

WITOLD F. DĄBROWSKI

PROCEDURA WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

I

Instytucja wznowienia postępowania ma niewątpliwie rolę służebną w stosunku do procesu administracyjnego. Służy ona bowiem kontroli prawidłowości tego procesu i daje możliwości jego naprawy nawet po prawomocnym zakończeniu (jeżeli zajdą pewne okoliczności zawinione przez organ lub przez nikogo nie zawinione — enumeratywnie wyliczone w art. 127 § 1 k.p.a.).

Wynika z tego, że rozpatrywanie zagadnienia wznowienia postępowania z punktu widzenia jego funkcji w procesie administracyjnym jest w pełni uzasadnione. Zbyt często jednak traktuje się instytucję wznowienia postępowania jako pewną fazę procesu administracyjnego i wyjaśnia się ją tylko z tego punktu widzenia. To zaś — bez wyraźnego uświadomienia sobie problematyki, którą zamierzam tu omówić — prowadzi do wielu niejasności i nieporozumień. Z tego punktu widzenia trudno bowiem wyjaśnić, dlaczego w przypadku wniesienia przez obywatela skargi na decyzję ostateczną (zaopatrzoną w klauzulę, iż nie służy już od niej środek prawny) strona otrzymuje decyzję odmowną, lecz tym razem znów z pouczeniem, że służy jej prawo odwołania się itp.

W końcu nie da się ukryć, że wznowienie postępowania np. z przyczyny wymienionej w art. 127 § 1 pkt 5 k.p.a. wymaga przeprowadzenia czasem nawet dość skomplikowanego postępowania w celu ustalenia wszystkich niezbędnych elementów podstawy, a więc: czy wyszły na jaw nowe okoliczności, czy okoliczności te są dla sprawy istotne, czy istniały już w chwili wydania decyzji itd. O takim „rozpatrywaniu sprawy” mówi też *expressis verbis* art. 134 k.p.a.

Wyjaśnienie problematyki wznowienia postępowania administracyjnego wymaga wprowadzenia podstawowego rozróżnienia — procesu głównego oraz postępowania szczególnego.

Procesem głównym toczącym się według k.p.a. jest np. postępowanie wywłaszczeniowe. To postępowanie kończy się ostatecznie z chwilą wydania decyzji II instancji lub uprawomocnienia się decyzji wydanej przez I instancję.

Oprócz tego procesu i w związku z nim toczyć się może postępowanie szczególne. Postępowanie to ma wprawdzie być w miarę samoistny, lecz łączy się z procesem głównym i ma w stosunku do niego charakter służebny¹. Takim postępowaniem szczególnym jest właśnie postępowanie w sprawie wznowienia postępowania głównego. Jak słusznie podkreśla W. Dawidowicz, „sprawa wznowienia postępowania, stanowi samoistne zagadnienie, dlatego należy je traktować jak każdą inną indywidualną sprawę z zakresu administracji państwowej”².

Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania dotyczy oceny prawidłowości postępowania głównego, a pozytywne rozstrzygnięcie w tym postępowaniu wywołuje skutki w dziedzinie procesu głównego, polegające na uchynieniu ostatecznej decyzji i uznaniu za niebyłe pewnej części, lub całego postępowania głównego. W ten sposób postępowanie szczególne łączy się z postępowaniem głównym.

Postępowanie to ma też jednak pewne elementy samodzielności, przede wszystkim inny jest przedmiot postępowania. O ile przedmiotem postępowania głównego było np. wywłaszczenie określonej nieruchomości, to w interesującym nas postępowaniu szczególnym przedmiotem tego postępowania nie jest już sprawa wywłaszczenia określonej nieruchomości, lecz sprawa prawidłowości tego postępowania. Innymi słowy, chodzi o ustalenie, czy zaistniała jedna z takich okoliczności (art. 127 §1), z których istnieniem ustawodawca wiąże obowiązek wznowienia postępowania głównego. Samodzielność tego postępowania szczególnego wyraża się także w tym, że nie zawsze musi ono w jakikolwiek sposób wpłynąć na być ostatecznie zakończonego postępowania głównego i wykonywanie wydanej w tym postępowaniu decyzji. Skutki w dziedzinie procesu głównego wywołuje decyzja pozytywna, natomiast decyzja odmawiająca wznowienia postępowania nie łączy postępowania odrębnego z postępowaniem głównym, wręcz przeciwnie — utrzymuje nadal jego samodzielność. Tym też tłumaczyć należy fakt, że od takiej decyzji służy samodzielne odwołanie różniące się od odwołania w procesie głównym właśnie tym, że dotyczy innego procesu, procesu rozstrzygającego inną kwestię prawną³.

Celem artykułu jest bliższa analiza postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego toczącego się według k.p.a. Chodzi

¹ postępowanie szczególne według k.p.a. odróżnić należy od postępowania odrębnego (art. 194 k.p.a.).

² W. Dawidowicz, „Ogólne postępowanie administracyjne, Zarys systemu, Warszawa 1962, ss. 234.

