

## BRAK UDZIAŁU STRONY W POSTĘPOWANIU JAKO PRZYCZYNA WZNOWIENIA OGÓLNEGO POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Jak podkreśla J. Borkowski, „w praktyce organów administracyjnych wznowienie postępowania nie jest zbyt częste”<sup>1</sup>, w przeciwieństwie do innych środków – w szczególności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Wynikać to może z faktu, że jest to „procedura trudniejsza i bardziej ograniczająca prawa strony”<sup>2</sup>. Z drugiej jednak strony ponowne rozpoznanie dotychczasowej sprawy administracyjnej przyczynić się może do zabezpieczenia interesów stron, w szczególności wtedy, gdy w dotychczasowym postępowaniu nabyła ona prawa.

W doktrynie wznowienie postępowania administracyjnego określa się jako taką instytucję procesową, która polega „na stworzeniu prawnych możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i ponownego wydania rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej już wydaniem decyzji ostatecznej”<sup>3</sup>. Pełni ono zatem funkcję kontrolną wobec postępowania głównego<sup>4</sup>.

Uzasadnieniem dla przeprowadzenia ponownego postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną jest wadliwość dotychczasowej decyzji<sup>5</sup>, a cechą takiej wadliwości jest to, że „nie tkwi ona wyłącznie w decyzji jako takiej (jak to ma miejsce np. przy decyzjach nieważnych), lecz wynika jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji rozstrzygającej sprawę z pewnymi okolicznościami; inaczej mówiąc, decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie się lub powstanie określonych faktów”<sup>6</sup>. Innymi słowy „wady z art. 145 § 1

<sup>1</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 59.

<sup>2</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 231.

<sup>3</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego*, ST 1996, z. 5, s. 19.

<sup>4</sup> Wznowienie postępowania służy „kontrolni prawidłowości procesu i daje możliwości jego naprawy nawet po prawomocnym zakończeniu” (W.F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965, nr 3, s. 51). Instytucję wznowienia postępowania rozpatruje się tu zatem w kontekście jej funkcji w postępowaniu administracyjnym (*ibidem*).

<sup>5</sup> I to taka wadliwość, której nie można zweryfikować nawet drogą zwyczajnych środków odwoławczych – por. S. Śliwiński, *Wznowienie postępowania karnego w prawie Polski na tle porównawczym*, Warszawa 1957, s. 5.

<sup>6</sup> W. F. Dąbrowski, *Procedura...*, s. 51.

i art. 145a § 1 są istotnymi wadami postępowania. Nie jest jednak wiadome, jaki skutek wywarły one na decyzję administracyjną. Mogą spowodować więc jedynie wzruszalność decyzji<sup>7</sup>. Okoliczność ta jest uzasadnieniem dla wznowienia postępowania administracyjnego; z tego właśnie względu konieczne jest ponowne przyjrzenie się dotychczasowemu postępowaniu i dotychczasowej decyzji.

Aby wznowienie postępowania było skuteczne, muszą być spełnione 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.)<sup>8</sup>.

Przyczyny wznowienia postępowania administracyjnego (a więc przesłanki w węższym znaczeniu) zawarto w art. 145 § 1 i 145a k.p.a. Są one następujące:

1. ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności na podstawie fałszywych dowodów (art. 145 § 1 pkt 1),
2. wydanie decyzji w wyniku przestępstwa (art. 145 § 1 pkt 2),
3. wydanie decyzji przez pracownika lub podlegających wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 (art. 145 § 1 pkt 3),
4. brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy<sup>9</sup> (art. 145 § 1 pkt 4),
5. wyjście na jaw istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję<sup>10</sup> (art. 145 § 1 pkt 5),
6. wydanie decyzji bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu (art. 145 § 1 pkt 6),
7. rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji – art. 100 § 2 (art. 145 § 1 pkt 7),
8. wydanie decyzji w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione (art. 145 § 1 pkt 8),
9. orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja<sup>11</sup> (art. 145a).

<sup>7</sup> M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 836, dalej: *Komentarz*.

