

Dr Barbara Krupa**Politechnika Warszawska**

**Brak uzgodnienia z innym organem administracji wymaganego
w art. 106 § 1 kpa jako przyczyna wznowienia
postępowania administracyjnego**

Streszczenie

Wznowienie postępowania administracyjnego polega na stworzeniu stronie prawnych możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i ponownego wydania rozstrzygnięcia w sprawie już zakończonej wydaniem decyzji ostatecznej. Uzasadnione jest wtedy przeprowadzenie ponownie postępowania administracyjnego. Chociaż postępowanie administracyjne ma jednorodny charakter, to często specyfika postępowań szczególnych wymaga udziału innych organów administracji. Ustawodawca uznał za zasadne, aby organy współdziałające w sposób sformalizowany mogły wyrazić swoje stanowisko. Podstawową regulację prawną w tym zakresie zawiera przepis art. 106 § 1 k.p.a. Organy administracji publicznej mają prawny obowiązek współdziałania, co wynika zarówno z zasady państwa prawnego, jak i z zasady trójpodziału władzy (art. 2 i 10 Konstytucji RP). Konsekwencje prawne naruszenia obowiązku współdziałania określa art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., stanowiący procesową gwarancję, że do współdziałania organów z mocy art. 106 k.p.a. dojdzie. Art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. odnosi się zatem tylko do takich sytuacji, w których w ogóle nie zwrócono się o zajęcie stanowiska. Inne naruszenia art. 106 k.p.a. nie są objęte tym przepisem. Przyczyna ta odnosi się zatem do okoliczności związanych z prowadzonym postępowaniem jeszcze sprzed wydania decyzji dotyczących działalności organu administracji. Zajęcie stanowiska (uzgodnienie lub zasięgnięcie opinii) to typowa kwestia o charakterze formalnym. W związku z tym brak stanowiska innego organu trzeba traktować jako naruszenie zasad samego postępowania. Do powołania się na tę podstawę nie jest konieczne przedstawienie związku przyczynowego między brakiem stanowiska a treścią decyzji, gdyż wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. następuje niezależnie od tego, czy brak współdziałania miał wpływ na treść decyzji.

Słowa kluczowe: *postępowanie administracyjne, postępowanie o wydanie decyzji środowiskowej, postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, postępowanie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.*

**Lack of Arrangement with another Administration Authority
Required in Art. 106 § 1 of the Code of Administrative Proceedings
as a Cause of an Administrative Procedure Resumption**

Abstract

Resumption of administrative proceedings aims to create a party legal possibilities for a new investigation procedure to be carried out and a new decision in a case already completed by the final decision to be reissued. Reconducting of administrative proceedings is then justified. Although administrative proceedings is homogeneous, in case of special procedures participation of other administration authorities is often required. The basic legal regulation in this area is included in the provision of art. 106 § 1 of the Code of Administrative Proceedings. Public administration authorities have a legal obligation to cooperate, which follows both from the principle of a legal state, as well as the principle of the separation of powers (art. 2 and 10 of the Constitution of the Republic of Poland). The legal consequences of the breach of the cooperation obligation are laid down in art. 145 § 1 point 6 of the Code of Administrative Proceedings, which creates a process guarantee for the cooperation of authorities pursuant to art. 106 to take place. Therefore art. 145 § 1 point 6 refers only to such situations in which a request to take a position has not been made. Other violations of art. 106 are not covered by this provision. Therefore this reason relates to the circumstances connected with the proceedings conducted before issuing a decision on the administrative body activities. Taking a position (through arrangement or consultation) is a typical issue of a formal nature. Therefore, lack of another authority's position ought to be treated as a violation of the procedure rules. To refer to this basis it is not necessary to present a causal link between the lack of a position and the content of the decision, since restarting the proceedings on the basis of art. 145 § 1 point 6 occurs regardless the fact whether the lack of cooperation had an impact on the decision's content.