³ Problem stosunku postępowania w sprawie wznowienia postępowania do procesu głównego jest też sporny na terenie nauki procesu cywilnego. Oprócz autorów uznających, że „postępowanie o wznowienie postępowania jest dalszym

tu więc nie o przyczyny wznowienia postępowania (art. 127 § 1 k.p.a.), które dla interesującego nas postępowania szczególnego stanowią prawo materialne, lecz o zagadnienia procesowe tego postępowania.

Każdą indywidualną decyzję administracyjną wydaje się w wyniku jakiegoś postępowania administracyjnego. Dotyczy to także decyzji o wznowieniu postępowania lub o odmowie wznowienia. Przepisy rozdziału II k.p.a. (art. 127—134 k.p.a.) nie regulują bliżej (proceduralnych zagadnień postępowania, interesując się głównie wynikiem tego postępowania oraz określeniem przyczyn wznowienia postępowania. Ponieważ jednak sprawa wznowienia postępowania stanowi indywidualną sprawę z zakresu administracji państwowej, załatwianą przy pomocy decyzji administracyjnej (art. 133 k.p.a.), a do jej rozpatrzenia nie zarezerwowano postępowania odrębnego (art. 194 k.p.a.) — przeto musi ona być rozstrzygana według ogólnych zasad postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów art. 127—134 k.p.a. oraz z istoty tego postępowania.

II

Pierwszym problemem odnoszącym się do interesującego nas postępowania jest ustalenie właściwości organu, który postępowanie to ma prowadzić⁴.

Interpretacja przepisu regulującego tę kwestię (art. 131 k.p.a.) nie nastrocza większych trudności. Zasadą jest, że organem właściwym jest

ciągłem tej samej sprawy" (por. M. Sawczuk, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Lublin 1963, ss. 307) spotkać można też i innych, którzy (np. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część szczegółowa*, Warszawa 1959, ss. 256) widzą w skardze o wznowienie postępowania oprócz pewnych cech środka odwoławczego, również cechy wskazujące na to, iż jest to samodzielne powództwo. Niektórzy (np. Z. Wusatowski, *Wznowienie postępowania w kodeksie postępowania cywilnego* Głos Prawa 1932, nr 4-5, zajmują jeszcze bardziej zdecydowane stanowisko, uznając je za odrębny rodzaj postępowania.

Równie niejednolite stanowisko zajmował w tej kwestii Sąd Najwyższy. Wśród orzeczeń Sądu Najwyższego są jednak i takie, które expresses verbis stwierdzają: „Postępowanie dotyczące właściwego wznowienia postępowania [...] nie jest dalszym ciągiem ukończonej już prawomocnie sprawy, lecz nowym, specjalnie unormowanym procesem" (orzeczenie SN CIII/37). Por. M. Sawczuk, *op. cit.*, s. 303.

Jeśli chodzi o proces karny, to kodeks postępowania karnego rozstrzyga tę sprawę dość jasno zamieszczając przepisy dotyczące wznowienia postępowania w rozdziale pt. „Postępowania szczególne" (rozdział I, księga XI).

⁴ Teoretycznie rzecz biorąc można wyodrębnić organ właściwy do prowadzenia tego postępowania i wydania odpowiedniej decyzji, od organu do którego należy złożyć wniosek o wznowienie postępowania (art. 130 § 1 k.p.a. i art. 131

organ, który w sprawie wydał decyzję w ostatniej instancji. Wyjątek od tej zasady zachodzi w przypadku gdy przyczynę wznowienia stanowi działalność tego organu albo okoliczność, że organ ten podlega wyłączeniu. W tym przypadku o wznowieniu postępowania decyduje organ wyższego stopnia, chyba że decyzję w ostatniej instancji wydał naczelny organ administracji państwowej.

Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem „organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji”, należy rozumieć bądź to organ drugiej instancji, bądź też pierwszej, w zależności od tego, czy decyzja stała się ostateczną na szczeblu pierwszej czy drugiej instancji. Wydaje się, że nie powinien też budzić wątpliwości fakt, iż chodzi tu o „ostatnią” instancję procesową procesu głównego. Tak więc okoliczność, że ostateczna decyzja organu pierwszej instancji była następnie kontrolowana w trybie nadzoru zarówno przez właściwe prezydium rady narodowej, jak i odpowiedni organ wyższego stopnia i w obydwu tych przypadkach odmówiono uchylecia decyzji w trybie nadzoru, nie ma wpływu na właściwość organu powołanego do wznowienia postępowania.

Można mieć wątpliwości co do słuszności tezy E. Iserzona, że zmiana właściwości miejscowej lub rzeczowej organu, która nastąpiła po wydaniu ostatecznej decyzji, nie ma wpływu na właściwość organu do wznowienia postępowania⁵. Wręcz przeciwnie. Wydaje się, że przeniesienie uprawnień od prowadzenia postępowania i wydawania decyzji w określonych sprawach z jednego organu na drugi (np. z organów M. O. na Urząd Spraw Wewnętrznych WRN) obejmuje również prawo orzekania o wznowieniu postępowania w sprawach prowadzonych poprzednio przez tamten organ w naszym przypadku M. O.). Wobec sukcesji uprawnień jednego organu na drugi, mamy tu do czynienia z organem, „który w sprawie wydał decyzję w ostatniej instancji”, aczkolwiek o innej nazwie. Za takim rozwiązaniem przemawiają też poważne względy praktyczne. Rozwiązanie to wyznacza też organ właściwy do orzekania o wznowieniu postępowania w przypadku likwidacji organu, który wydał zakwestionowaną decyzję.