<sup>8</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 631, dalej jako: *Komentarz*. Por. także: J. Borkowski, *Podstawy uchylenia decyzji administracyjnej przez organ administracji a przez sąd administracyjny*, *Studia Iuridica XVIII/1990*, s. 37 (Autor wskazuje, że przesłanki wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej określone są w rozdziale 12 i 13 k.p.a., po czym przechodzi do omówienia przesłanek w węższym znaczeniu); Cz. Martysz [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 780 i 782.

<sup>9</sup> Por. np. J. Litwin, *Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa*, „*Palestra*” 1965, nr 10.

<sup>10</sup> Por. np. J. Świątkiewicz, *Nowe okoliczności w sprawie jako przyczyna wznowienia postępowania administracyjnego*, *PiP* 1963, nr 4.

<sup>11</sup> Por. G. Krawiec, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako nadzwyczajna przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a k.p.a.)*, *Roczniki Administracji i Prawa*, rok II, Sosnowiec 2001, s. 30-42.

Za przesłanki negatywne uważa się okoliczności określone w k.p.a. w art. 146 § 1 (uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 §1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat), jak i w § 2 (nie uchyla się decyzji w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej).

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przyczyna wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Dotyczy ona okoliczności sprzed wydania decyzji; okoliczność wskazana w tym artykule tożsama jest z naruszeniem prawa i odnosi się do okoliczności dotyczących strony<sup>12</sup>. Podkreślenia jednak wymaga, że nie chodzi tu o okoliczności spowodowane przez stronę, lecz o takie, które mają związek z jej sytuacją procesową.

W Rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>13</sup> (dalej jako: r.p.a.) – wzorem regulacji austriackiej – nie zawarto omawianej podstawy wznowienia postępowania administracyjnego. W art. 14 ust. 4 r.p.a. przewidziano, iż od zarządzeń wydanych w sprawach udostępniania akt sprawy (udostępnionych zgodnie z tym artykułem) „nie przysługuje żaden środek prawny oddzielnie od odwołania co do istoty sprawy”. Jeżeli zatem uniemożliwiono stronie (lub w pewnych sytuacjach osobie interesowanej) dokonywanie czynności wskazanych w tym artykule, mogła ona podnosić takie okoliczności tylko w odwołaniu od decyzji kończącej sprawę w sposób merytoryczny. W literaturze przedmiotu podkreślano, iż decyzja w tym zakresie „ma charakter decyzji incydentalnej i podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach dotyczących skarg incydentalnych”<sup>14</sup>; oznacza to, że zgodnie z art. 84 r.p.a. można ją było zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej.

Art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. stanowi gwarancję zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek:

- zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania,
- przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Korelatem tych obowiązków będą uprawnienia strony o tej samej treści<sup>15</sup>.

Odstępstwo od tej zasady przewidziane jest w art. 10 § 2 k.p.a. Wystąpienie wskazanych tu okoliczności (załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną) spowoduje, że strona nie będzie mogła skutecznie podnosić zarzutu braku uczest-

<sup>12</sup> K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, ST 1998, nr 12, s. 32.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.

<sup>14</sup> J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 83.

<sup>15</sup> A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, Kraków 2005, s. 153.

nictwa w postępowaniu; w efekcie nie będzie mogła żądać wznowienia postępowania<sup>16</sup>. Ponadto takie przyczyny odstąpienia należy utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji (art. 10 § 3 k.p.a.). Niespełnienie wymogów zawartych w art. 10 § 2 i 3 k.p.a. stanowić będzie podstawę do ubiegania się przez stronę o wznowienie postępowania. Zaakcentować jednak należy, że wskazane w art. 10 § 2 k.p.a. okoliczności są pojęciami nieostrymi i stwarzają luzy decyzyjne, co oznacza, że zaistnieć mogą spory co do tego, czy w danej sytuacji rzeczywiście odstąpić należało od zasady czynnego udziału (a zatem w dalszej kolejności, czy możliwe jest wznowienie postępowania). Ponadto niewystarczający wydaje się być obowiązek utrwalenia w aktach sprawy przyczyn odstąpienia w formie adnotacji. Oczywiście ze względu na wyjątkowość okoliczności z art. 10 § 2 k.p.a. adnotacja – jako nieformalny sposób potwierdzania czynności procesowych – jest formą odpowiednią, niemniej jednak powinna być – co stanowi postulat *de lege ferenda* – potwierdzona następnie w formie protokołu<sup>17</sup>.

