

## WPROWADZENIE

Istotą ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej poprzez wydanie zewnętrznego rozstrzygnięcia administracyjnego w postaci decyzji administracyjnej. Ponieważ w procesie administrowania, rozumianym jako ciąg działań podejmowanych przez organy administracyjne, które zmierzają do realizacji zadań administracji publicznej, istotną rolę odgrywa czynnik ludzki, stąd do częstych przypadków należą sytuacje, w których wadliwością dotknięta jest albo decyzja rozstrzygająca sprawę, albo postępowanie, w wyniku którego wydano decyzję. Z tego punktu widzenia wyróżnia się **wadliwość materialną**, dotyczącą treści stosunku prawnego określonego przez akt oraz **wadliwość formalną** wynikającą z pogwałcenia przepisów proceduralnych.

Zakresem przygotowanej pracy została objęta **problematyka wadliwości formalnej**. Szczegółowej analizie poddano bowiem jedną z postaci wadliwości postępowania wyjaśniającego, a mianowicie pominięcie istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych lub dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, lecz nieznanymi organowi, który wydał decyzję. Niewiedza organu o dowodach istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy powoduje, że ich ujawnienie skutkuje zaistnieniem nowości w postępowaniu. Te nowe dowody powinny być uwzględniane przez organ odwoławczy, a gdy decyzja jest ostateczna, to ich wyjawienie stanowi przesłankę do uruchomienia nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego, jakim jest wznowienie postępowania. Istotne jest jednak to, że dowody te istniały w chwili rozpatrywania sprawy, lecz nie zostały uwzględnione przez organ z powodu niewiedzy na ich temat.

Institucja wznowienia postępowania administracyjnego pojawiła się w ustawie z dnia 1 sierpnia 1923 roku w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz.U. Nr 91, poz. 712). Wcześniejsze akty, tj. tymczasowa ustawa z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (Dz.U. Nr 65, poz. 395) czy ustawa z dnia 3 grudnia 1920 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spiszu i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768), nie przewidywały tej instytucji<sup>1</sup>.

Ustawa z 1923 r. wprowadzała m.in. podział środków prawnych na zwykłe i nadzwyczajne, a wśród środków nadzwyczajnych pojawiło się wznowienie postępowania.

<sup>1</sup> K. Sobieralski, *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 20.

Był to jednak akt dość lapidarny, który wznowieniu postępowania poświęcał zaledwie jeden artykuł. Szerszą regulację zagadnienia wznowienia postępowania zawierało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku (Dz.U. Nr 36, poz. 341), ponieważ regulację tej instytucji zawarto już w czterech artykułach.

Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 31 grudnia (Dz.U. Nr 30, poz. 168) również przewidział instytucję wznowienia postępowania w kształcie nadanym przez rozporządzenie z 1928 r. Jednak nowelizacja z 1980 r. (Dz.U. z 1980r., Nr 9, poz. 26), choć zachowała podstawowe założenia wznowienia postępowania, to jednak wzbogaciła jej konstrukcję prawną.

Kształt nadany instytucji wznowienia utrzymał się po dziś dzień. Trzeba jednak zaznaczyć, że w ciągu dwudziestu pięciu lat od nowelizacji z 1980 r. dokonały się pewne zmiany, które jednak nie naruszyły konstrukcji prawnej wznowienia postępowania administracyjnego. Wśród tych zmian należy wymienić:

- możliwość wznowienia postępowania w sprawach zakończonych postanowieniem, od których służy zażalenie – art. 61 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 11 maja 1995r. (Dz.U. z 1995r. Nr 74, poz. 368, zm. Nr 104, poz. 515);
- dodanie art. 145„a” w roku 1997;
- skreślenie art. 153 k.p.a. dotyczącego trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z wydaniem decyzji z naruszeniem art. 145 k.p.a.

## **Cel rozprawy**

Celem niniejszej pracy była próba zinterpretowania tytułowych wad postępowania administracyjnego, określenia na czym polegają, kiedy występują przypadki stanowiące podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego z powodu wyjścia na jaw nowych okoliczności lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, lecz nieznanymi organowi wydającemu decyzję. Próbowano również odpowiedzieć na pytanie, czy przesłanki wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego wymienione w art. 145§1 pkt 5 k.p.a. muszą być spełnione kumulatywnie, czy wystarczy zaistnienie tylko jednej z nich. Podjęto również próbę potwierdzenia powszechnie stawianej tezy, iż najczęstszą przyczyną wznowienia postępowania administracyjnego są nowe okoliczności lub nowe dowody.