III

Przepisy k.p.a. dotyczące wznowienia postępowania regulują dość dokładnie zagadnienie „inicjatywy”, z jakiej następuje wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Art. 129 k.p.a. stanowi,

k.p.a.). Jednakże, ze względu na treść art. 60 k.p.a., rozróżnienie to nie ma dla praktyki większego znaczenia.

⁵ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 1961, ss. 181.

że „wznowienie postępowania następuje na żądanie strony lub z urzędu”. Przepis ten mówi wprawdzie o samym wznowieniu, wydaje się jednak, że możemy to odnieść również do wszczęcia postępowania poprzedzającego wznowienie postępowania, a ściślej poprzedzającego decyzję w tej sprawie⁶.

Tak więc postępowanie w sprawie wznowienia postępowania może być wszczęte z urzędu lub na wniosek strony. Przepisy dopuszczają wznowienie postępowania również na skutek wniosku (sprzeciwu) prokuratora. W tym ostatnim przypadku w interesującym nas postępowaniu występuje szereg odrębności, które wymagają odrębnego opracowania i z tego względu wyłączmy je z naszych rozważań⁷.

Istotne znaczenie dla wyjaśnienia proceduralnych zagadnień interesującego nas postępowania ma ustalenie formy, w jakiej następuje wszczęcie tego postępowania. Przepisy nie zawierają żadnych postanowień w tej kwestii i to nie tylko w stosunku do omawianego obecnie postępowania, ale także w stosunku do postępowania głównego, a poglądy literatury na to zagadnienie są sporne.

Zdaniem W. Dawidowicza, k.p.a. nie zna osobnego „aktu wszczęcia postępowania” i wszczęcie postępowania z urzędu „wiąże się z pierwszą czynnością procesową organu administracji państwowej dokonaną wobec strony (np. z pierwszym wezwaniem do złożenia wyjaśnień itd.)”⁸ lub „z chwilą pierwszej czynności strony wobec organu”⁹. J. Starościak zajmuje w tej sprawie inne stanowisko, uważa on mianowicie, że wszczęcie postępowania następuje poprzez wydanie „pewnego rodzaju postanowienia”, na które nie przysługuje stronie żaden środek prawny; „zawiadomienie o odmowie” wszczęcia postępowania pomimo złożonego przez stronę wniosku o jego wszczęcie jest natomiast decyzją, od której przysługuje odwołanie¹⁰.

Poglądy W. Dawidowicza nasuwają pewne uwagi krytyczne. Trudno uznać, że wszczęcie postępowania z urzędu następuje z chwilą pierwszej czynności procesowej wobec strony, skoro (według art. 57 § 3 k.p.a.) w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu należy zawiadomić strony „o wszczęciu postępowania”, a więc o czynności dokonanej. Trudno też

⁶ Podobnie zresztą w postępowaniu głównym mówimy skrótowo „wniosek o przydział mieszkania”, a nie wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie przydziału mieszkania.

⁷ Pewne uwagi na ten temat znaleźć można w pracy W. Dawidowicza, op. cit., s. 237 i n., zob. też W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 133.

⁸ W. Dawidowicz, op. cit., s. 126.

⁹ W. Dawidowicz, op. cit., s. 127.

¹⁰ J. (Starościak w pracy E. Iserzon, J. Starościak, op. cit., s. 93.

przyjąć, „że w przypadku gdy z inicjatywą występuje strona, wówczas z mocy ustawy wszczęcie postępowania następuje w dniu doręczenia żądania strony organowi administracji państwowej”¹¹, skoro art. 59 § 1 k.p.a. przewiduje możliwości pozostawienia podania bez rozpoznania. Pewne wątpliwości może też jednak budzić teza, że odmowa wszczęcia postępowania następuje w formie decyzji. Decyzja rozstrzyga o istocie sprawy (art. 97) i wydawana jest po rozpoznaniu sprawy, natomiast odmowa wszczęcia postępowania nie tylko jej nie rozstrzyga, lecz polega właśnie na pozostawieniu sprawy bez rozpoznania.

Szczególne rozważanie w tym miejscu sprawy formy wszczęcia postępowania administracyjnego jest ze względu na ramy artykułu niemożliwe. W tym stanie rzeczy ograniczyć się trzeba do krótkiego zarysowania własnego poglądu w tej kwestii.