Key words: *administrative proceedings, proceedings on issuing an environmental decision, proceedings on issuing a decision on construction conditions and land management, proceedings on issuing a decision on the location of a public investment.*

Wprowadzenie

Wznowienie postępowania administracyjnego jest określane przez doktrynę prawa jako instytucja procesowa, która polega na stworzeniu stronie prawnych możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i ponownego wydania rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej już wydaniem decyzji ostatecznej¹. Pełni ono zatem funkcję kontrolną wobec postępowania głównego². Uzasadnieniem dla przeprowadzenia ponownego postępowania administracyjnego w sprawie zakończonej już decyzją ostateczną jest wadliwość dotychczasowej decyzji, 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. Innymi słowy „wady z art. 145 § 1, art. 145a § 1 są istotnymi wadami postępowania. Nie jest jednak wiadome, jaki skutek wywarły one na decyzję administracyjną. Mogą spowodować więc jedynie wzruszalność decyzji”³. Okoliczność ta jest uzasadnieniem dla wznowienia postępowania administracyjnego i z tego właśnie względu konieczna jest weryfikacja prawidłowości dotychczasowego postępowania i wydanej decyzji.

W sytuacji zaistnienia przyczyny wznowienia postępowania organ administracji publicznej, mając wiedzę o tym zdarzeniu, zobowiązany jest z urzędu przeprowadzić wznowione postępowanie⁴. Organ nie musi zatem czekać na inicjatywę strony, by uruchomić procedurę kontrolną⁵. Wynika to wprost z literalnego brzmienia przepisu art. 145 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ „wznawia” postępowanie, a więc oznacza to obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy i zakończenia jej decyzją podtrzymującą poprzednią decyzję bądź

¹W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego oraz sądowno-administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, z. 5, s. 19.

²Wznowienie postępowania służy „kontrolni prawidłowości procesu i daje możliwości jego naprawy nawet po prawomocnym zakończeniu”. Instytucję wznowienia postępowania rozpatruje się tu zatem w kontekście tej funkcji w postępowaniu administracyjnym (tamże).

³M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 836, dalej: *Komentarz*.

⁴Jeżeli zaistnieje jedna z okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania, wówczas „postępowanie musi być wznowione, i to niezależnie od tego, że istnieje przypuszczenie, iż decyzja wydana w wyniku przeprowadzonego postępowania wznowionego będzie identyczna z decyzją poprzednią” (J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 293).

⁵Tylko wyjątkowo w polskim postępowaniu administracyjnym wznowienie postępowania możliwe jest jedynie na żądanie strony – z powodu przesłanek wznowienia postępowania określonych w art. 145 § 1 pkt 4 oraz 145a k.p.a (art. 147 k.p.a).

rozstrzygającą sprawę na nowo. Nie jest natomiast dopuszczalna weryfikacja decyzji administracyjnej w innej drodze, np. poprzez jej sprostowanie w trybie art. 113 § 1 k.p.a.⁶.

Na problem wadliwości decyzji administracyjnej spojrzeć należy również przez pryzmat odpowiedzialności. W polskiej literaturze z zakresu prawa administracyjnego wskazuje się, iż pojęcie odpowiedzialności jest określane m.in. jako możliwość uruchomienia środków prawnych wobec określonego podmiotu, którego zachowanie nie odpowiada kryteriom prawnym⁷, tj. nie mieści się w sferze dopuszczalnego zachowania. W odpowiedzialności istotna jest odpowiedź na pytanie, kto jest odpowiedzialny i jak jest odpowiedzialny⁸. Środki prawne, o których mowa, można zastosować wobec konkretnej osoby, ale również w celu usunięcia naruszenia prawa (usunięcia aktu prawnego lub decyzji z systemu prawnego). W literaturze austriackiej podkreśla się, że w razie, gdy czynność organu administracji okaże się niezgodna z prawem, organ administracji lub organ kontrolny nie musi oczekiwać na uruchomienie środka prawnego przez uprawnionego, może zatem działać z urzędu w celu usunięcia z obrotu prawnego niezgodnej z prawem czynności. Tak rozumiana odpowiedzialność wynika z wielu podstaw, m.in. występuje w przypadku, gdy zakończone ostateczną decyzją postępowanie może być wznowione nie tylko na wniosek strony, ale także z urzędu⁹.

