odnieść do postanowień, na które służy zażalenie. Art. 126 stanowi m.in., że do postanowień, od których służy zażalenie, stosuje się m.in. art. 145 – 152. Czy wyliczenie to obejmuje również art. 145a? Sprawa nie jest jasna. W tym miejscu warto przypomnieć, że art. 126 jest wcześniejszy niż art. 145a. Został bowiem on (tj. art. 126) zmieniony w interesującym nas zakresie przez art. 61 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przypominam, że art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego obowiązuje od 17 października 1997 r. Należy się jednak opowiedzieć za stanowiskiem, według którego art. 145a należy stosować odpowiednio do postanowień, na które służy zażalenie. Obowiązuje bowiem zasada racjonalności prawodawcy; gdyby ustawodawca chciał w art. 126 wyłączyć stosowanie art. 145a do takich postanowień, zapewne by to wyraźnie uczynił. Nie jest wykluczone jednakże przeoczenie prawodawcy. Jest natomiast rzeczą oczywistą, że w świetle art. 126 nie można stosować wznowienia postępowania wobec innych postanowień.

Czy wznowienie postępowania dotyczyć może jednak spraw zakończonych w innej formie? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. W szczególności może tu chodzić o ugodę administracyjną (114 – 122 k.p.a.). Musi ona spełniać wymagane prawem przesłanki. Zasadnym może być złożenie wniosku o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej zatwierdzoną ugodą. Ugoda podlega zatwierdzeniu przez organ administracji, przed którym została zawarta (art. 118 k.p.a.). Zatwierdzenie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 119 k.p.a.). Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego (art. 121 k.p.a.). „Zatwierdzona ugoda jest formą merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej i w tym zakresie jest równorzędna z decyzją administracyjną”<sup>39</sup>. Pozostaje jeszcze kwestia rozpatrzenia ostateczności. Zatwierdzona ugoda stanowi jedną całość (zawarta ugoda wraz z postanowieniem o zatwierdzeniu ugody). Ostateczność należy rozpatrywać w odniesieniu do postanowienia o zatwierdzeniu ugody. Postanowienie to staje się ostateczne, gdy organ wyższego stopnia utrzymał w mocy postanowienie, na które wniesiono zażalenie lub jeśli na postanowienie nie wniesiono zażalenia w terminie.

Ze względu na wywoływanie przez zatwierdzoną ugodę takich samych skutków jak decyzja, a także ze względu na ostateczność postanowienia o zatwierdzeniu ugody (będącej integralną częścią zatwierdzonej ugody), niewykluczone okazać się może wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ugodą administracyjną<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 672.

<sup>40</sup> Odmiennie: Z. Czeszejko – Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym...*, s. 232.



Natomiast postępowania w sprawie zakończonej wydaniem zaświadczenia nie można żądać wznowienia postępowania. Zaświadczenie to tylko czynność faktyczna, akt wiedzy, który może wywoływać skutki prawne, ale nie jest to jego głównym celem<sup>41</sup>. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny<sup>42</sup>.

IX. Zakończenie postępowania decyzją ostateczną jest pierwszym warunkiem wznowienia postępowania, który odnosi się nie tylko do okoliczności z art. 145a, ale także do innych sytuacji z art. 145 § 1. Z kolei art. 145a statuuje kilka innych przesłanek. Mogą one przybrać charakter materialny i procesowy. Do przesłanek materialnych zaliczyć należy:

1. wydanie przez TK *orzeczenia* o niekonstytucyjności aktu normatywnego,
2. *wejście w życie* powyższego orzeczenia,
3. akt normatywny uznany za niekonstytucyjny, musi być *podstawą decyzji administracyjnej*.

Przesłanki procesowe są następujące:

1. wniesienie podania o wznowienie postępowania (zwanej *skargą*),
2. zachowanie *miesięcznego terminu* do wniesienia powyższej skargi.

X. Jednym z zadań Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawach konstytucyjności aktów normatywnych lub jej braku. Chodzi tu o orzekanie o niezgodności danego przepisu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Badanie zgodności norm prawnych ze sobą jest podstawowym zadaniem każdego sądu konstytucyjnego. Trybunał nie może natomiast orzekać o przywróceniu mocy obowiązującej przepisów uchylonych. Orzeczenia TK są ostateczne. Oznacza to, że nie istnieje żadna możliwość dokonania zmiany orzeczenia. Mają one ponadto moc powszechnie wiążącą. Warto może podkreślić, że Trybunał nie może oceniać merytorycznej trafności rozwiązań wprowadzonych przez prawodawcę. Orzeczenie TK jest podstawą do uruchomienia wznowienia postępowania. Decyzja administracyjna, mimo zanegowania konstytucyjności jej podstawy prawnej, pozostaje nadal w mocy. Uchylenie decyzji wydanej na podstawie niekonstytucyjnego przepisu może być dopiero skutkiem wznowienia postępowania.