Prawdą jest, że k.p.a. nie ma osobnego aktu wszczęcia postępowania. Nie można stąd jednak wyciągać wniosku, że odbywa się ono automatycznie „przy okazji” doręczenia organowi podania lub doręczenia stronie wezwania. Wydaje się, że niezbędne jest tu aktywne działanie po stronie organu administracyjnego, że wszczęcie postępowania odbywa się drogą rozstrzygnięcia organu. W tym stanie rzeczy problem sprowadza się tylko do określenia formy tego rozstrzygnięcia. Otóż wydaje się, że nie może to być decyzja, gdyż ani rozstrzygnięcie to z natury swej nie jest podobne do decyzji (art. 97 k.p.a.), ani też żaden przepis prawny nie nadaje mu wyraźnie tej formy¹².

Sprawa wszczęcia postępowania jest kwestią wynikłą w związku z postępowaniem¹³, a nie rozstrzyga o istocie sprawy, przeto — jak się wydaje — nadaje się do rozstrzygnięcia w formie postanowienia. Ponieważ zaś kodeks nie stanowi inaczej (art. 123 § 1 k.p.a.), na postanowienie takie nie służy zażalenie. Warto podkreślić, że (przepisy stawiają bardzo małe wymogi formalne takim postanowieniom (art. 107), nie wymagając ani ich uzasadnienia (art. 107 k.p.a.), ani też doręczenia stronom (art. 108 k.p.a.). Przepisy o wznowieniu postępowania (art. 127—134 k.p.a.) nie regulują kwestii formy, w jakiej następuje wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania, zatem zgodnie z ogólną zasadą przyjmując należy, że odbywa się to w takiej samej formie, jak wszczęcie postępowania głównego, a więc w formie postanowienia, na które nie służy

¹¹ W. Dawidowicz, op. cit., s. 126.

¹² Jak to ma np. miejsce w przypadku określonym w art. 100 § 2 k.p.a.

¹³ Są liczne dowody na to, że sformułowanie art. 106 § 1 k.p.a., iż chodzi tu o kwestie wynikające „w toku postępowania”, nie może być rozumiane dosłownie. Tak np. art. 105 k.p.a. przewiduje możliwość wydania postanowienia nawet po uprawomocnieniu się decyzji, a więc poza tokiem postępowania.

zażalenie. Nie oznacza to jednak, że organ zwolniony jest od obowiązku zawiadomienia strony o wszczęciu takiego postępowania. Art. 57 § 3 ma tu pełne zastosowanie jako jedna z procesowych gwarancji zasady udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 8 § 1, art. 75 i inne), która w postępowaniu tym ma również zastosowanie.

Pewnego wyjaśnienia wymaga tu pojęcie - strony w tym postępowaniu. Pojęcie to — fundamentalne dla każdego postępowania — jest w naszym przypadku szczególnie skomplikowane. Trzeba bowiem ustalić stosunek pojęć „strona w postępowaniu głównym” do pojęcia „strona w postępowaniu o wznowienie postępowania”. Szereg autorów określających pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym głównym zgodnie podkreśla, że wiąże się ono z określonym postępowaniem¹⁴, że jest to przede wszystkim konstrukcja procesowa¹⁵. Jak to jednak przekonywająco wykazał J. Borkowski, błędem byłoby sądzić, że pojęcie to znika z chwilą prawomocnego zakończenia procesu¹⁶. Kodeks przewiduje bowiem również takie uprawnienia, które strona może realizować po prawomocnym zakończeniu procesu głównego. Jednym z nich jest prawo składania wniosku o wszczęcie postępowania i w sprawie wznowienia postępowania¹⁷. Jeśli przeto w postępowaniu głównym udział brała jedna strona, a następnie domaga się ona wznowienia postępowania, to nie ulega wątpliwości, że pojęcia strony w postępowaniu głównym i w postępowaniu szczególnym pokrywają się. Pewne wątpliwości powstać mogą wówczas, gdy w postępowaniu głównym udział biorą dwie lub więcej stron, a następnie wniosek o wznowienie postępowania (ściślej wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania) składa tylko jedna z nich. Można mieć wątpliwości, czy stronami w tym nowym postępowaniu szczególnym są wszystkie strony postępowania głównego, czy tylko ta strona, która złożyła wniosek o wznowienie. Wątpliwości te mogą powstać dlatego, że przedmiot postępowania szczególnego jest inny niż przedmiot postępowania głównego. W wyniku postępowania szczególnego może jednak utracić moc decyzja, która w jakiś sposób dotyczy interesu prawnego lub obowiązku stron z procesu głównego, przeto mają one interes prawny w uchyleniu lub utrzymaniu

¹⁴ S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1959, nr 4, s. 636; tenże, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1961, nr 12, s. 889.

¹⁵ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, op. cit., s. 52.

¹⁶ J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Łódź 1963, s. 44 i n. (rozprawa doktorska, maszynopis).

¹⁷ Por. J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1964, nr 19, Prawo XII, s. 35.

dotychczasowej decyzji. To czyni z nich strony postępowania szczególnego, które rozstrzygnąć ma tę kwestię.