Odpowiedzialność związana jest z zastosowaniem odpowiednich środków prawnych, nie tylko o charakterze materialnym, ale także procesowym. W postępowaniu administracyjnym – w razie stwierdzenia wystąpienia jednej z przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 k.p.a. oraz 145a k.p.a.) – istnieje obowiązek wznowienia postępowania. W analizowanej kwestii istotna jest odpowiedzialność organów administracji publicznej wynikająca z jednej z przesłanek wznowienia postępowania, określonych w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., który przewiduje możliwość wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, gdy decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu (uzgodnienia). Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest zatem analiza przepisów prawa dotyczących samego uzgodnienia, lecz skutki prawne naruszenia obowiązku współdziałania z innym organem wyłącznie przez organ wydający decyzję w postępowaniu głównym. Uzasadnieniem

⁶ Por. Wyrok NSA z 24 VI 1996, I SA/Lu 306/96, LEX nr 28896.

⁷ J. Boć [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Poznań 2004, s. 339.

⁸ Tamże, s. 338.

⁹ B. Raschauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – New York 2003, s. 193 i 194.

dla takiego wyboru jest okoliczność, iż ta właśnie podstawa wznowienia postępowania nie została szerzej przedstawiona w literaturze.

Wydanie decyzji administracyjnej następuje w postępowaniu głównym, prowadzonym przed organem administracji publicznej właściwym miejscowo i rzeczowo w sprawie, zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. Oczywistą sprawą jest jednak to, że chociaż postępowanie administracyjne ma charakter jednorodny, to często specyfika postępowań szczególnych wymaga udziału innych organów administracji. Ustawodawca uznał za zasadne, by w sposób sformalizowany mogły one wyrazić swoje stanowisko. Wyrażane ono jest jednak nie w postępowaniu głównym, ale w innym, odrębnym, toczącym się przed innym podmiotem (organem współdziałającym). Udział tych podmiotów uzasadniany jest koniecznością jego zaznajomienia z przedmiotem postępowania.

Podstawową regulację prawną w tym zakresie zawiera przepis art. 106 § 1 k.p.a., który stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub wydanie uzgodnienia albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję tę wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Chodzi więc o merytoryczną wypowiedź innego organu (innego niż ten, który prowadzi postępowanie główne), uzyskaną w ramach kompetencji rzeczowej i miejscowej tego innego organu. Obowiązek zwrócenia się o zajęcie stanowiska istnieje zawsze, gdy wymaga tego przepis szczególny. Przepis taki może wskazywać na obowiązek wydania opinii, uzgodnienia decyzji, zgody itd. Typowym przykładem konstrukcji takiego przepisu jest art. 77 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.)¹⁰. Istotne jest to, iż stanowisko takie zająć może tylko organ, który nie prowadzi postępowania głównego. Stanowisko takie zajmowane jest więc w odrębnym postępowaniu – tzw. incydentalnym. Wynik tego ostatniego wpływa w sposób bezpośredni na postępowanie główne. Postępowanie incydentalne kończy się zajęciem stanowiska, które przybiera procesową formę postanowienia. Postanowienia takie nie jest jednak rozstrzygnięciem wydawanym w toku postępowaniu (art. 123 k.p.a.), lecz kończącym postępowanie

¹⁰ Art. 77 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi: „Jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji: 1) uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i, w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim, z dyrektorem urzędu morskigo; 2) zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3 i 10-19”.

incydentalne. Nie ma tutaj znaczenia fakt, iż postępowanie incydentalne toczy się w związku i niejako przy okazji postępowania głównego.

1. Obowiązek współdziałania organów administracji publicznej

Organy administracji publicznej, a więc organy państwowe, organy podległe rządowi czy organy samorządu terytorialnego mają prawny obowiązek współdziałania, co wynika zarówno z zasady państwa prawnego, jak i z zasady trójpodziału władzy (art. 2 i 10 Konstytucji RP). Konsekwencje prawne naruszenia obowiązku współdziałania określa art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., stanowiący procesową gwarancję tego, że do współdziałania organów z mocy art. 106 k.p.a. dojdzie. Zgodnie z 145 § 1 pkt 6 k.p.a. wznowia się postępowanie (w sprawie zakończonej decyzją ostateczną), jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. Art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. odnosi się zatem tylko do takich sytuacji, w których w ogóle nie zwrócono się o zajęcie stanowiska. Inne naruszenia art. 106 k.p.a. nie są objęte tym przepisem. Przyczyna ta odnosi się zatem do okoliczności związanych z prowadzonym postępowaniem jeszcze sprzed wydania decyzji, dotyczących działalności organu administracji¹¹.

