

WSTĘP

1. Decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym, na podstawie którego adresat może nabyć określone uprawnienia. Jest więc zainteresowany w stabilności stosunku prawnego ukształtowanego tym rozstrzygnięciem. Jeżeli decyzja staje się ostateczna, wówczas wiąże nie tylko stronę, ale i organ administracji publicznej, który ją wydał.

Nawet jeżeli decyzja administracyjna jest nieprawidłowa, to i tak obowiązuje, póki nie zostanie wzruszona w zgodzie z przepisami prawa (tzw. domniemanie ważności). Wiąże ona adresata oraz organ, który ją wydał. Nieprawidłowość oznacza, iż postępowanie lub decyzja obarczone są wadą. Przyczynę istnienia nieprawidłowości wyjaśnia S. Kasznica: „*prawo wcielają w życie urzędnicy, a oni – jak zwykle ludzie – aż nadto często popełniają błędy, bywają niedbali, postępują samowolnie, nie zawsze są bezinteresowni i – co – najgorsze – ulegają wpływom politycznym, naginają prawo do wymagań partyjnych. Konieczne są przeto urządzenia i środki prawne dla ochrony prawa publicznego, które by zapobiegały czynom bezprawnym a przynajmniej usuwały lub łagodziły ich szkodliwe następstwa*”¹. Mimo tej skrajnej oceny zgodzić się należy, że nieprawidłowości zależą m.in. od pracownika organu pracującego nad wydaniem decyzji; podkreślić jednak należy, że mogą być one skutkiem innych czynników.

Wady mogą być nieistotne, inne z kolei mogły wpłynąć na postępowanie administracyjne lub treść decyzji w taki sposób, że konieczne staje się wycofanie takiego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego (mają więc charakter istotny). Zróżnicowanie wad powoduje, że system weryfikacji takiej decyzji nie jest jednolity.

Budując system weryfikacji wadliwej decyzji ostatecznej, koniecznym staje się pogodzenie z jednej strony praw nabytych adresata decyzji, a z drugiej – jej nieprawidłowości. Wypracować należy więc w tym zakresie kompromis. Decyzję wadliwą, w zależności od charakteru wady, można wyeliminować z obrotu prawnego (kasacja), bądź przeprowadzić ponowne postępowanie administracyjne wolne od wad.

Przedmiot pracy obejmuje instytucję wznowienia postępowania; przyczyny wznowienia, określone w art. 145 § 1 i 145a k.p.a. nie skutkują kasacją dotychczasowej decyzji, lecz ponownie przeprowadzonym postępowaniem, w wyniku którego powtórnie przeprowadza się czynności procesowe.

¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 157.

Możliwość wznowienia postępowania administracyjnego winna być traktowana jako sytuacja, w której wyjątkowo można wzruszyć trwałą decyzję administracyjną. Przedmiotem ponownego badania jest próba ustalenia, okoliczności warunkujących wznowienie, określonych odrębnie w poszczególnych punktach art. 145 § 1 oraz w art. 145a k.p.a.

Postępowanie administracyjne, w którym wystąpiły okoliczności określone w art. 145 § 1 i 145a k.p.a. kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. W związku z tym rozważania zawarte w niniejszej pracy ograniczać się muszą do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego². Jest to „*postępowanie w sprawach, w których organ jest uprawniony i zobowiązany do wydania – na podstawie prawa powszechnie obowiązującego – władczego orzeczenia (aktu administracyjnego) ustalającego wzajemne prawa i obowiązki*”³. Nie wyjaśnia to jednak wszystkich problemów. Definicja taka nie określa bowiem, o jakie konkretnie postępowanie chodzi. „Władcze orzeczenie ustalające wzajemne prawa i obowiązki” to decyzja administracyjna. Jednakże może być ona wydana zarówno w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniach szczególnych (co do zasady). Rozważania zamieszczone w niniejszej pracy odnoszą się do ogólnego postępowania administracyjnego, a więc postępowania jurysdykcyjnego, regulowanego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, a także w przepisach innych aktów normatywnych, które odsyłają do przepisów k.p.a. (art. 5 § 1 k.p.a.)⁴. Takie ograniczenie spowodowane jest m.in. tym, że postępowanie ogólne „*jest postępowaniem standardowym, na podstawie którego załatwiana jest zdecydowana większość spraw indywidualnych obywateli*”⁵. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że uwagi dotyczące podstaw wznowienia postępowania administracyjnego z art. 145 § 1 i 145a k.p.a. będą mieć odpowiednie zastosowanie do wznowienia postępowania podatkowego na podstawie art. 240 §1 Ordynacji podatkowej⁶.