Tak więc — wracając do tematu — trzeba przyjąć, że w przypadku wszczęcia omawianego postępowania na żądanie jednej ze stron lub z urzędu organ jest zobowiązany zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w procesie głównym. Jak się wydaje, taką samą formę (postanowienie nie podlegające zażaleniu art. 123, 124 k.p.a.) posiada też odmowa wszczęcia analizowanego postępowania. Odmowa wszczęcia postępowania jest bowiem rozstrzygnięciem przez organ pierwszej instancji pewnej kwestii procesowej, a ustawodawca nie nadał temu rozstrzygnięciu formy decyzji na które służy zażalenie.

Odmowę wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania odróżnić należy od odmowy wznowienia postępowania, stanowiącej merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, o którą toczy się to postępowanie, i posiada formę decyzji (art. 133 § 2 k.p.a.). Odmowa wszczęcia postępowania polegać będzie najczęściej na pozostawieniu podania bez biegu, bądź to ze względu na braki formalne podania (art. 59 k.p.a.), bądź to na upływ terminu przepisanego dla składania takich wniosków (art. 130 k.p.a.).

IV

W związku ze sprawą wznowienia postępowania może wyłonić się potrzeba lub konieczność wstrzymania wykonania decyzji wydanej w wyniku postępowania, o którego wznowienie chodzi.

Trzeba podkreślić, że ani wniesienie podania o wznowienie postępowania, ani też wszczęcie przez organ postępowania w tej sprawie nie wstrzymuje automatycznie wykonania decyzji wydanej w wyniku kwestionowanego postępowania. Kodeks przewiduje jednak możliwość wstrzymania wykonania przez wydanie odpowiedniego postanowienia. Postanowienie takie organ może wydać bądź z urzędu, bądź też na wniosek strony. Postanowienie to może zapaść zarówno przed postanowieniem o wszczęciu postępowania, jak i po zapadnięciu tego postanowienia. Jeśli się jednak zważy, że do podjęcia tego postanowienia niezbędne jest stwierdzenie pewnych warunków (art. 134 § 1 k.p.a.), można zasadnie przypuszczać, że będą one przeważnie wydawane łącznie z postanowieniem o wszczęciu omawianego postępowania lub po nim.

Na postanowienie takie (o ile nie pochodzi od organu naczelnego) służy stronie zażalenie. Zażalenie to służy zarówno na postanowienie wstrzymujące wykonanie decyzji, jak i na postanowienie odmowne, gdyż jak stanowi art. 134 k.p.a., służy ono na postanowienie „w sprawie zażalenia”.

V

Analizowane postępowanie może być wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek stron. Aczkolwiek w praktyce najczęściej spotykamy się ze wznowieniem postępowania na wniosek stron, to jednak art. 129 k.p.a. w pierwszej kolejności wymienia wznowienie z urzędu. Kolejność ta — zwłaszcza w związku z art. 127 § 1 k.p.a. zdanie pierwsze — podkreśla, jak się zdaje, dość wyraźnie obowiązki organów w tym zakresie.

Zasadą jest, że organ może wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie wznowienia każdego prawomocnie zakończonego postępowania i to na podstawie wszelkich dopuszczalnych zarzutów i w każdym czasie. Jedynie ograniczenie czasowe to zakaz wznowiania postępowania na tej podstawie, że wyszły na jaw nowe okoliczności lub dowody — po upływie trzech lat od dnia wydania decyzji ostatecznej. Jest to zresztą ograniczenie, które dotyczy nie tylko wznowienia postępowania z urzędu, ale także na wniosek strony. Na kompetencje organu do wznowienia postępowania z urzędu nie ma natomiast żadnego wpływu okoliczność, czy i kiedy strona dowiedziała się o podstawie do wznowienia postępowania (inaczej dla strony zob. art. 130 k.p.a.).

Drugie ograniczenie dotyczy podstaw do wznowienia postępowania. Ze względów zasadniczych (o których jeszcze będzie mowa) kodeks ograniczył możliwość wznowienia postępowania z tej przyczyny, że strona nie brała udziału w postępowaniu uzależniając ją od wniosku strony.

Na szczególne podkreślenie zasługuje obligatoryjność wznowienia postępowania z urzędu w przypadkach określonych w art. 127 § 1 (z wyjątkiem pkt 4). Powstaje jednak kwestia, czy obligatoryjność ta dotyczy samego wznowienia, albo też również wszczęcia postępowania celem sprawdzenia, czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania.

Nie ulega wątpliwości, że jeśli np. organ stwierdzi, iż dowody, na podstawie których ustalono pewne okoliczności w sprawie są fałszywe i dojdzie do przekonania, że okoliczności te są dla sprawy istotne — ma obowiązek wznowić postępowanie¹⁸. Ustaleń tych (czy dowody były fałszywe, czy okoliczności były istotne itp.) organ dokonuje w wyniku omawianego tu postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Wątpliwość dotyczy tego, czy organ ma obowiązek wszczynać postępowanie, alby wyjaśnić, czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania, albo też czy jest to tylko prawo organu, a obo-

¹⁸ J. Świątkiewicz, *Wznowienie postępowania a uchylenie decyzji z urzędu jako nieważnej w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1962, nr 4, s. 651.

wiązek dotyczy wznowienia w przypadku gdy postępowanie to dało wynik pozytywny.