Konieczne jest jednak wskazanie, co należy rozumieć przez brak stanowiska innego organu. Niezbędne jest określenie sytuacji, w których może być zastosowany art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., oraz takich sytuacji, w których nie będzie to możliwe. Podkreślenia wymaga to, że poszczególne ustawy, które przewidują zasięgnięcie stanowiska innego organu, mogą być uznane za przynależne do prawa materialnego, jednak konkretne normy zawarte w tych ustawach, nakazujące zajęcie stanowiska, mają już charakter procesowy. Zajęcie stanowiska (uzgodnienie lub zasięgnięcie opinii), to typowa kwestia o charakterze formalnym. W związku z tym brak stanowiska innego organu trzeba traktować jako naruszenie zasad samego postępowania, ale już nie wadę samej decyzji administracyjnej. Do powołania się na tę podstawę nie jest konieczne przedstawienie związku przyczynowego między brakiem stanowiska a treścią decyzji: „Wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. następuje niezależnie od tego, czy brak współdziałania miał wpływ na treść decyzji”¹². Związek między tą wadliwością a treścią decyzji nie ma więc znaczenia dla omawianej przyczyny wznowienia postępowania. Nawet jeżeli związek taki wystąpił, to i tak nie bada się

¹¹ K. Sobieralski, *Wznowienia postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 63.

¹² K. M. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2, s. 91.

go po wznowieniu samego postępowania. Jeżeli zaś wnioskodawca żąda uchylecia lub zmiany decyzji ze względu na wpływ braku stanowiska na treść decyzji, wówczas możliwe jest wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (rażące naruszenie prawa)¹³. W takiej sytuacji bada się nie tyle okoliczność, czy nie zajęto stanowiska, ile okoliczność braku wpływu stanowiska na treść decyzji.

Na powyższy problem można jednak spojrzeć jeszcze z innego punktu widzenia. Można mówić o sytuacji, w której decyzja administracyjna zawiera dwie wady, z których jedna stanowi podstawę wznowienia postępowania administracyjnego (brak stanowiska innego organu), a druga podstawę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (wpływ braku stanowiska innego organu na treść decyzji)¹⁴. Dojść więc może do procesowego zbiegu trybów nadzwyczajnych weryfikacji decyzji administracyjnej. Skoro jednak skutki stwierdzenia nieważności idą dalej niż skutki wznowienia postępowania, to pierwszeństwo dać należy trybowi stwierdzenia nieważności, co oznacza niedopuszczalność jednoczesnego wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania¹⁵. Natomiast wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania „nie wyłącza możliwości wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. W takiej sytuacji organ prowadzący postępowanie powinien zawiesić wznowione postępowanie na zasadzie art. 97 § 1 pkt 4 KPA. W przypadku stwierdzenia nieważności należałoby podjąć zawieszone postępowanie wznowieniowe oraz orzec o jego bezprzedmiotowości. W przypadku odmowy stwierdzenia nieważności podejmowano by i prowadzono postępowanie wznowieniowe”¹⁶.

Podkreślenia wymaga również fakt, że jeżeli w toku postępowania odwoławczego organ prowadzący postępowanie, w ramach kontroli instancyjnej, stwierdzi, iż organ pierwszej instancji nie zwrócił się o zajęcie stanowiska, wówczas powinien uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ (art. 138 § 2 k.p.a.). Nie będzie miała tu znaczenia okoliczność, że w ponownie przeprowadzonym postępowaniu może zostać wydana decyzja o identycznej jak poprzednio treści¹⁷.

Brak stanowiska innego organu, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., wystąpić może w jednej z następujących sytuacji:

¹³ Wyrok NSA z dnia 18 I 1999, IV S.A. 116/97, LEX nr 46651.

¹⁴ Samo zaś niezasięgnięcie stanowiska przez inny organ nie stanowi rażącego naruszenia prawa, por. Wyrok NSA z dnia 29 XII 1986, II SA 1035/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 72.

¹⁵ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 772.

¹⁶ Tamże, s. 773.

¹⁷ Por. G. Krawiec, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007, s. 117-118.

