

Mateusz Sobolewski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie przepisów art. 145a § 1, 145b § 1 oraz możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa

Streszczenie

Wybitny polski specjalista z zakresu prawa administracyjnego Jan Zimmermann w swoim podręczniku pt. *Prawo administracyjne* napisał, że jeżeli człowiek stworzył państwo, to musiał także stworzyć zasady jego funkcjonowania. Niewątpliwie jedną z regulacji jest instytucja wznowienia postępowania. Niniejsze opracowanie ma za zadanie pokazać, jak przepisy regulują instytucje wznowienia postępowania w Kodeksie postępowania administracyjnego. W artykule zostaną zaprezentowane dwie szczególne podstawy wznowienia postępowania, które uzupełniają katalog podstaw zawartych w przepisie art. 145 §1 k.p.a. Te dwie szczególne podstawy uregulowane przez ustawodawcę w przepisach art. 145a §1 oraz 145b §1 k.p.a. mają swoje szczególne znaczenie, ponieważ chronią praworządność oraz zasady jednostek zawartych w Konstytucji RP.

Pierwsza część artykułu przedstawia regulację, jakie ustawodawca zawarł w Kodeksie postępowania administracyjnego, dotyczące obu podstaw wznowienia, regulacje odpowiadające na pytania, co swoim zakresem obejmuje dana podstawa wznowienia, kto może wznowić postępowanie i w jakim czasie.

Druga część opracowania zawiera informacje dotyczące możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za poniesione straty od Skarbu Państwa. Znajdą się tam regulacje z Kodeksu cywilnego.

Słowa kluczowe: postępowanie nadzwyczajne, tryb, wznowienie, odszkodowanie

The resumption of administrative proceedings under the provisions of Art. §1 145a, 145b §1 and the ability to compensatory claim from the State Treasury

Abstract

The eminent Polish expert for administrative law Jan Zimmermann in his textbook *Prawo administracyjne (Administrative Law)* wrote, if human created state then the rules of its

functioning must be create. Undoubtedly, one of the arrangements is institution resumption of proceedings. The present study aims to show how rules govern the institutions resumption of proceedings in The Code of Administrative Proceedings. The article will be presented two specific grounds to reopen the proceedings which complete the catalogue grounds contained in the provisions art. 145 §1 (The Code of Administrative Proceedings) This two specific ground regulated by the legislator in the regulations art. 145a §1 and 145b §1 (The Code of Administrative Proceedings) have their particular meaning. Because they protect the rule of law and the rules unit contained in the Constitution.

The first part of the article shows the adjustment that the legislature has included in The Code of Administrative Proceedings on both base resume. Regulations answering about the question what its scope includes a base resume, who can resume proceeding and at what time.

The second part of study include information about concerning the possibility of pursuing claims for compensation for their losses from the Treasury. It will include the regulation of the Civil Code.

Keywords: proceeding extraordinary, procedure, resumption, compensation

Wznowienie postępowania jest jednym z trzech trybów w postępowaniu nadzwyczajnym. Instytucja wznowienia postępowania jest instytucją procesową, której zadaniem jest weryfikacja rozstrzygnięć poczynionych w postępowaniu jurysdykcyjnym. Wznowienie postępowania ma za zadanie ponownie rozpatrzyć i rozstrzygnąć sprawę zakończoną decyzją ostateczną, która została obarczona wadą procesową. Przepisy regulujące instytucję wznowienia postępowania znajdują się w rozdziale 12 k.p.a. Przepis art. 145 § 1 k.p.a. zawiera katalog podstaw, na podstawie których może zostać wszczęte wznowienie postępowania. Ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego przewiduje także dwie szczególne podstawy wznowienia postępowania uregulowane w przepisach art. 145a § 1 oraz 145b § 1. Przepis art. 145a k.p.a. brzmi następująco:

- § 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.
- § 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Przepis tego artykułu wprowadziła ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Przyjęta wykładnia odchodzi od

obowiązującej koncepcji zawartej w art. 31 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Według starej koncepcji decyzje ostateczne, wydawane w trybie ogólnym postępowania administracyjnego na podstawie przepisu prawa, który zdaniem TK jest sprzeczny z Konstytucją RP lub aktem ustawodawczym, został zmieniony bądź uchylony w całości lub części, uznaje się za nieważne w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Odejściem od stosowania sankcji nieważności decyzji jest przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi o tym, że orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Nowe rozwiązanie, które wprowadza ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, jest zgodne z koncepcją instytucji wznowienia postępowania, która ma za zadanie na nowo rozpatrzyć i rozstrzygnąć sprawę administracyjną. Orzeczenie o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową czy też ustawą stwarza nowy stan faktyczny w sprawie. Ustalenie tego stanu powinno być przedmiotem wznowienia postępowania¹.

Dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 145a § 1 została ograniczona wystąpieniem dwóch przesłanek pozytywnych:

- rozstrzygnięcie sprawy zakończyło się wydaniem decyzji ostatecznej;
- zostało wydane orzeczenie TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową czy też ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.

Może się zdarzyć sytuacja, że sprawa nie została jeszcze zakończona decyzją ostateczną. W takim przypadku organ badający sprawę w toku instancyjnym jest związany orzeczeniem TK. Wynika to z tego, że organ musi działać w granicach prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Z tego przepisu wynika, że

¹ B. Adamiak, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 564–565.

niezastosowanie się do orzeczenia TK dotyczącego utraty mocy aktu normatywnego jest działaniem bez podstawy prawnej, co powoduje stwierdzenie nieważności decyzji. Warty zaznaczenia jest fakt, że w razie ponownego rozpoznawania sprawy w trybach nadzwyczajnych, gdy w wyniku ich stosowania decyzja została wyrzucona z obrotu prawnego, organ, który ponownie rozpoznaje i rozstrzyga sprawę, musi powoływać się na przepisy, które obowiązywały w dniu wydania decyzji. Istota orzeczenia TK dla sprawdzenia decyzji ostatecznej oraz ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym nie zamyka się tylko w przepisie art. 145a § 1 k.p.a. Nieuwzględnienie orzeczenia TK zarówno podczas rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu zwykłym, jak i w postępowaniu nadzwyczajnym skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji, o czym stanowi art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.²

Drugą z przesłanek wznowienia postępowania na podstawie art. 145a § 1 k.p.a. jest orzeczenie TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową czy ustawą, na podstawie której została wydana decyzja. Przesłanka ta zostanie spełniona, gdy po rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej decyzją ostateczną w oparciu o obowiązujący przepis prawa TK orzekł, że dany przepis jest niezgodny z Konstytucją RP, umową międzynarodową czy też ustawą. Aby stwierdzić pojawienie się tej przesłanki, należy ustalić, czy orzeczenie TK miało moc obowiązującą przed dniem wydania decyzji ostatecznej. Jeżeli decyzja została wydana bez uwzględnienia orzeczenia, które obowiązywało w dniu wydawania decyzji, rozstrzygnięcie organu administracyjnego jest nieważne, innymi słowy – wydana decyzja jest nieważna. Jeżeli natomiast orzeczenie TK zostało ogłoszone po wydaniu decyzji w postępowaniu administracyjnym, zachodzi podstawa do wznowienia postępowania. Stwierdzając datę wejścia w życie orzeczenia, należy przyjrzeć się regulacji zawartej w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis tego artykułu stanowi „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W tej sprawie wyrokował także NSA. Wyrok z dnia 14 grudnia 2011 r.³ dotyczy właśnie pro-

² Ibidem, s. 565–566.

³ I SA/Łd 1442/11.

blematyki związanej z terminami, o których mowa w przepisach. „Sąd administracyjny nie może zaakceptować decyzji administracyjnej, która została podjęta z pominięciem przepisów, co do których Trybunał Konstytucyjny wprawdzie orzekł o ich niekonstytucyjności, ale w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczył termin utraty mocy obowiązującej, a w chwili wydania ocenianej przez organ odwoławczy decyzji pierwszoinstancyjnej termin ten jeszcze nie upłynął”⁴. Termin ten nie może przekroczyć 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – 12 miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. W przypadku odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisu niekonstytucyjnego organ, który rozpoznaje i rozstrzyga sprawę, powinien uwzględnić wykładnię tego przepisu na korzyść strony⁵.