Art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. uzależnia wznowienie postępowania od wystąpienia trzech okoliczności:

1. brak udziału strony w postępowaniu,
2. brak winy strony w tym, że nie brała udziału w postępowaniu,
3. związek przyczynowy między brakiem udziału strony w postępowaniu, a brakiem winy strony w tym, że nie brała udziału w postępowaniu.

Podkreślenia wymaga, że do powołania się na art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. wystarczające jest wskazanie niemożności udziału strony bez winy strony. Nie jest konieczne wykazywanie, że „brak udziału spowodował szkodę dla strony lub jej stwierdzenia, że udział strony spowodowałby inne załatwienie sprawy”<sup>18</sup>. Nie jest wymagane wykazywanie wpływu takiej wadliwości postępowania na treść decyzji<sup>19</sup>.

**Ad. 1. Brak udziału strony w postępowaniu.** Brak udziału oznacza, że strona faktycznie nie dokonywała czynności procesowych: „przez udział w postępowaniu należy rozumieć

<sup>16</sup> Por. Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 787. Por. również Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Kraków 2005, s. 309.

<sup>17</sup> Podkreślenia jednak wymaga, że kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje potwierdzenia adnotacji w formie protokołu.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z 1 lipca 1999 r., IV SA 595/99, LEX nr 47888. Por. również wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1999 r., III SA 979/98

<sup>19</sup> Por. B. Adamiak, *Komentarz*, s. 647. W literaturze podnosi się jednak odmienne zdanie: „ustalenie wpływu braku uczestnictwa na treść decyzji ostatecznej należy już do postępowania po wznowieniu, nie może zatem przesądzać o samej dopuszczalności wznowienia” (L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjny*, Warszawa 2002, s. 142). Stwierdzić jednak należy, że kwestia wpływu braku uczestnictwa na treść decyzji nie jest wyraźnie wymagana przez k.p.a., a wpływ taki nie jest konstytutywnym warunkiem podlegającym ustaleniu w postępowaniu wznowieniowym. Por. również wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1999 r., III SA 979/98, niepublikowany.

nie tylko udział w czynnościach postępowania wyjaśniającego, ale też i w czynnościach decydujących, który jest zrealizowany przez doręczenie stronie decyzji<sup>20</sup>.

Brak udziału strony w postępowaniu rozpatrywać należy w płaszczyźnie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.)<sup>21</sup>, co oznacza, że organ nie spełnił jednego z obowiązków wskazanych w art. 10 § 1: zapewnienie stronom czynny udział w każdym stadium postępowania oraz umożliwienie stronom przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Wydaje się, że do powołania się na art. 145 § 1 pkt 4 wystarczające jest wykazanie braku spełnienia jednego z tych obowiązków.

Brak udziału w postępowaniu oznacza nieuczestniczenie w którymkolwiek stadium postępowania, dotyczy postępowania w pierwszej i drugiej instancji (odnosi się to również do czynności związanych z tzw. autokontrolą – art. 132 k.p.a.), a także „każdego rodzaju postępowania zarówno zwykłego, jak i w trybie nadzwyczajnym”<sup>22</sup>. Podobne stanowisko wyrażone jest w orzecznictwie sądowym: „poprzez udział w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć udział stron w całym ciągu czynności przygotowawczych tego postępowania. Absencja strony w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 4 kpa obejmuje zatem zarówno przypadki, gdy strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu, jak i gdy nie brała udziału w istotnych czynnościach przygotowawczych organu. Przy czym (...) to nie strona winna wykazać dostateczną aktywność, aby zapewnić dla siebie czynny udział w postępowaniu, lecz stosownie do art. 10 § 1 kpa taki obowiązek spoczywa na organach administracji publicznej”<sup>23</sup>.