- 1) organ prowadzący postępowanie główne w ogóle nie zwrócił się do innego organu o zajęcie stanowiska, podczas gdy wymagał tego przepis prawa;
- 2) organ wprawdzie zwrócił się do innego organu o zajęcie stanowiska, ale stanowisko to nie przybrało wymaganej prawem formy, czyli postanowienia, na które służy zażalenie (art. 106 § 5 k.p.a.). Brak wydania postanowienia należy oceniać jako brak zajęcia formalnego stanowiska. Wydanie postanowienia konieczne jest także wówczas, gdy przepis szczególny przewiduje wydanie opinii przez organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym¹⁸, jak np. dyrektor szkoły¹⁹. Pojęcie organu administracyjnego jest ujmowane szeroko (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.) i obejmuje również organy w znaczeniu funkcjonalnym; oznacza to, że zajęcie stanowiska przez inny organ (art. 106 k.p.a.) może odnosić się również do tych podmiotów. W punkcie tym umieścić należy również sytuację, gdy organ prowadzący postępowanie główne nie zwraca się o zajęcie stanowiska do innego organu, ale w urzędowym formularzu wniosku o wszczęcie postępowania głównego znajduje się miejsce na opinię innego organu i o jej wydanie zwrócić się musi strona już samodzielnie²⁰. W takiej sytuacji opinia wprawdzie została wydana, ale znajduje się na wniosku inicjującym postępowanie główne, a więc nie ma formy postanowienia; organ prowadzący postępowanie główne w ogóle nie zwrócił się zatem do innego organu o zajęcie stanowiska, lecz obowiązek ten „przerzucił” na stronę, która składając wniosek musi wcześniej samodzielnie zabiegać o zaopiniowanie;
- 3) organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zajął to stanowisko, ale w innej postaci niż wymaga tego przepis prawa (np. przepis prawa wymaga zgody, a organ, do którego się zwrócono o zajęcie stanowiska, wydaje opinię); wydaje się jednak, że w konkretnym przypadku decydująca powinna być nie nazwa (zgoda czy opinia), ale rzeczywista treść danego rozstrzygnięcia. To właśnie treść winna decydować, czy zajęto właściwe stanowisko. Istotne jest, by stanowisko takie przybrało formę postanowienia, na które służy zażalenie;
- 4) organ administracji publicznej, zamiast zwrócić się o zajęcie stanowiska do innego organu, opiera się na stanowisku wyrażonym w formie, która nie stanowi zajęcia

¹⁸ Por. J. P. Tarno, *Naczelný Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997, s. 11-13.

¹⁹ Art. 90n ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 IX 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.) przewiduje, że świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym są przyznawane na wniosek rodziców albo pełnoletniego ucznia, po zasięgnięciu opinii m.in. dyrektora szkoły, kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, kolegium pracowników służb społecznych.

²⁰ Sytuacje takie zdarzały się w postępowaniach w sprawie przyznania stypendium szkolnego na podstawie wyżej cyt. ustawy o systemie oświaty.

stanowiska w rozumieniu art. 106 k.p.a. (np. przepis prawa wymaga uzgodnienia innego organu, a organ prowadzący postępowanie opiera się na wytycznych innego organu)²¹;

- 5) zajęcie stanowiska po wydaniu decyzji przez organ prowadzący postępowanie główne. Postanowienie wydane na podstawie art. 106 k.p.a. powinno być wydane przed zakończeniem postępowania głównego, czyli przed wydaniem decyzji w postępowaniu głównym. Postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska nie może bowiem istnieć poza postępowaniem głównym i jest z nim ściśle związane pod względem funkcjonalnym;
- 6) wydanie decyzji na podstawie nieostatecznego postanowienia w sprawie zajętego stanowiska (wydanego na podstawie art. 106 k.p.a.); stanowisko takie uzasadnione jest pewnością obrotu prawnego. Nie można wykluczyć, iż nieprawomocne postanowienie w sprawie zajętego stanowiska zostanie następnie uchylone lub zmienione przez organ drugiej instancji. W razie uchylecia takiego postanowienia decyzja główna oparta będzie na postanowieniu, które zostało następnie wyeliminowane z obrotu prawnego. Oparcie zatem decyzji głównej na podstawie nieostatecznego postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska traktować należy jako wydanie decyzji bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu²².