Przesłanka zawarta w tym artykule różni się od podstaw zawartych w katalogu zawartym w art. 145 § 1 pkt 1–7 k.p.a. pod względem konstrukcji prawnej oraz tym, że w tym przypadku nie wystąpiła zarówno przez rozpoznaniem, jak i rozstrzygnięciem sprawy ostateczną decyzją, a powstała dopiero wtedy, gdy decyzja została wydana. Specjalistka z zakresu prawa administracyjnego Barbara Adamiak w literaturze przedmiotu zawarła swoje poglądy co do przepisu art. 145a §1 k.p.a.: „Artykuł 145a §1 stanowi, że postawą do żądania wznowienia postępowania jest orzeczenie TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Tak określona podstawa wznowienia postępowania wymaga zakreślenia jej granic, a zwłaszcza czy obejmuje również tzw. orzeczenia interpretacyjne. Wyznaczenie tych granic budzi wątpliwości interpretacyjne. [...] Wyznaczenie dopuszczalnych granic tej podstawy prawnej oprócz sporów co do konstytucyjności podstaw wydawania orzeczeń interpretacyjnych, wymaga uwzględniania wypracowanej koncepcji w doktrynie prawa administracyjnego teorii wadliwości decyzji administracyjnych, której

⁴ *Kodeks postępowania administracyjnego – wybór orzecznictwa*, Stalowa Wola 2014, s. 467.

⁵ B. Adamiak, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 566.

kształt prawny nadaje przyjęta w postępowaniu administracyjnym zasada trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.)”⁶.

Zasada ta odnosi się do tej podstawy wznowienia postępowania w postaci ochrony praw nabytych. Oznacza to niedopuszczalność wykładni rozszerzającej podstaw podważenia mocy prawnej decyzji administracyjnej. Ma to istotne znaczenie przy okazji wyznaczania granic wznowienia postępowania w oparciu o przepis art. 145a § 1 k.p.a. Należy uwzględnić fakt, iż nie można zrzucać skutków niekonstytucyjnego prawodawstwa na jednostkę. Przy interpretacji należy także pamiętać, że w postępowaniu administracyjnym może występować wielość stron, co może skutkować pozbawieniem praw nabytych jedną ze stron tego postępowania, w którym organ administracyjny orzekł w oparciu o przepis prawa uznany w orzeczeniu TK za niezgodny z Konstytucją RP. Podczas weryfikacji w ówczesnym prawie polskim konkurują ze sobą dwie wartości etyczne:

- ochrona praworządności,
- ochrona praw nabytych.

Nadrzędnym wyrazem pierwszej z tych wartości jest zasada *lex retro non agit*, która stanowi o tym, że prawo nie działa wstecz. Ochrona praw nabytych natomiast dotyczy ograniczenia wznowienia postępowania na podstawie art. 145a § 1 k.p.a. zasadą skargowości. Oznacza to, iż wznowić postępowanie na podstawie tego przepisu można wyłącznie na żądanie strony. Taką regulację zawiera art. 145a § 1 oraz art. 147 *in fine*, który wprowadza tę zasadę: „Wznowienie postępowania z przyczyn określonej w art. 145 § 1 pkt. 4 oraz art. 145a i art. 146b k.p.a. może nastąpić tylko na żądanie strony”. Złożenie żądania przez stronę nakłada na właściwy organ obowiązek wszczęcia postępowania o wznowienie postępowania. Żądanie wszczęcia postępowania na podstawie tego przepisu jest żądaniem materialnoprawnym, a co za tym idzie – żądaniem rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Do rozpoznania tego żądania stosuje się przepisy regulujące wznowienie postępowania, które dotyczą katalogu podstaw wznowienia postępowania wyliczonych w przepisie art. 145 § 1⁷.

⁶ Ibidem, s. 566–567.

⁷ Ibidem, s. 567–568.

W swoim wyroku z dnia 9 grudnia 2009 roku⁸ WSA we Wrocławiu⁹ ustosunkował się do regulacji terminu złożenia wniosku o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. Sąd uznał że:

- miesięczny termin do złożenia wniosku o wznowienie postępowania, o którym mowa w art. 145a § 2 k.p.a., biegnie od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a zatem od dnia ogłoszenia tego orzeczenia w organie publikacyjnym, który jest równocześnie dniem wydania danego numeru dziennika urzędowego przez ten organ (art. 190 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 20 ust. 3 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.);
- brak wiedzy o wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi przesłanki uzasadniającej przywrócenie terminu na wniosek strony, o której mowa w art. 58 § 1 k.p.a., ponieważ orzeczenia te jako akty powszechnie obowiązujące (art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) podlegają niezwłocznemu i obowiązkowemu ogłoszeniu w dzienniku urzędowym na podstawie art. 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych;
- przepisy prawa nie przewidują obowiązku organu administracji publicznej informowania stron postępowań administracyjnych zakończonych ostatecznymi decyzjami o wyrokach Trybunału Konstytucyjnego orzekających o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, mogących stanowić podstawę do wznowienia tych postępowań, na podstawie art. 145a k.p.a.