Trudno uznać, iż organ ma obowiązek wszczynać postępowanie w stosunku do każdego prawomocnie zakończonemu postępowaniu celem sprawdzenia, czy nie zachodzą podstawy do wznowienia postępowania. Jest to raczej tylko jego prawo, a obowiązek dotyczy wznowienia w razie znalezienia przyczyn.

Sądzę też, że prawo to nie zmienia się w bezwzględny obowiązek nawet wówczas, gdy organ otrzymuje impuls do działania z urzędu (np. osoba nie będąca stroną w postępowaniu głównym wnosi skargę w której zarzuca prawomocnie zakończonemu postępowaniu wady stanowiące podstawę postępowania). Nie oznacza to, aby wszczęcie w takich razach postępowania w sprawie wznowienia postępowania zależne było tylko od swobodnego uznania organu i aby wykorzystanie przez organ tego prawa nie mogło być przedmiotem krytyki i kontroli.

O wznowieniu postępowania z urzędu mówimy wówczas, gdy postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte w inny sposób niż na wniosek strony. Jeśli przy wszczęciu postępowania z urzędu brak jest prawnie skutecznego żądania strony, to nie może być mowy o odmowie wszczęcia postępowania. Gdy organ nie zamierza wszcząć postępowania z urzędu, to wobec braku żądania nie musi wydawać żadnego postanowienia.

Bardziej złożone jest zagadnienie odmowy wznowienia postępowania w wyniku postępowania przeprowadzonego w tej sprawie. Oczywiście, przypadki takie zdarzać się będą raczej rzadko. Jeżeli organ działa z urzędu, to praktycznie rzecz biorąc z formalnym wszczęciem postępowania (i zawiadomieniem o tym stron) poczeka aż do momentu zebrania przekonywających materiałów świadczących o konieczności wznowienia postępowania. W braku takich materiałów organ nie będzie wszczynał formalnego postępowania w tej sprawie. I odwrotnie, jeśli organ zdecydował się wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, to widocznie posiada dowody na uchybienia powodujące konieczność wznowienia postępowania i zapadnie decyzja wznowiająca je.

Nie można jednak wykluczyć, że i w tym przypadku po przedstawieniu przez stronę nie zainteresowaną we wznowieniu dowodów przeciwnych zapadnie decyzja odmowna. Wówczas strona ta nie będzie zainteresowana we wnoszeniu odwołania. Jeśli jednak założymy, że w postępowaniu tym występuje również druga strona, która nie składała wniosku o wznowienie postępowania, lecz w postępowaniu wszczętym z urzędu wnioski taki popiera, to będzie ona zainteresowana w zaskarżeniu decyzji odmownej.

Prima facie wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie w zaskarżeniu

takiej decyzji. Po bliższej analizie art. 133 § 2 można mieć jednak pewne wątpliwości. Przepis ten dopuszcza odwołanie od „odmowy” wznowienia postępowania. Czy w sferze prawa może być „odmowa”, jeżeli nie ma prawnie skutecznego „żądania”?

VI

W praktyce wznowienie postępowania następuje najczęściej na żądanie strony.

Przy wszczęciu postępowania na żądanie strony nie obowiązują żadne ograniczenia przedmiotowe. Podstawę do wznowienia stanowić może każdy z siedmiu przypadków wyliczonych w art. 127 § 1 k.p.a.

Jak już o tym wspomnieliśmy, wznowienie postępowania z tej przyczyny, że jedna ze stron nie brała udziału w postępowaniu, możliwe jest tylko na wniosek strony. Jest to konsekwencja zasady prawa strony do udziału w postępowaniu administracyjnym, a zarazem symptom tego, iż strona ma tylko prawo, a nie obowiązek. Nie można więc wznowiać postępowania z urzędu, bo brak pewności co do tego, czy strona samowolnie nie zrezygnowała z udziału w postępowaniu oraz czy w tym nowym wznowionym postępowaniu strona zechce wziąć udział.

Na tle tego przepisu rodzi się natomiast inna wątpliwość, a mianowicie, czy wniosek taki może złożyć każda strona, czy też tylko ta, która nie brała udziału w postępowaniu. Przy traktowaniu tej instytucji jako konsekwencji zasady prawa strony do udziału w postępowaniu trzeba by stanąć na stanowisku, że chodzi tu o wniosek tej strony, która nie brała udziału w postępowaniu. Brzmienie przepisu dopuszcza, jak się wydaje, szerszą interpretację. Nie można też wykluczyć przypadku, że strona, która brała udział w postępowaniu, będzie żywotnie zainteresowana we wznowieniu postępowania na tej podstawie, że inna strona nie brała udziału w tym postępowaniu. Może to mieć miejsce w przypadku tzw. współuczestnictwa jednolitego, gdzie każda decyzja dla jednej ze stron oddziałuje na prawo drugiej.