Jak wynika z powyższego, naruszenie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. łączy się zatem z zaniechaniami (lub niezgodnymi z prawem działaniami) organu wydającego decyzję główną. Natomiast odrębną grupę naruszeń stanowią zaniechania lub działania organu współdziałającego. Należy zatem osobno rozpatrzyć dwie sytuacje:

- a) pierwszą, w której naruszenia prawa związane są z czynnościami podejmowanymi przez organ wydający decyzję główną; na skutek tego decyzja główna obarczona jest wadą oraz
- b) drugą, w której naruszenie prawa spowodowane jest przez organ współdziałający.

²¹ Por. uzasadnienie NSA z dnia 28 X 1997r., II SA/Gd 1203/96, LEX nr 44172: „Konieczność opracowania projektu budowlanego na podstawie szczegółowych wytycznych Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie jest tożsama z uzgodnieniem”.

²² Por. „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, wydanie decyzji przed rozpoznaniem zażalenia na postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska, o którym mowa w art. 106 § 5 kpa, narusza przepis art. 106 § 1 kpa.” (Uchwała NSA z dnia 9 XI 1998r., OPS 8/98, LexPolonica nr 333161). Przed rozpatrzeniem takiego zażalenia postanowienie pierwszej instancji nie korzysta bowiem z przymiotu ostateczności.

Podział ten jest istotny z tego względu, iż powoduje możliwość zastosowania różnych środków prawnych, a jak wskazano powyżej, odpowiedzialność rozpatrywać można właśnie jako możliwość uruchomienia środków prawnych.

W pierwszej sytuacji, gdy wydano decyzję główną z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., strona może wykorzystać nadzwyczajny środek prawny w postaci wniosku o wznowienie postępowania (art. 147 k.p.a.). Przez stronę rozumieć należy podmiot, który w dotychczasowym, zwykłym postępowaniu występował jako strona²³. Mowa więc jest o podmiocie, który zgodnie z art. 28 k.p.a. posiada interes prawny (lub obowiązek prawny). Podanie o wznowienie postępowania może wnieść również „strona, która dowiedziała się o decyzji dotyczącej jej praw i obowiązków (która nie brała udziału w postępowaniu, chociaż była zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną postępowania)”²⁴.

Podkreślenia jednak wymaga to, że istnieje również możliwość wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją główną z urzędu, co oznacza, że organ administracji publicznej, niezależnie od strony wszczyna postępowanie w tej sprawie. Może to uczynić z własnej inicjatywy (z urzędu) lub z inicjatywy innych podmiotów (niebędących stroną). Istotne jest jednak zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania. Jako główny uczestnik postępowania musi być ona o tym wyraźnie poinformowana. Tylko wtedy może skutecznie realizować swoje uprawnienia. Brak zawiadomienia stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego. Istotą wszczęcia postępowania z urzędu jest to, że inicjuje się je niezależnie od strony. Inicjatywa jego wszczęcia należy w takim przypadku do innych niż strona podmiotów. Występują one wobec organu administracji publicznej z określonym żądaniem; jeżeli postępowanie zostanie wszczęte, to będzie to postępowanie wszczęte z urzędu, z inicjatywy określonego podmiotu. W literaturze wskazuje się, że postępowanie wznowieniowe z urzędu wszczyna się z inicjatywy: bądź organu administracji publicznej, na wniosek organizacji społecznej (art. 31 k.p.a.), bądź na skutek sprzeciwu wniesionego przez prokuratora (art. 184 § 1 k.p.a.), lub też w wyniku skargi złożonej przez osobę trzecią (art. 235 k.p.a.)²⁵.

Odrębny problem stanowi kwestia zakresu uprawnień organu mającego zająć stanowisko w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne w ogóle nie zwrócił się o zajęcie stanowiska, ale organ posiada wiedzę o takim postępowaniu, w szczególności

²³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 660.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 661-662.