2. Podstawową przesłanką wyboru tematu pracy jest praktyczna i teoretyczna doniosłość problemu. W pracach organów administracji publicznej zdarza się bowiem wystąpienie okoliczności skutkujących wznowieniem postępowania. Najczęściej organ administracji publicznej ma do czynienia ze sfalszowanymi

2 Zwanego także postępowaniem orzekającym: por.: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 10 – 11.

3 Z. Niewiadomski, [w:] „Prawo administracyjne. Część procesowa”, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2002, s. 21. W doktrynie pojawia się również określenie *postępowanie atrybucyjne*, przez które rozumie się postępowanie administracyjne służące „*podjęciu decyzji stosowania prawa w sytuacji nieustalenia prawa*” (J. P. Tarno, [w:] Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjny (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 14.

4 Postępowanie takie – mając charakter atrybucyjny – ustanawia „*średni standard decyzji stosowania prawa w wielu dziedzinach spraw określonych abstrakcyjnie*” (J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, ibidem, s. 20).

5 Ibidem, s. 29.

6 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926 z późn. zm.).

dowodami, brakiem udziału strony w postępowaniu, nowymi okolicznościami faktycznymi lub nowymi dowodami. Wielokrotnie organy administracji publicznej stoją przed wieloma problemami związanymi z tą instytucją. Niniejsza praca ma na celu wyjaśnienie wielu problemów pojawiających się w praktyce administracyjnej. Niemniej jednak jest to również znaczący problem teoretyczny: wznowienie postępowania administracyjnego należy rozpatrywać w związku z zasadą trwałości decyzji administracyjnej. Przyczyny owe w znaczący sposób wpływają na stabilizację stosunków prawnych ukształtowanych decyzją administracyjną.

3. W niniejszym opracowaniu wykorzystano istniejącą literaturę z zakresu postępowania administracyjnego. Są to podręczniki, komentarze, artykuły, studia itd. Chodzi tu o prace dotyczące współczesnych, jak i przedwojennych rozwiązań prawnych. Przede wszystkim jest to literatura polskojęzyczna. Sięgnięto również do prac niemieckojęzycznych – głównie austriackich, ale także niemieckich.

Niezbędne jest również – ze względu na istotę niektórych przyczyn – skorzystanie z dorobku innych nauk prawnych, np. nauki prawa i postępowania karnego. Chodzi tu przede wszystkim o komentarze, podręczniki, monografie i artykuły naukowe. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego w szerokim zakresie wykorzystuje się dorobek nauki postępowania cywilnego (w mniejszym nauki prawa cywilnego), w niewielkim zaś stopniu można spotkać odwołania do nauki prawa i postępowania karnego⁷. Uwzględniać przy tym należy specyfikę jednej i drugiej dziedziny. Problem jednak pozostaje otwarty i wymaga dalszych badań, w których nie można pominąć teorii prawa.

Uwzględnienia wymaga także orzecznictwo sądów polskich, głównie administracyjnych (w tym przedwojennego Najwyższego Trybunału Administracyjnego), Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

4. Przedmiotem pracy są przyczyny wznowienia postępowania, wskazane w art. 145 § 1 i 145a k.p.a. Podkreślić należy, iż w pewnym sensie rozprawa ta stanowi kontynuację rozważań na temat wznowienia postępowania, zawartych w pracy: „Wydanie decyzji w wyniku fałszywych dowodów lub przestępstwa jako podstawa wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego” (Wyd.

⁷ O stosunku norm prawa administracyjnego do norm prawa karnego. Por.: J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCXXVII”, Prace prawnicze, zeszyt 99, Warszawa – Kraków 1982, s. 53 – 55. W piśmiennictwie z zakresu prawa i postępowania administracyjnego znacznie częściej znajdują się jednak odwołania do osiągnięć nauki postępowania cywilnego. Uzasadnione jest to tym, że postępowanie cywilne jest znacznie starsze niż postępowanie administracyjne, a rozwój nauki postępowania cywilnego znacznie wyprzedził rozwój nauki postępowania administracyjnego. Powoływanie takie znajduje zatem swoje pełne uzasadnienie. Na temat styku postępowania administracyjnego i postępowania cywilnego. Por.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad*, [w:] „Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi”, Białystok 1997, s. 27 – 40, a także: S. Lizer, [w:] „Postępowania przed organami państwa”, pod red. K. Marszał, Warszawa 1982, s. 32 – 33.