Możliwość wznowienia postępowania na żądanie strony doznaje dwóch ograniczeń czasowych. Pierwsze z nich z art. 128 k.p.a. jest wspólne zarówno dla przypadków wznowienia postępowania na wniosek stron, jak i z urzędu, i tam zostało omówione.

Bardzo istotne ograniczenie czasowe dla wznowienia postępowania na żądanie strony wprowadził art. 130 k.p.a. Przepis ten stanowi, że strona powinna wnieść podanie o wznowienie postępowania w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę wznowienia postępowania.

Cel tego przepisu jest jasny. Chodzi o to, aby nie stwarzać na czas dłuższy stanu niepewności prawnej. Celowość tego przepisu staje się jeszcze bardziej oczywista, jeśli popatrzeć nań z punktu widzenia procesu głównego. Z tego punktu widzenia wnioski o wznowienie postępowania traktowany jest jako nadzwyczajny środek prawny. Nic więc dziwnego, że zakreślono termin do jego wniesienia.

Wniosek o wznowienie postępowania powinien odpowiadać ogólnym wymogom podania, o których mówi art. 58 k.p.a. Rzecz jasna, wniosek taki nie musi być ani zatytułowany jako wniosek o wznowienie postępowania, ani też nie musi zawierać takiego *expresses verbis* wyrażonego żądania. Jako taki wniosek trzeba niekiedy potraktować zwykłą skargę.

Uogólniając można powiedzieć, że za „żądanie wznowienia postępowania” (art. 129 k.p.a.) uważać należy każde żądanie, jeżeli pochodzi od strony, zawiera niezadowolienie z prawomocnej decyzji i powołuje się na fakty stanowiące podstawę do wznowienia postępowania i jeżeli wniesione zostało w jednomiesięcznym terminie, o jakim mówi art. 130 k.p.a.

Wniesienie takiego podania nie wywołuje po stronie organu obowiązku wznowienia postępowania, lecz obowiązek wszczęcia postępowania w tej sprawie. Jak już mówiliśmy, o wszczęciu tego postępowania należy zawiadomić także inne strony z postępowania głównego. Tak wszczęte postępowanie musi zakończyć się wydaniem decyzji bądź o wznowieniu postępowania (art. 133 § 1 k.p.a.), bądź to o odmowie wznowienia (art. 133 § 2 k.p.a.). Decyzje te są zwykłymi decyzjami administracyjnymi i w związku z tym formalne przepisy dotyczące decyzji (art. 97—105 k.p.a.) mają tu pełne zastosowanie.

Jest rzeczą znamienną, że odwołanie służy tylko od decyzji odmawiającej wznowienia postępowania, natomiast od pozytywnej decyzji wznowiającej postępowanie odwołanie nie służy. Wynika to, jak sądzę, z istoty wznowienia postępowania oraz ze słusznej tendencji do maksymalnego uproszczenia tego postępowania szczególnie. Decyzja odmawiająca wznowienia postępowania istotnie merytorycznie rozstrzyga pewną kwestię¹⁹. Inaczej w przypadku decyzji wznowiającej postępowanie. Uchyła ona wprawdzie ostateczną decyzję z postępowania głównego, lecz (w przeciwieństwie do uchylecia decyzji np. z art. 137 k.p.a.) wcale nie przesądza o jej wadliwości. Ujawnienie okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania art. 127 § 1 pkt 3) świadczy tylko o tym, że decyzja ta wydana została w wyniku postępowania dotknię-

¹⁹ Rozstrzyga mianowicie, że zebrane w toku tego postępowania materiały nie uzasadniają wniosku, iż »postępowanie główne« dotknięte zostało poważnymi wadami, że istnieją dowody na to, że organ orzekający nie znał w dostatecznym stopniu stanu faktycznego sprawy, lub nie dawał gwarancji, że faktycznie zdolny był do obiektywnego jej rozpatrzenia”. Por. J. Świątkiewicz, op. cit., s. 652.

tego wadą. Powoduje to tylko pewien większy od przeciętnego stopień wątpliwości co do prawidłowości tej decyzji. Tak więc dopiero to nowe, wznowione postępowanie wykaże, czy poprzednia decyzja wydana w wyniku wadliwego postępowania była prawidłowa.

Z tego punktu widzenia przyjęte w k.p.a. rozwiązanie, nie dopuszczające odwołania od decyzji o wznowieniu postępowania, zasługuje na pełną aprobatę. Trudno bowiem przyznawać stronie prawo odwołania przeciwko decyzji o sprawdzeniu prawidłowości decyzji głównej.

Jak widać z powyższego, wniosek strony złożony w przepisowym terminie wywołuje określone skutki prawne i konstrukcja wszczęcia w ten sposób postępowania nie budzi wątpliwości. Inaczej natomiast ma się sprawa w przypadku gdy wniosek taki wpłynie po terminie określonym w art. 130 k.p.a, a przypadki takie w praktyce wystąpić mogą dość często.