²⁵ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2003r., II SA 158/2002, Lex Polonica nr 366458.

chodzi tu o kwestię procesowego uprawnienia do zainicjowania przez ten podmiot postępowania w celu wzruszania decyzji wydanej bez wymaganego prawem stanowiska tego organu. Wskazać należy, iż organ ten nie może być uznany za stronę postępowania administracyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Podobnie nie będzie możliwe żądanie przez ten organ wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.²⁶. Organy te działają bowiem w zakresie przyznanych przez przepisy prawa kompetencji (często o charakterze władczym). Z działania w zakresie tych kompetencji nie można jednak wywodzić interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., który musi wynikać z przepisów prawa materialnego. W takiej jednak sytuacji organ, który ma zająć stanowisko, może zwrócić się do właściwego organu z wnioskiem o rozważenie możliwości zwrócenia się do niego o zajęcie stanowiska, lub już po wydaniu decyzji o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego.

W drugiej sytuacji naruszenie prawa może być spowodowane przez organ współdziałający. W polskim postępowaniu administracyjnym, postępowania główne i incydentalne są autonomiczne względem siebie, choć współistniejące. Skutkiem tego jest to, iż organ prowadzący postępowanie główne nie może dokonywać weryfikacji (np. uchylecia lub zmiany) postanowienia w sprawie zajętego stanowiska, zapadłego w trakcie postępowania incydentalnego. Weryfikacja postanowienia incydentalnego przez organ prowadzący postępowanie główne w ogóle nie jest możliwa, sprzeciwiają się bowiem temu fundamentalne zasady postępowania administracyjnego – zasada praworządności i legalności, które zakazują dokonywania czynności niewskazanych wyraźnie w przepisach prawa. Przepisy prawa nie przewidują zaś możliwości wzruszenia postanowienia incydentalnego przez organ prowadzący postępowanie główne. Co więcej, postanowienie incydentalne wiąże organ główny, nawet jeżeli jest ewidentnie wadliwe. Postanowieniu temu służy bowiem domniemanie legalności. Postanowienie takie obowiązuje, dopóki nie zostanie zmienione we właściwym trybie, określonym wyraźnie przez przepisy prawa. Domniemanie legalności obowiązuje aż do momentu stwierdzenia nieważności takiego postanowienia lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostatecznym postanowieniem incydentalnym, do tej chwili istnieje też obowiązek podporządkowania się postanowieniu incydentalnemu. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie główne musi respektować postanowienie incydentalne nawet wówczas, gdy jest ono wadliwe. Uchylecia lub zmiany takiego postanowienia dokonać

²⁶ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, tom I, s. 192.

musi organ właściwy i w przypadku stwierdzenia nieważności jest to organ wyższego stopnia nad organem wydającym postępowanie incydentalne (art. 157 § 1 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.). Z kolei w przypadku wznowienia postępowania zakończonego ostatecznym postanowieniem właściwy jest organ, który wydał w sprawie postanowienie w ostatniej instancji (art. 150 § 1 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.). W żadnym jednak wypadku w postępowaniach tych (w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia incydentalnego oraz w sprawie wznowienia postępowania zakończonego ostatecznym postanowieniem incydentalnym) właściwy nie jest organ prowadzący postępowanie główne i wydający decyzję główną. Z uwagi na to, że również w toku postępowania głównego strona postępowania nie ma co do zasady możliwości zaskarżenia takiego postanowienia lub może to zrobić np. wyłącznie wnioskodawca, to organ prowadzący postępowanie, powinien mieć możliwość zwrócenia się bezpośrednio do sądu administracyjnego o weryfikację prawidłowości trybu wydania lub niewydania takiego postanowienia. Takie uprawnienie nie naruszałoby odrębności obu postępowań, a ulepszyłoby jedynie nadzór formalny nad postępowaniami incydentalnymi.