Trybunał orzeka na wniosek podmiotów wymienionych w art. 191 Konstytucji. Orzeczenie wydane przez TK w postępowaniu wszczętym na wniosek każdego z wymienionych w tym artykule podmiotów będzie podstawą wznowienia postępowania na podstawie art. 145a. Rzecz jasna, osoba wnosząca skargę konstytucyjną będzie niejako w uprzywilejowanej pozycji. Postępowanie przed TK odbywa się bowiem na skutek wniesionej przez nią skargi. I to właśnie ten podmiot najszybciej „zareaguje” na wydane orzeczenie. W związku z tym nie ma obaw co do przekroczenia miesięcznego terminu do wniesienia podania o wznowienie postępowania. Spornym pozostaje natomiast zagadnienie, czy orzeczenie TK o niekonstytucyjności jest podstawą wznowienia tylko w tych sprawach, w których postępowanie przed TK wszczęte zostało na skutek aktywności uczestnika

<sup>41</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 1006.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z 28 VI 1983 r., I S.A. 268/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 47.

postępowania administracyjnego, w którym wydano decyzję, a czy stanowi podstawę wznowienia we wszystkich sprawach, w których zakwestionowany akt normatywny stanowił podstawę rozstrzygnięcia<sup>43</sup>. Za stanowiskiem, według którego orzeczenie TK stanowi podstawę do wznowienia postępowania w każdym przypadku, niezależnie od tego, na czyj wniosek wszczęto postępowanie przed TK, przemawiać może fakt, że art. 190 ust. 4 (choć nazbyt ogólny), nie wprowadza żadnych ograniczeń w tym zakresie. Podobne ograniczenie byłoby z pewnością naruszeniem praw stron postępowania administracyjnego. Doszłoby z pewnością do zróżnicowania pozycji stron, co spowodowałoby naruszenie zasady równości. Sprawa nie jest jednoznaczna. „Wykładnia funkcjonalna, a zwłaszcza względ na bezpieczeństwo i stabilność prawną, może przemawiać za węższym rozumieniem dopuszczalności wznowienia postępowania”<sup>44</sup>.

XI. W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że art. 145a k.p.a. (ale też, co ciekawe art. 190 ust. 4 Konstytucji) mówi o niezgodności aktu z umową międzynarodową, a nie z ratyfikowaną umową międzynarodową<sup>45</sup>. Tymczasem art. 188 Konstytucji wśród kompetencji TK wymienia m.in. orzekanie o niezgodności z ratyfikowaną umową międzynarodową. Być może pominięcie w art. 145a k.p.a. i 190 ust. 3 Konstytucji określenia *ratyfikowana* może być zwykłym przeoczeniem. Tym bardziej, że wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego w art. 87 ust. 1 Konstytucji figurują właśnie umowy ratyfikowane. A Trybunał nie może orzekać o niezgodności z aktem nie będącym źródłem prawa.

XII. Jednakże samo orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu normatywnego będącego podstawą wydanej decyzji, nie wystarcza. W świetle art. 145a, warunkiem koniecznym do wznowienia postępowania jest wejście w życie powyższego orzeczenia.

Kwestię wejścia w życie orzeczenia TK określa art. 190 ust. 3 Konstytucji. Orzeczenie takie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, chyba, że Trybunał określi inny termin. Z chwilą wejścia w życie orzeczenia, następuje utrata mocy prawnej aktu normatywnego lub jego poszczególnego przepisu. Kwestia dnia ogłoszenia nie jest tak oczywista. Otóż orzeczenie ogłasza się na sali rozpraw – art. 77 ustawy o TK z 1997 r, natomiast prezes Trybunału zarządza ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym – art. 79 i 80 powyższej ustawy. Powstaje zatem pytanie, który dzień jest dniem wejścia w życie ogłoszenia, a więc od którego dnia biegnie miesięczny termin do wniesienia podania o wznowienie postępowania (art. 145a § 2). Wydaje się że jest to dzień urzędowego opublikowania wyroku, tylko bowiem w ten sposób strona uzyskuje pewną wiadomość o orzeczeniu, co może skutkować wniesieniem podania o wznowienie.