Rozszerzenie zakresu czynnego udziału leży w interesie strony, niemniej jednak w piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż nadmierne rozszerzenie tejże zasady prowadzić może do absurdów: „brak udziału w postępowaniu nie może być dowolnie rozszerzany na wszelkie czynności dokonywane w toczącym się postępowaniu w danej sprawie, prowadziłyby to bowiem do absurdalnego wniosku, że postępowanie powinno być wznowione, ponieważ strona bez własnej winy nie brała udziału np. przy redagowaniu decyzji lub przy jej podpisaniu”<sup>24</sup>.

Konieczne jest więc wskazanie granic, po przekroczeniu których twierdzić można, iż wystąpiła podstawa z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., innymi słowy: określić należy, po pierwsze, czynności, przy udziale których strona uczestniczy, a uniemożliwienie stronie tego uczestnictwa będzie podstawą wznowienia postępowania i po drugie, czynności, przy których dokonywaniu obecność strony nie jest konieczna. Do grupy pierwszej należy zatem zaliczyć czynności procesowe przewidziane przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego; brak udziału strony (bez jej winy) przy ich przeprowadzaniu stanowi podstawę wznowienia postępowania. Na grupę drugą składają się różnorodne czynności techniczne,

<sup>20</sup> B. Adamiak, *Komentarz*, s. 644.

<sup>21</sup> Por. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1999 r., I SA/Gd 2122/96, niepublikowany. W płaszczyźnie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu rozpatrywać należy brak udziału strony w postępowaniu, a nie brak winy strony.

<sup>22</sup> M. Jaśkowska, *Komentarz*, s. 855-856.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 1 lipca 1999 r. Stanowisko podobne wyrażono również w innych orzeczeniach, np. w wyroku NSA z dnia 5 października 2001 r., I SA 2384/99.

<sup>24</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 232-233.

które nie są wprost przewidziane przez k.p.a., ale są niezbędne do wykonania czynności wskazanych w kodeksie postępowania administracyjnego, jak np. wskazane już wyżej redagowanie decyzji, podpisanie decyzji, a także szukanie i sortowanie akt, przygotowanie akt do wysłania organowi odwoławczemu itd. Nieobecność strony przy dokonywaniu tych czynności nie powoduje wznowienia postępowania.

Udział w postępowaniu w znaczeniu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. oznacza zatem udział „w takich czynnościach postępowania, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i udział w których jest przewidziany przez kodeks”<sup>25</sup>. Czynności postępowania, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, mają na celu ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności (określenie analogiczne do wyrażonego w art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.). Istotne dla sprawy okoliczności to te wszelkie okoliczności (fakty), które mogą się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a więc mające znacznie dla sprawy. Wydaje się jednak, że przedmiotem postępowania są tylko fakty istotne dla sprawy. Fakty nieistotne nie mają znaczenia dla sprawy i nie posiadają znaczenia prawnego.

Brak udziału w postępowaniu oznacza przede wszystkim, że organ pominął stronę tego postępowania, dysponując interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Przyczyna z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. odnosi się również do sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym pominięto stronę, która zmarła po zakończeniu sprawy. Wówczas „następcy prawni majątkowych praw dziedzicznych, których postępowanie dotyczyło, mogą domagać się wznowienia postępowania z ich udziałem na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Złożenie takiego wniosku rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, aczkolwiek w ramach sukcesji prawa, tożsamości przedmiotu sprawy oraz podstawy prawnej rozstrzygnięcia”<sup>26</sup>.

Kwestia uczestnictwa w dotychczasowym postępowaniu odnosi się również – co nie ulega wątpliwości – do przedstawiciela ustawowego strony, a także do pełnomocnika strony. Pełnomocnik może być podmiotem fachowym, który reprezentuje stronę w postępowaniu administracyjnym. Skutkiem doręczenia organowi pełnomocnictwa jest to, że pełnomocnik „powinien być zawiadamiany o wszystkich czynnościach i wzywany do udziału w nich, tak jak sama strona postępowania”<sup>27</sup>. W związku z tym wznowienie postępowania będzie możliwe również w sytuacji, gdy strona bierze udział w postępowaniu, a organ pominął jej pełnomocnika: „jeżeli strona powinna o czynnościach organu dowiadywać się przez pełnomocnika, albowiem inna forma w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego nie jest przewidziana, to pominięcie tego pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym musi być traktowane i jest równoznaczne z pominięciem strony. Bez znaczenia prawnego zatem będzie fakt osobistego udziału strony w toczącym się postępowaniu, jeżeli nie może ona korzystać z pomocy swego pełnomocnika”<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 232.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 15 września 1992 r., IV SA 594/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 64.