Wydaje się, że jednomiesięczny termin określony w art. 130 k.p.a. jest terminem zawitym. Wynikają z tąd dwa wnioski: po pierwsze, że podanie wniesione po tym terminie jest prawnie bezkuczne oraz że strona może ubiegać się o przywrócenie tego terminu, oczywiście gdy zachodzą okoliczności przewidziane w art. 54 i strona dopełni czynności wymaganych przez ten przepis. Złożenie wniosku po terminie nie wywołuje skutków prawnych i oznacza, że organ może odmówić wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania, powołując się na upływ terminu.

Powstaje jednak pytanie, czy organ pomimo upływu tego terminu może wszcząć takie postępowanie, a nawet więcej, czy wobec obligatoryjności art. 127 § 1 (zdanie pierwsze) k.p.a. organ nie ma jednak obowiązku wszczęcia omawianego postępowania.

Co się tyczy pierwszego zagadnienia, to zdaje się nie ulegać wątpliwości, że termin przewidziany w art. 130 jest terminem dla stron do składania prawnie skutecznych wniosków. Skoro wniosek złożony po terminie nie jest w świetle prawa wnioskiem, przeto z całą pewnością organ nie tylko nie ma obowiązku, lecz nie może wszcząć postępowania na wniosek strony. Nie oznacza to jednak, aby w takim przypadku nie mógł wszcząć postępowania z urzędu, gdyż jak już powiedzieliśmy, organ może z urzędu wszcząć takie postępowanie w każdym czasie²⁰. Skoro organ może wszcząć takie postępowanie bez jakiegokolwiek impulsu z zewnątrz, to rzecz jasna może to zrobić także w przypadku otrzymania przedterminowego wniosku strony, z tym jednak zastrzeże-

²⁰ J. Świątkiewicz uważa, że ograniczenie przewidziane w art. 130 § 1 k.p.a. „jest jednakże ograniczeniem problematycznym” i że „praktycznie skutki przekroczenia terminu miesięcznego [...] ograniczają się do przypadku niezawinionego pominięcia w nim strony” (op. cit., s 651).

niem, że wniosek ten traktowany już będzie nie jako wniosek strony, lecz jako impuls do wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania z urzędu. Wydaje się, że w takim przypadku po stronie organu nigdy nie powstaje obowiązek wszczęcia omawianego postępowania, lecz w praktyce, zwłaszcza w przypadkach gdy wniosek uprawdopodobnia istnienie okoliczności, o których mowa w art. 127 § -1 k.p.a., organ ma sytuację zbliżoną do obowiązku, gdyż niewykorzystanie przezeń uprawnień w tej dziedzinie podlega kontroli i krytyce.

Czy zatem naruszenie terminu zakreślonego w art. 130 k.p.a. nie wywiera w praktyce większych skutków? Sądzę, że wniosek taki byłby błędny. Wydaje się bowiem, że skoro podanie strony wniesione po terminie nie jest w świetle prawa „żądaniem” (art. 129 k.p.a.), to decyzja postanawiająca nie wznawianie postępowania nie jest decyzją „odmawiającą” wznowienia (art. 133 § 2 k.p.a.), a zatem nie służy od niej odwołanie.

Tak więc dochodzimy do wniosku, że przekroczenie przez stronę terminu przewidzianego w art. 130 k.p.a. nie tylko nie powoduje powstania po stronie organu obowiązku wszczęcia interesującego nas postępowania, lecz pozbawia ją także prawa wniesienia odwołania w przypadku gdy organ postanowi nie wznawiać postępowania.

Decyzja odmawiająca wznowienia postępowania jest — jak powiedzieliśmy — decyzją kończącą postępowanie (szczególnie) w pierwszej instancji i w związku z tym służy od niej odwołanie na zasadach ogólnych. Trzeba jednak pamiętać, że jest to odwołanie w postępowaniu szczególnym, w postępowaniu mającym ustalić, czy są podstawy do wznowienia postępowania, i wreszcie, że decyzja odmawiająca wznowienia postępowania orzeka, iż podstaw takich brak. W odwołaniu tym przeto podnosić można tylko okoliczności wskazujące na nieprawidłowość tego postępowania szczególnego lub wskazujące, że okoliczności przewidziane w art. 127 § 1 k.p.a. faktycznie istnieją. Rzecz oczywista, że w praktyce strony rzadko trzymać się będą tej zasady, że najczęściej w odwołaniu od decyzji odmawiającej wznowienia postępowania podnosić będą nie tylko, a może nawet nie tyle, okoliczności wskazujące na wadliwość postępowania w sprawie wznowienia postępowania, lub na istnienie którejś z okoliczności przewidzianych w art. 127 § 1 k.p.a., lecz przede wszystkim nieprawidłowość lub niecelowość decyzji z procesu głównego.

Będzie przeto obowiązkiem organu administracyjnego wyszukanie właściwych argumentów w takim odwołaniu, w czym — mam nadzieję — pomoże mu przedstawione tu rozróżnienie na postępowanie główne i postępowanie szczególne oraz związek zachodzący między tymi dwoma rodzajami postępowania.