Wybór tematu podyktowany był teoretyczną oraz praktyczną istotnością tego zagadnienia. W praktyce zdarza się bowiem, iż pojawiają się nowe okoliczności lub nowe dowody, nieznanymi dotychczas organowi wydającemu decyzję, a istniejące w dniu jej wydania. Zagadnienie to ma również wymiar teoretyczny. Przyczyny wznowienia postępowania administracyjnego muszą być bowiem rozpatrywane w szerszym spektrum, przy czym punkt odniesienia stanowi zasada trwałości decyzji administracyjnej oraz cała instytucja wznowienia postępowania administracyjnego i jej istota, stanowiąca wyjątek od wspomnianej zasady.

Wznowienie postępowania administracyjnego, jako nadzwyczajny tryb, jest częstym przedmiotem opracowań takich, jak: podręczniki dotyczące postępowania administracyjnego, komentarze do kodeksu postępowania administracyjnego, monografie traktujące o miejscu tej instytucji wśród nadzwyczajnych trybów postępowania, jej swoistości i charakterze. Wznowienie postępowania jest również przedmiotem artykułów. Niemniej należy podkreślić, że opracowania te charakteryzują się dużym stopniem ogólności i nie poruszają wielu istotnych problemów związanych z tą instytucją prawną. Przesłanka określona w art. 145§1 pkt.5, podobnie jak pozostałe przesłanki<sup>2</sup>, nie była dotychczas przedmiotem odrębnych prac, za wyjątkiem krótkich i ogólnikowych studiów, np. artykułów<sup>3</sup>. W opracowaniach tych brak jednak gruntownych i wyczerpujących dociekań. Przy analizie przesłanek wznowienia bardzo istotną rolę odgrywa bardzo bogate orzecznictwo zarówno sądów administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Niniejsza praca może stać się przyczynkiem do rozważań na temat pozostałych przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego, określonych w art. 145§1 oraz w art. 145„a” k.p.a., a także może być zaczątkiem badań na temat najczęstszych powodów uruchomienia tego nadzwyczajnego trybu.

## Zakres pracy

Obiektem zainteresowania i przedmiotem pracy są nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego.

W rozdziale pierwszym omówiono zasadę trwałości decyzji administracyjnej, stanowiącej punkt odniesienia dla dalszych rozważań. Konieczne stało się przy tym krótkie scharakteryzowanie samej decyzji administracyjnej.

Przedstawieniu istoty postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego poświęcono rozdział drugi. Porównano w nim także wznowienie postępowania administracyjnego z innymi trybami nadzwyczajnymi przewidzianymi w kodeksie postępowania administracyjnego. Wyjaśnienie istoty wznowienia postępowania administracyjnego wymagało odwołania się i porównania z polską regulacją przedwojenną.

W rozdziale trzecim omówiono dopuszczalność wznowienia postępowania administracyjnego, w tym decyzje ostateczne i prawomocne. Ponadto przedstawiono również możliwość wznowienia postępowania w sytuacji, kiedy dotychczasowe postępowanie zakończyło się w innej formie niż decyzja administracyjna. Dokonano krótkiej charakterystyki przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego, określonych w art. 145§1 oraz w art. 145„a” k.p.a.

<sup>2</sup> Dotychczas opracowano jedynie wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145§1 pkt 1 i 2 k.p.a. – G. Krawiec, *Wydanie decyzji w wyniku fałszywych dowodów lub przestępstwa jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2006.

<sup>3</sup> M. Pułło, *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, P i P 2004/8/48, t. 3-6; J. Świątkiewicz, *Nowe okoliczności w sprawie jako przyczyna wznowienia postępowania administracyjnego*, P i P 1963, nr 4.

Istocie i znaczeniu postępowania dowodowego poświęcono rozdział czwarty. Wskazano w nim na niedostatki postępowania wyjaśniającego mające wpływ na ustalenie stanu faktycznego sprawy oraz omówiono zasady, według których ten etap postępowania jest prowadzony.

Zakresem rozdziału piątego zostały objęte rozważania dotyczące ujawnienia istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji nieznanymi organowi, który wydał decyzję. W szczególności przedmiotem zainteresowania stały się kwestie dotyczące: ujawnienia nowych dowodów lub okoliczności, ich istotny charakter i okoliczności, brak znajomości nowych okoliczności i dowodów przez organ wydający decyzję, a także skutki ujawnienia nowych okoliczności lub nowych dowodów. Omówienie podstawy wznowienia, wskazanej w art. 145§1pkt 5 k.p.a., wymagało porównania z wcześniejszymi regulacjami polskiej procedury administracyjnej w tym zakresie.