<sup>27</sup> A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 166.

<sup>28</sup> Uzasadnienie wyroku NSA z dnia 10 lutego 1987 r., SA/Wr 875/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 13. Tej kwestii dotyczą również inne orzeczenia NSA, np. wyrok z 4 kwietnia 1996 r., SA/Sz 1969/95 oraz wyrok z dnia 9 grudnia 1998 r., III SA 2805/97.

W literaturze podkreśla się natomiast, że omawiana przesłanka nie odnosi się do podmiotów na prawach strony. W odnoszącym się do organizacji społecznej wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r.<sup>29</sup> stwierdzono: „Przepis art. 145 § 1 pkt 4 kpa należy odnosić również do organizacji społecznych, mogących się ubiegać o status podmiotów na prawach strony, które zostały pozbawione możliwości uczestniczenia w postępowaniu przez to, że zignorowano ich wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i nie wydano żadnego postanowienia w sprawie tego dopuszczenia. Inna interpretacja art. 145 § 1 pkt 4 kpa godziłaby w istotę instytucji podmiotów na prawach strony, które mają prawo do otrzymania zaskarżalnego postanowienia w sprawie ich dopuszczenia do udziału w postępowaniu, byłaby sprzeczna z zasadą ochrony interesu społecznego i całkowicie uniemożliwiłaby organizacji społecznej obronę i argumentację”. Wyrok ten spotkał się jednak z krytyką przedstawicieli nauki postępowania administracyjnego. Podkreśla się, iż „teza tego wyroku pozostaje w sprzeczności zarówno z pierwszeństwem ochrony praw nabytych przed prawami procesowymi, jak i z art. 31 § 3, który prawa procesowe strony przyznaje tylko organizacji społecznej dopuszczonej do udziału w postępowaniu”<sup>30</sup>. W krytycznej głosie do powyższego wyroku stwierdzono, że „podmiot na prawach strony jest uprawniony do podejmowania czynności procesowych, ale nie może on dysponować prawami o charakterze materialnym, które są przedmiotem postępowania w sprawie innej osoby. Z tego też względu nie może skutecznie zabiegać o zawieszenie postępowania na podstawie art. 98 § 1 ani też o umorzenie postępowania na mocy art. 105 § 2 k.p.a. Nie można też powodować rozporządzenia prawami strony przez odniesienie do organizacji społecznej występującej na prawach strony lub zabiegającej o taki status przepisu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. bez pogwałcenia zasady dyspozycyjności. Wkracza się bowiem w sferę praw i obowiązków uregulowanych ostateczną decyzją administracyjną, obowiązków lub praw nabytych płynących z takiej decyzji tylko z racji interesu publicznego, a przez to ogranicza się zasadę dyspozycyjności”<sup>31</sup>.

Powyżej omówiono sytuacje dotyczące braku uczestnictwa strony (jej przedstawiciela ustawowego) czy pełnomocnika w dotychczasowym postępowaniu. Odrębną kwestią jest natomiast możliwość żądania wznowienia postępowania przez stronę. Zgodnie z art. 147 zd. 2 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz w art. 145a następuje tylko na żądanie strony. Chodzi tu więc o strony dysponujące bezpośrednim interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. o przedstawiciela ustawowego bądź o pełnomocnika strony. Nie ma znaczenia natomiast fakt doręczenia/braku doręczenia stronie decyzji dotychczasowej, co oznacza, że żądanie wznowienia postępowania nie jest zależne od tego, czy stronie w ogóle doręczono decyzję. Strona może więc żądać wznowienia postępowania zarówno wtedy, gdy doręczono jej decyzję, a nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym tę decyzję, jak i wówczas, gdy w ogóle jej nie doręczono decyzji, a dowiedziała się o niej w inny sposób. Natomiast stroną, na żądanie której

<sup>29</sup> II SA/Kr 1191/99, OSP 2000, z. 7-8 poz. 112.