XIII. Niekonstytucyjny akt normatywny musi być podstawą wydanej decyzji. Każda decyzja administracyjna musi zawierać wskazanie podstawy prawnej

<sup>43</sup> Z. Czeszejko – Sochacki, *Wznowienie postępowania...*, s. 25.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Por. K. Sobieralski, *op.cit.*, s. 67.

– art. 107 § 1 k.p.a. Wskazanie podstawy prawnej to przytoczenie przepisów materialnych, na których organ oparł swoje rozstrzygnięcie, choć pojawiają się głosy, według których słowo *na podstawie* (art. 145a § 1) nie odnosi się tylko do podstaw materialnych decyzji, lecz może dotyczyć także kwestii proceduralnych<sup>46</sup>.

Jeżeli decyzja wydana na podstawie aktu prawnego, który już wcześniej (tj. przed wydaniem tej decyzji) uznany został za niekonstytucyjny, wówczas decyzja taka wydana jest bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2) i stanowi podstawę stwierdzenia nieważności. Warto podkreślić, że strona nie jest skrupowana żadnym terminem, a jeśli poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1, wówczas służy jej roszczenie o odszkodowanie (art. 160 kodeksu postępowania administracyjnego)<sup>47</sup>.

XIV. Przesłanką procesową jest niewątpliwie wniesienie podania o wznowienie postępowania. Podanie takie zwane jest niefortunnie w art. 145a § 2 *skargą o wznowienie postępowania*. Art. 147 na określenie skargi z art. 145a § 2, a także na podanie złożone z powodu przyczyn z art. 145 § 1 używa zbiorczego pojęcia *żądanie*. W rzeczywistości skarga jest to zwykłe podanie, które musi odpowiadać ogólnym warunkom z art. 63. Określenie *skarga* użyte jednak zostało w sposób niewłaściwy. Wprowadzono tylko niepotrzebny zamęt terminologiczny. Jest to kolejny rodzaj skargi, której nie należy mylić ze skargą występującą w postępowaniu skargowym (art. 227 – 240 k.p.a.), ani ze skargą do NSA. Nie należy jej mylić również ze skargą na załatwienie sprawy we właściwym terminie – art. 141 Ordynacji podatkowej. Być może wprowadzenie pojęcia skarga zaczerpnięto z kodeksu postępowania cywilnego, który w art. 401<sup>1</sup> § 2 posługuje się określeniem skarga o wznowienie.

XV. Ostatnią przesłanką jest zachowanie miesięcznego terminu na wniesienie podania o wznowienie (art. 145a § 2 k.p.a.). Niewątpliwym plusem jest tu fakt, że termin powyższy biegnie od dnia wejścia w życie orzeczenia. Nie ma więc problemów z określeniem początku tego terminu – 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 k.p.a. W tym przypadku strona powinna udowodnić datę dowiedzenia się o istnieniu przesłanki wznowienia. Problemu tego nie ma zatem przy terminie z art. 145a § 2.

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 krótki. Oczywiście termin ten dochowa na pewno osoba, która uruchomiła instytutę skargi konstytucyjnej<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 820.

<sup>47</sup> Por. B. Adamiak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 18.

<sup>48</sup> K. Sobieralski, *op.cit.*, s. 63.

Sporny natomiast może wydawać się charakter terminu z art. 145a § 2 k.p.a. Chodzi o to, czy jest to termin materialny, czy procesowy<sup>49</sup>. Klasyfikacja terminu może być oparta na kryterium jego umieszczenia w ustawie materialnej lub procesowej. Jednakże polski ustawodawca nieczęsto przestrzega rozdziału regulacji materialnej i procesowej<sup>50</sup>. Kryterium to może zatem okazać się zawodne. W takim wypadku należy zatem dokonać analizy skutków prawnych, jakie rodzi uchybienie terminu<sup>51</sup>. Uchybienie terminu materialnego powoduje wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym. Uchybienie terminu procesowego powoduje z kolei bezskuteczność czynności procesowej<sup>52</sup>.