Rozdział szósty stanowi rozwinięcie uprzednich rozważań i poświęcono go analizie zagadnień związanych z okolicznościami faktycznymi oraz ich nowością jako przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego.

Dopełnienie stanowi rozdział siódmy, w którym dokonano krótkiej charakterystyki dowodów w postępowaniu administracyjnym, omówiono nowy charakter dowodów i wskazano na przykłady odmowy dowodom przymiotu nowości.

W rozdziale ósmym ukazano charakterystykę trybu wznowienia postępowania administracyjnego, wszczęcia postępowania, właściwości organów, termin do złożenia podania o wznowienia postępowania, formy wznowienia i odmowy wznowienia postępowania, rodzaj rozstrzygnięć podejmowanych w ramach wznowionego postępowania, roszczenia odszkodowawcze oraz wyłączenia dopuszczalności wznowienia postępowania przewidziane w przepisach szczególnych.

W ostatnim, dziewiątym rozdziale, dokonano krótkiego porównania polskiej regulacji wznowienia postępowania administracyjnego z powodu wyjścia na jaw nowych okoliczności i nowych dowodów z regulacjami innych państw, w tym Austrii, Słowacji, Estonii i Republiki Federalnej Niemiec.

## Metoda

Metoda naukowa to zbiór zasad, na podstawie których przyjmuje się lub odrzuca analizowane teorie. Metodę można ujmować albo jako całość „sposobów badawczego docierania do prawdy i pojęciowego przedstawienia prawdy poznanej”, albo jako sposoby „uzyskiwania tzw. materiału naukowego, czyli w znaczeniu metody badań („metody roboczej”)<sup>4</sup>. Podstawowe metody stosowane w pracy to metoda prawnodogmatyczna, historyczna, prawnoporównawcza oraz metoda empiryczna.

W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczną, której istotą jest przeprowadzenie interpretacji przepisów prawa z wykorzystaniem wiedzy logiczno-językowej.

<sup>4</sup> J. Pieter, *Z zagadnień pracy naukowej*, Wrocław 1974, s. 30.

Metoda dogmatyczna stwarza możliwości odkrycia nowych rozwiązań. Nie można jednak poprzestać tylko na wskazaniu przepisów odnoszących się do tematu pracy, czy mających bezpośredni z nią związek. Z uwagi bowiem na charakter pracy, konieczne i celowe jest poddanie tychże przepisów wnikliwej i skrupulatnej analizie. Stąd też metodę dogmatyczną uzupełniono o analizę orzecznictwa sądowego. Przede wszystkim jest to orzecznictwo publikowane, ale analizie poddano również wybrane orzeczenia niepublikowane.

Jak wskazuje bowiem F. Longchamps<sup>5</sup>, metoda dogmatyczna jest działalnością myślową, która poprzez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, usuwanie sprzeczności i zapełnianie luk w prawie, szuka odpowiedzi na pytanie: *guid juris?*, jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść stosunku prawnego w ogólnych zasadach oraz szczegółowych społecznych, ale odgrywa również istotną rolę w ich przekształcaniu. Należy jednak pamiętać, że prawo jest nie tylko odbiciem stosunków badawczych, obserwuje się częściowe odejście od czystego ujęcia dogmatycznego<sup>6</sup>. Na konieczność wyjścia poza metodę dogmatyczną wskazuje Z. Leoński, według którego lepsze rezultaty przynosi stosowanie „pluralizmu metod”, przede wszystkim badań prawnempirycznych.

Niezbędne okazały się wykładnia językowa (lingwistyczna)<sup>7</sup> oraz systematyczna (systemowa).

Nie sposób też nie zwrócić uwagi na konieczność posługiwania się metodą analizy prawno-porównawczej (komparatystycznej). Komparatystyka polega na zestawieniu cech dwóch przedmiotów w celu wykazania występujących pomiędzy nimi podobieństw oraz różnic<sup>8</sup>. Przedmiotem zaś komparatystyki prawniczej jest porównanie

<sup>5</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8-9.

<sup>6</sup> M. Borucka, *Inżynieria społeczna – poprzez prawo*, „Życie Nauki” 1946, t. 4, nr 27-28, s. 181-182.

<sup>7</sup> Jej istota sprowadza się do ustalenia znaczenia oraz zakresu wyrażen użytych w tekście prawnym z uwagi na język, w którym zostały sformułowane (K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 246).