Przepis artykułu 145b k.p.a. zawiera regulację dotyczące kolejnej podstawy, dzięki której możemy wznowić postępowanie. Przepis art. 145b k.p.a. brzmi:

„§ 1 Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie

⁸ IV SA/Wr 429/09.

⁹ *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo*, Warszawa 2015, s. 423.

równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700), jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną”.

§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

Zawarta przez ustawodawcę przesłanka wznowienia w przepisie art. 145b § 1 uzupełnia system gwarancji procesowych ustalenia faktycznego sprawy przy jednoczesnym poszanowaniu reguł konstytucyjnych równości wobec prawa. Rozstrzygnięcie nie może godzić w dobre imię człowieka, a organ rozstrzygający nie może ustalać stanu faktycznego sprawy poprzez przyjęcie elementów różnicujących, tj.: płci, rasy, pochodzenia etnicznego, narodowości, religii, wyznania, światopoglądu, niepełnosprawności, wieku czy też orientacji seksualnej. Zawarcie któregoś z elementów tej wyliczanki do ustalenia stanu faktycznego sprawy jest rażącym naruszeniem zasady równego traktowania. Zasada ta swą mocą obejmuje osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi. Stanowi o tym art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Aby móc wznowić postępowanie na podstawie przepisu art. 145b § 1 k.p.a., muszą wystąpić trzy przesłanki :

- musiało zostać wydane prawomocne orzeczenie sądu powszechnego, które stwierdzało naruszenie zasady równego traktowania;
- naruszenie zasady równego traktowania miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej. Aby stwierdzić, czy ta przesłanka wystąpiła, należy ustalić, czy organ rozpoznający i rozstrzygający sprawę administracyjną wprowadził elementy różnicujące sytuację strony z punktu widzenia równości wobec przepisów prawa;
- decyzja, na której podstawie chcemy wznowić postępowanie jest ostateczna¹⁰.

Możliwość wznowienia postępowania na podstawie przepisu art. 145b § 1 k.p.a. jest ściśle związane z ochroną praw nabytych. Organ jest zobowiązany wznowić postępowanie wyłącznie na żądanie strony. Tylko jeśli

¹⁰ Ibidem, s. 570.

została naruszona zasada równego traktowania na niekorzyść strony żądającej wznowienia postępowania, ma miejsce przesłanka wznowieniowa.

Pierwsza w przesłanek mówi nam o wydaniu prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, które stwierdzało naruszenie zasad równego traktowania. Jest to bardzo ważna przesłanka, ponieważ § 2 omawianego przepisu mówi nam o terminie, który wynosi 1 miesiąc właśnie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu. Druga przesłanka natomiast dotyczy szeroko rozumianego poszanowania zasad równości wobec prawa. Bardzo ważne z punktu widzenia tej zasady jest stwierdzenie, czy organ wydający decyzję w swoim rozstrzygnięciu nie kierował się elementami różnicującymi stronę postępowania. Trzecia z przesłanek mówi nam o tym, że decyzja, na podstawie której ma zostać wznowione postępowanie, jest decyzją ostateczną. Termin o wznowienie postępowania podobnie jak w przepisie art. 145a § 2 k.p.a. wynosi 1 miesiąc.

Podstawy wznowienia postępowania zawarte w przepisach art. 145a § 1 oraz 145b § 2 k.p.a. mogą być podstawą do wniesienia przez stronę wniosku o roszczenia odszkodowawcze. Stanowią o tym przepisy Kodeksu cywilnego. Przepis art. 417¹ § 1–3 oraz art. 417² daje możliwość dochodzenia obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji na podstawie aktu niezgodnego z Konstytucją RP, jak i dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Strona postępowania jako jednostka nie ma wpływu na to, jak jest tworzone prawo. Strona domniema, że władza ustawodawcza jest kompetentna w swoich działaniach i tworzy prawo zgodne z Konstytucją. Nie można zarzucić jednostce, że wydanie decyzji na podstawie niekonstytucyjnego aktu było z jej winy.

Literatura

Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.

Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo, Warszawa 2015.