WSZiM Sosnowiec, 2006); w pracy tej skoncentrowałem się jednak na dwóch przesłankach wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 i 2). Siłą rzeczy, niektóre zagadnienia dotyczące instytucji wznowienia postępowania w ogóle zostały w niej omówione szczegółowo. W pracy, którą Czytelnik ma przed sobą, znaleźć można rozbudowane i rozwinięte wątki, poruszone we wskazanej monografii. W szczególności odnosi się to do zasady trwałości decyzji administracyjnej, rozważań na temat przesłanek i przyczyn wznowienia postępowania administracyjnego, postępowania w sprawie wznowienia postępowania.

Punkt wyjścia rozważań stanowi zasada trwałości decyzji administracyjnej, stanowiąca element zasady ochrony zaufania i zasady demokratycznego państwa prawnego. Stabilność decyzji administracyjnej traktuję jako regułę; decyzja posiadająca przymiot trwałości, w drodze wyjątku, może być natomiast wzruszona – ze względu na swoją wadliwość lub wadliwość postępowania, w którym została wydana.

Nadzwyczajny system weryfikacji decyzji administracyjnej ma wyjątkowy charakter. Przepisy prawne dotyczące tego trybu należy interpretować ścieśniająco. Determinuje to sposób wykładni art. 145 § 1 i 145a k.p.a. w dalszych rozdziałach pracy; przyczyny wznowienia postępowania, wskazane w tych przepisach stanowią wyłom od trwałości decyzji administracyjnej; dlatego też pewnych pojęć nie można interpretować rozszerzająco, np. pojęcie przestępstwa w art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a. nie obejmuje wykroczeń.

W kolejnym rozdziale przedstawiono ogólne zagadnienia związane z instytucją wznowienia postępowania i z jego przesłankami. Dokonano w nim rozróżnienia na przesłanki i przyczyny (art. 145 § 1 i 145a k.p.a.) wznowienia postępowania administracyjnego, przy czym przez przesłanki rozumieć można przesłanki pozytywne (rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną i wystąpienie jednej z podstaw wskazanych w art. 145 § 1 i 145a k.p.a.) oraz tzw. „przesłanki negatywne” (art. 146 k.p.a.). Z kolei przyczyny wznowienia postępowania administracyjnego to tylko podstawy wznowienia postępowania określone w art. 145 § 1 i 145a k.p.a. Rozróżnienie na przesłanki i przyczyny wznowienia postępowania jest powodem, dla którego nie omówiono ich w jednym rozdziale.

Następnie analizie poddano poszczególne przyczyny wznowienia postępowania administracyjnego. Przedstawiony w nich zostanie zakres poszczególnych przepisów. Wyjaśnienie istoty przyczyn wznowienia postępowania administracyjnego wymaga również porównania ich z polską regulacją przedwojenną, zawartą w Rozporządzeniu Prezydenta RPz dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸.

⁸ Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.; w całej pracy posługuję się skrótem r.p.a.

Dopełnienie stanowi rozdział dotyczący toku postępowania w sprawie wznowienia dotychczasowego postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Poprzez analizę czynności procesowych wykazano, że postępowanie wznowieniowe dotyczy nowej sprawy administracyjnej, która jednak mocno osadzona jest w dotychczasowym postępowaniu. Postępowanie wyjaśniające odnoszące się do badania przesłanek wznowienia postępowania z art. 145 § 1 i 2 k.p.a., przeprowadzane musi być z uwzględnieniem specyfiki tych przepisów.

5. W niniejszej pracy zastosowano metodę dogmatyczną, a więc taką, która dokonuje interpretacji przepisów prawa; jest to metoda, która pozwala osiągnąć i odkryć nowe rozwiązania. Wykorzystuje ona wiedzę logiczno-językową⁹. Konieczne jest zatem przedstawienie obowiązujących przepisów prawnych, które należy poddać szczegółowej analizie. Niezbędna jest wykładnia obowiązujących przepisów – przede wszystkim językowa, ale także systemowa. Proponując określone znaczenie przepisów¹⁰, w następnej kolejności dokonuje się ich oceny. W przypadku noty negatywnej konieczne staje się zaproponowanie własnych rozwiązań, które staną się wnioskami *de lege ferenda*.

9 I dlatego mówi się również o metodzie logiczno-językowej. Por.: K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] „Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna). Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego”, Katowice 1976, s. 31 i 33.

10 W pracy niniejszej przyjmuję założenie, że nie ma jedynie słusznej wykładni. Zaproponowana wykładnia pojęć jest tylko propozycją interpretacyjną autora i otworzyć może pole do dyskusji naukowej.