<sup>8</sup> O zastosowaniu tej wykładni mówi się, kiedy ustala się znaczenie tekstu prawnego z uwagi na tzw. kontekst systemowy, czyli miejsce, jakie „dany przepis zajmuje i wypełnia w systemie względnie grupie przepisów, do których należy” (F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie. Część ogólna*, t. 1, z. 1 Kraków 1946, s. 61, cyt. za: J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997, s. 199). W uchwale SN z dnia 11.06.1996r. III CZP 52/96 wyrażono pogląd, że „według utrwalonych w orzecznictwie zasad interpretacji przepisów prawa podstawowe znaczenie ma wykładnia językowa, a dopiero wtedy, gdy ta zawodzi, prowadząc do wyników nie dających się pogodzić z racjonalnym działaniem ustawodawcy i celem, jaki ma realizować dana norma, sięga się do dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej”, podobne SN w Wyroku z 08.01.1993 r. (III ARN4/92, OSNCP 1993 z. 10, poz. 183) zawarto pogląd, że „wykładnia gramatyczno-słownikowa jest tylko jednym z przyjmowanych powszechnie w rozumowaniu prawniczym sposobów wykładni, a wnioski z niej płynące mogą być również często mylące i prowadzić do merytorycznie błędnych, niezgodnych z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy, a w końcu również do niesprawiedliwych i krzywdzących stronę procesu rezultatów. Dlatego też musi być ona uzupełniana wnioskami płynącymi z zastosowania innych rodzajów wykładni: historycznej, systemowej funkcjonalnej, logicznej, a wreszcie - jeśli nie przede wszystkim - celowościowej, która w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych uznana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowania intencji i celów ustawodawcy.”

myśli prawniczej różnych krajów<sup>9</sup>. Pod pojęciem myśli prawniczej kryje się przepis prawny, instytucja prawna, gałąź prawa<sup>10</sup>.

Zdaniem J. Starościaka zestawienie własnych rozwiązań prawnych z regulacją prawną innych państw, które w pokrewnych systemach społecznych i kulturalnych znalazły optymalne rozwiązania, dobrze służy rozwojowi prawa. Doniosłość i znaczenie tej metody są coraz powszechniej uznane i stosowane w różnych gałęziach prawa, poczynając od prawa międzynarodowego, przez prawo cywilne, aż do prawa administracyjnego.

Skorzystano również z metody historycznej. Posłużenie się tą metodą ma na celu poznanie instytucji wznowienia postępowania administracyjnego w przekroju historycznym. Zastosowanie tej metody pozwala obserwować ją w oderwaniu od innych instytucji, całego systemu prawnego i społecznego danego okresu. Ponadto możliwe jest zrozumienie cech tej instytucji prawnej i jej współczesnego odniesienia. Z metodą historyczną związana jest metoda biograficzna. Zastosowanie metody biograficznej służy eksponowaniu odrębnej tożsamości polskiej doktryny prawa administracyjnego poprzez historiograficzne prezentowanie tradycji tej nauki i jej własnego dorobku doktrynalnego<sup>11</sup>.

*Pragnę podziękować Panu Prof. zw. dr. Ernestowi KNOSALI za wskazówki merytoryczne i trud opieki sprawowanej podczas pisania niniejszej pracy. Składam także wyrazy wdzięczności Recenzentom: Panu Prof. zw. dr. hab. Janowi SZRENIAWSKIEMU oraz Dr. hab. Grzegorzowi ŁASZCZYCY.*

*Serdeczne podziękowania kieruję także do Pracowników Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego, szczególnie zaś do Pana Prof. dr. hab. Cz. Martysza i Pana Prof. dr. hab. A. Matana za umożliwienie przeprowadzenia badań empirycznych w samorządowych kolegiach odwoławczych.*

*Agnieszka Ziółkowska*

<sup>9</sup> Zaletą porównania dwóch (lub więcej) systemów prawnych jest to, że: „1) prawo porównawcze przyczynia się do ujednoczenia i jedności prawa; 2) niezwykle przydatne może być w sferze konkretnej działalności praktycznej; 3) kształcąca rola prawa porównawczego; 4) metoda porównawcza potrzebna jest dla studiów historii lub studiów filozofii prawa; 5) znajomość prawa obcego ma znaczenie dla ustawodawcy.” M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego*, Warszawa 1979, s. 18-20, cyt. za: G. Krawiec, *Wydanie decyzji w wyniku fałszywych dowodów lub przestępstwa jako podstawa...*, Sosnowiec, 2006, s. 16.

<sup>10</sup> Na podst. R.A. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków – Lublin 1997.

<sup>11</sup> P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historii prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 19.