<sup>30</sup> B. Adamiak, *Komentarz*, s. 645.

<sup>31</sup> Głosa J. Borkowskiego do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r., II SA/Kr 1191/99, OSP 2000, z. 7-8, s. 112.

można wznowić postępowanie zgodnie z art. 147 zd. 2 k.p.a., nie może być *strona refleksowa*, ze względu na charakter interesu prawnego, jakim dysponuje. Nie wyklucza to jednak udziału we wszczętym postępowaniu wznowieniowym strony refleksowej, o ile uważa, że w ten sposób zapewni ochronę swym prawom refleksowym.

Brak udziału w postępowaniu oznacza również brak udziału w postępowaniach incydentalnych, toczących się w związku z postępowaniem głównym. Wynik postępowania incydentalnego ma wpływ na postępowanie główne, w związku z tym konieczna wydaje się analiza dopuszczalności wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. w kontekście procedur incydentalnych. Postępowania takie mogą się toczyć przed tym samym organem, który przeprowadza postępowanie główne, ale również przed innym organem. Postępowania incydentalne mogą toczyć się przed postępowaniem głównym (np. rozpatrywanie żądania organizacji społecznej dotyczące wszczęcia postępowania na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.; badanie właściwości organu na podstawie art. 65 i 66), równoległe z nim (wyłączenie pracownika lub organu – art. 24-27 k.p.a.; rozpatrywanie żądania organizacji społecznej dotyczące na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. postępowania w sprawie zasięgnięcia stanowiska innego organu na podstawie art. 106 k.p.a.), jak i po jego zakończeniu (np. nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 k.p.a.; rektyfikacja decyzji na podstawie art. 110 i 113 k.p.a.). Generalnie stwierdzić można, że strona winna mieć stworzone warunki do uczestnictwa w całym postępowaniu, i stwierdzenie to odnieść należy również do postępowań incydentalnych. Stwierdzić jednak należy, że wiele z tych postępowań ma „uproszczony” charakter, i strona – co wynika z ich istoty – dowie się o rezultacie tego postępowania po doręczeniu jej odpowiedniego rozstrzygnięcia. Tak będzie np. w przypadku wyłączenia pracownika czy też postępowań prowadzonych na podstawie art. 65 i 66 k.p.a. Natomiast inne postępowania mogą mieć nieco bardziej skomplikowany charakter, jak np. zajęcie stanowiska przez inny organ na podstawie art. 106 k.p.a. Postępowanie takie toczy się przed innym organem. Zarówno organ prowadzący takie postępowanie, jak i organ, przed którym toczy się postępowanie główne, winny zapewnić stronie warunki do czynnego uczestnictwa. I tak zgodnie z art. 106 § 2 k.p.a. organ załatwiający sprawę (a więc organ, który kieruje głównym postępowaniem), zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę (lub strony). Uznać należy, że naruszenie art. 106 § 2 stanowić może podstawę do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Wynik postępowania incydentalnego wpływa bowiem na postępowanie główne; w postępowaniu tym kształtowana może być w różnorodny sposób sytuacja prawna strony, na co winna mieć ona wpływ.

Niejasności wystąpić mogą również w stosunku do art. 31 k.p.a. (udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym). Wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacja taka składa, gdy toczy się postępowanie główne. O złożeniu przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do tego postępowania należy zawiadomić stronę. Brak zawiadomienia spowoduje zarzut, iż organ nie stworzył jej warunków do czynnego udziału w postępowaniu. Samo zaś badanie przesłanek uczestnictwa takiej organizacji w postępowaniu (uzasadnienie celami statutowymi oraz gdy stoi za tym interes



społeczny) należy wyłącznie do organu; i tak np. odmowa udostępnienia stronie statutu organizacji społecznej nie będzie stanowić podstawy wznowienia postępowania.