W literaturze wskazuje się jednak, że na zagadnienie charakteru terminu z art. 145a §2 trzeba spojrzeć z innej strony. Wskazuje się, że w przepisie tym akcent położony jest na stronę procesową, czyli na dopełnienie w terminie czynności procesowej, a nie na stronę materialną (dopuszczalności ponownego żądania rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy)<sup>53</sup>. Oznacza to, że termin ten ma charakter procesowy.

Termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania wynosi jeden miesiąc od dnia wejścia w życie orzeczenia. W tym samym jednak terminie Trybunał obowiązany jest sporządzić uzasadnienie orzeczenia – art. 71 ustawy o TK z 1997 r. Podanie o wznowienie postępowania musi spełniać tylko minimalne wymagania (wskazanie osoby, od której pochodzi, adres i żądanie – art. 63 § 2 k.p.a.). Uzasadnienie mogłoby się bowiem przyczynić do sprecyzowania żądania, które nie może być zrezagowane niezrozumiale ani niezręcznie. Pokrywanie się terminu do wniesienia skargi i sporządzenia uzasadnienia może uniemożliwić stronie skorzystanie z tego uzasadnienia.

XVI. Szczególne uregulowanie zawarte jest w Ordynacji podatkowej<sup>54</sup>. Art. 250 tej ustawy dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji wydanych na podstawie przepisów prawnych, które utraciły moc lub zostały uchylone bądź zmienione w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej statuuje przesłanki stwierdzenia nieważności. Wśród nich zabrakło jednak przesłanki z art. 250 Ordynacji podatkowej. Należy jednak podkreślić, że na etapie prac legislacyjnych nad Ordynacją podatkową rozwiązanie takie było uzasadnione, ponieważ obowiązywała wówczas ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r., która w art. 31 wskazywała taką podstawę. Ustawa z 1985 r. została uchylona, a o Ordynacji podatkowej prawodawca „zapomniał”. W literaturze podkreśla się, że w sy-

<sup>49</sup> Szerzej na temat klasyfikacji terminów na materialne i procesowe: B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 VIII 1999 r.*, OSP z 2000 r., nr 9, poz. 134, s. 451.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 452.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 453.

<sup>53</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 591.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926 z późn. zm.)



tacji takiej mamy do czynienia ze swoistą materialną przesłanką stwierdzenia nieważności<sup>55</sup>. Ze względu na swoistość postępowania podatkowego nie powinno się tu stosować art. 145a k.p.a.<sup>56</sup> Przedstawia się też pogląd, że należy tu bezpośrednio stosować art. 190 ust. 4 Konstytucji<sup>57</sup>.

Art. 250 § 2 Ordynacji podatkowej stanowi, że organ podatkowy odmawia stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, jeżeli od ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym doręczono decyzję, upłynęło 5 lat, oraz jeżeli wydanie decyzji w tej sprawie nastąpiłoby po upływie terminów przewidzianych w art. 68 lub w art. 70. W literaturze podkreśla się, że istnieć sprzeczność między definitywnym uchYLENIEM lub zmianą przepisów w wyniku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego a powyższymi terminami<sup>58</sup>. Ponadto formułowany jest również pogląd, że „konstrukcja ta tylko pozornie daje pięć lat lub okres przedawnienia na wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności. Realizacja tych uprawnień jest bowiem w istocie wyznaczona przez termin podjęcia rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny”<sup>59</sup>.

XIX. Wprowadzenie do kpa nowej przesłanki wznowienia postępowania nie jest pozbawione wątpliwości. Niewątpliwie konieczne jest wyeliminowanie decyzji, która wydana została na podstawie aktu normatywnego, uznanego następnie za niekonstytucyjny. Należy się przecież zgodzić z poglądem, że przepis prawa niezgodny z Konstytucją nie może być źródłem jakichkolwiek praw i obowiązków. Zastrzeżenia pojawiają się natomiast przy studiowaniu poszczególnych unormowań. Nie służą one z pewnością ochronie praw strony (problem braku roszczeń, zbyt krótki, zdaniem niektórych, termin na wniesienie podania o wznowienie). Kwestia zmiany określonych rozwiązań pozostaje jednak otwarta.

<sup>55</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1998, s. 270.

<sup>56</sup> K. Sobieralski, *op.cit.*, s. 65.

<sup>57</sup> R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Postępowanie podatkowe. Komentarz do Działu IV oraz do niektórych przepisów Działu IX Ordynacji podatkowej*, Toruń 1998, s. 324.

<sup>58</sup> H. Dzwonkowski [w:] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 619.

<sup>59</sup> *Ibidem*.