**Ad. 2. Brak winy strony.** Podstawą do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. jest tylko brak uczestnictwa w postępowaniu niezawiniony przez stronę. Wskazać należy, że kodeks postępowania administracyjnego nie określa w żadnym miejscu pojęcia winy; podobnie w literaturze przedmiotu nie ma rozważań na ten temat. Wina jest bowiem elementem występującym w prawie cywilnym i karnym i na tym gruncie winna być rozważana. Niemniej jednak pojęcie to występuje w kilku miejscach w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 35 § 5, 37 § 2, 56 § 1, 58 § 1, 145 § 1 pkt 4, 223 § 2, 262 § 1 pkt 1, 266). Wobec braku definicji legalnej rozumienie pojęcia „wina” należy wyjaśniać poprzez wykładnię gramatyczną. I tak **wina** to m.in. „przyczyna czego złego albo skutek; wynik, następstwo czego złego”<sup>32</sup>. W innym znaczeniu chodzi tu o „moralną odpowiedzialność za popełniony zły czyn”<sup>33</sup>. Obie te definicje będą wchodziły w grę na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego, w zależności od artykułu.

Pojęcie *winy* na gruncie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. oznacza, że stronie nie można postawić zarzutu, iż swoim działaniem lub zaniechaniem przyczyniła się do nieuczestniczenia w postępowaniu. Podkreślenia wymaga, że wystarczy samo zdefiniowanie winy, nie jest natomiast konieczne wykazanie wyrządzenia szkody poprzez niedopuszczenie do postępowania. W razie gdy strona faktycznie poniosła taką szkodę, wówczas możliwe będzie żądanie naprawienia tej szkody na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego.

Okoliczności, które powodują brak winy, mogą mieć różnorodny charakter. I tak strona nie będzie winna, gdy brak uczestnictwa w postępowaniu wynika ze struktury urzędu<sup>34</sup>, braku zawiadomienia, braku ustalenia przez organ strony, czynników zewnętrznych itd. W literaturze podnosi się, że brak winy strony ma miejsce w dwóch przypadkach: „a) niedopuszczenia strony do uczestnictwa; b) gdy strona prawidłowo zawiadomiona o wszczęciu postępowania oraz czynnościach w postępowaniu wyjaśniającym nie mogła wziąć udziału z powodu przeszkód nie do przewidzenia”<sup>35</sup>.

Jeżeli chodzi o niedopuszczenie strony do uczestnictwa, to wskazać tu należy następujące okoliczności:

1. o wszczęciu postępowania na wniosek strony organ nie zawiadamia pozostałych stron i prowadzi postępowanie bez ich udziału,

<sup>32</sup> *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995, s. 1023.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Por.: Wyrok NSA z dnia 23 marca 1983 r., SA/Kr 58/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 17, teza 3: „(...) struktura urzędu nie może wpływać negatywnie na realizację uprawnień obywateli. Fakt zatem, że z upoważnienia organu administracji różne osoby wydają poszczególne rodzaje decyzji, nie zwalnia ich od obowiązku działania tak, jakby jednoosobowy organ administracji państwowej”.

<sup>35</sup> B. Adamiak, *Komentarz*, s. 646. Podobne stanowisko znaleźć można w orzecznictwie sądowym, por. np. Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1999 r., I SA/Gd 2122/96.

2. o wszczęciu postępowania z urzędu organ nie zawiadamia stron (strony) lub nie zawiadamia wszystkich stron,
3. organ zawiadamia strony o wszczęciu postępowania, ale nie wzywa ich do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego albo wbrew przepisom prawa nie zapewnia im aktywnego udziału,
4. organ I instancji nie zawiadamia którejsz ze stron o wniesieniu odwołania przez pozostałe strony (podmioty na prawach strony) i postępowanie odwoławcze toczy się bez udziału strony<sup>36</sup>.

Przeszkody trudne do przewyżczenia to zdarzenia losowe, klęski żywiołowe itd.

Brak winy strony oznacza, że strona nie brała udziału z powodu okoliczności od siebie niezależnych. Nie jest przy tym wymagane, aby winę w tym zakresie ponosili inni uczestnicy postępowania czy też organ administracyjny. Niemniej jednak znaczenie prawne posiada nieco inny niż wskazany wyżej podział okoliczności, z powodu których strona nie brała udziału w postępowaniu na okoliczności:

- a) spowodowane przez działanie, zaniechanie organu,
- b) spowodowane przez zdarzenia niezależne od organu (a spowodowane np. przez innych uczestników postępowania bądź przez przeszkody nie do przewyżczenia).

Klasyfikacja ta ma znaczenie prawne ze względu na właściwość organu do wznowienia postępowania (art. 150 k.p.a.). Kwestię tę dostrzega się również w orzecznictwie sądowym: „jeżeli z akt sprawy nie wynika, aby przyczyną wznowienia postępowania miała być działalność organu, który wydał decyzję – organem właściwym w sprawie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją jest ten organ”<sup>37</sup>. Wniosek taki jest oczywisty w świetle art. 150 § 2 k.p.a., który stanowi, iż jeżeli przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji, o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznaczy organ właściwy w sprawach wymienionych w art. 149 § 2 k.p.a.

Strona powołująca się na nieuczestniczenie w postępowaniu musi wykazać brak winy. Wykazanie takie przybiera formę udowodnienia, samo zaś uprawdopodobnienie nie jest wystarczające<sup>38</sup>. Stanowisko takie jest zasadne; brak winy strony stanowi bowiem istotną dla sprawy okoliczność (fakt mający znaczenie prawne), i dla właściwej i pełnej realizacji zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) konieczne staje się „mocniejsze” udowodnienie<sup>39</sup>. Organ, by uwolnić się od zarzutów, może przedstawić przeciwdowody.

<sup>36</sup> B. Adamiak, *Komentarz*, s. 646; por. również tejsze, *Postępowanie administracyjne...*, s. 309-310. Podział ten oparto na klasyfikacji J. Litwina (*Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa*, s. 43-44), gdzie autor przytacza te okoliczności wraz z przykładami ilustrującymi.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 1982 r., II SA 238/82, GAP 1987, nr 6, s. 46.

<sup>38</sup> M. Jaśkowska, *Komentarz*, s. 854.

<sup>39</sup> Por. E. Knosala, G. Łaszczycza, „Uprawdopodobnienie” i „prawdopodobieństwo” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] *Wokół problematyki cywilnoprosesowej. Studium teoretycznoprawne*, Katowice 2001, s. 114.

W związku z tym istotnego znaczenia nabiera właściwe dokumentowanie przebiegu postępowania w aktach sprawy<sup>40</sup>.

**Ad. 3. Związek przyczynowy.** Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w sposób wyraźny nie przewidują istnienia związku przyczynowego. W art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. nie ma bowiem określeń „na skutek”, „w wyniku” itd. Niemniej jednak z istoty tej podstawy wynika, że związek taki musi zaistnieć. Pojęcie związku przyczynowego zakłada istnienie przyczyny oraz skutku. Przyczynę stanowią okoliczności składające się na brak winy strony, a skutek to niemożność uczestnictwa w postępowaniu ze względu na tę okoliczność. Aby mówić o związku przyczynowym, między określonymi zjawiskami zachodzić musi pewien odstęp czasowy, musi istnieć między nimi stosunek sprawczy, a także nieodwracalność tego związku<sup>41</sup>.

\* \* \*

Omawiany artykuł stanowi niewątpliwie gwarancję zasady ogólnej wyrażonej w art. 10 k.p.a., obligującej organ administracji publicznej do stworzenia stronie warunków do czynnego udziału w postępowaniu; jednakże to, czy strona aktywnie uczestniczyć będzie w postępowaniu, zależy tylko od niej. Przeprowadzona analiza wskazuje wyraźnie, że art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. stanowi gwarancję realizacji tej zasady. Podkreślenia jednak wymaga, że sama zasada ogólna czynnego udziału strony w postępowaniu wykracza szeroko poza zakres postępowania administracyjnego toczącego się przed danym organem. Zasada ta winna być respektowana również w innych postępowaniach o charakterze incydentalnym wobec postępowania głównego.

<sup>40</sup> Cz. Martysz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 788.

<sup>41</sup> Z. Cackowski, *Zasadnicze zagadnienia filozofii*, Warszawa 1989, s. 232-235.