2. Przyczyny wznowienia postępowania

Organy administracji publicznej stosujące prawo często błędnie powołują się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., wznowiając postępowanie w sytuacjach, w których nie powinno to nastąpić. Konieczne jest zatem przedstawienie sytuacji, w których z całą pewnością powołanie się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. jest wykluczone. I tak, nie jest możliwe powołanie się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne zwrócił się o zajęcie stanowiska w formie dla niego wiążącej (np. uzgodnienie), stanowisko takie zostało wydane, ale organ nie uwzględnił tego stanowiska w wydanej decyzji głównej. Nie można zatem uznać, iż występuje tutaj brak wymaganego prawem stanowiska innego organu. Chodzi jedynie o sytuację, w której wydane postanowienie innego podmiotu nie zostało uwzględnione w treści decyzji wydanej przez organ prowadzący postępowanie główne. Okoliczność taka spełnia zatem przesłanki rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), którego konsekwencją jest stwierdzenie nieważności głównej decyzji administracyjnej, nieuwzględniającej zajętego stanowisko²⁷. Pogląd ten oprzeć można na wykładni językowej art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Uznanie, iż przepis ten można zastosować

²⁷ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1979, s.76 i n.

w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne zwrócił się o zajęcie stanowiska w formie dla niego wiążącej i nie uwzględnił tego stanowiska w wydanej decyzji głównej, jest wykładnią rozszerzającą. Wykładnia taka jest niedopuszczalna z tego powodu, iż instytucja wznowienia postępowania ma charakter wyjątkowy (stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej), a zgodnie z jedną z reguł interpretacyjnych nie można dokonywać wykładni rozszerzającej wyjątków (*exemptiones non sunt extendendae*). Na marginesie powyższych rozważań zauważyć można, iż w literaturze przedmiotu z jednej strony uważa się, że zasada trwałości wyrażona jest w art. 16 § 1 zdanie pierwsze k.p.a., natomiast wyjątki od niej przewidziane są w zdaniu drugim tego przepisu²⁸. Oznacza to, że możliwość wzruszenia decyzji administracyjnej nie stanowi elementu zasady trwałości decyzji administracyjnej, tylko wyłom od niej. Na zasadę trwałości można spojrzeć również w ten sposób, że trwałość decyzji, od których nie służy odwołanie, „polega na ograniczeniu możliwości ich wzruszenia, nie jest zatem równoznaczna z jej niezmiennością”²⁹. Naruszenie tak wyznaczonych granic ochrony trwałości decyzji administracyjnej stanowi rażące naruszenie prawa. Stanowisko takie zakłada więc, że określone ustawowo i tylko ustawowo przypadki wzruszenia decyzji ostatecznej są elementem zasady trwałości. Niemniej jednak oba stanowiska zakładają, że możliwość wzruszenia decyzji ostatecznych (niezależnie, czy jest to wyjątek od zasady trwałości, czy też element zasady trwałości) ma charakter wyjątkowy, a w związku z tym niedopuszczalna jest rozszerzająca interpretacja podstaw prawnych wzruszenia takich decyzji.

Powołanie się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. nie jest możliwe również w innych sytuacjach naruszenia przepisów prawa, przede wszystkim art. 106 k.p.a. Nie każde zatem naruszenie tego przepisu łączy się ze wznowieniem postępowania. Z naruszeniami tymi łączyć można skutki inne niż wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Jako przykład można podać następujące okoliczności:

- a) brak zawiadomienia przez organ prowadzący postępowanie główne wszystkich stron o zwróceniu się do innego organu o zajęcie stanowiska. Wada taka wprawdzie skutkować będzie wznowieniem postępowania, ale na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu); w postępowaniu incydentalnym, jakim jest postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska, stronie przysługuje również uprawnienie do czynnego udziału w postępowaniu;

²⁸ W. Chróścielewski, J. P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 58.

²⁹ B. Adamiak, Głos do wyroku SN z dnia 11 października 1996r., III RN 8/96, OSP 1997, z. 10, poz. 190.

- b) wydanie decyzji pozytywnej po uzyskaniu negatywnego stanowiska, w sytuacji gdy przepis prawa materialnego nakazuje wydanie decyzji pozytywnej jedynie po uzyskaniu pozytywnej opinii³⁰. W sytuacji takiej możliwe będzie natomiast stwierdzenie nieważności tej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jako przykład podać można art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³¹, który przewiduje, że zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2 tej ustawy. Wydanie takiego zezwolenia po uzyskaniu negatywnej opinii stanowi zatem rażące naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji przyznającej zezwolenie (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Podobnie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe³² wskazuje, że organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczonego pod budowę obiektu jądrowego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³ wydaje tę decyzję po uzyskaniu pozytywnej opinii Prezesa Agencji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;
- c) przesłanie do uzgodnienia decyzji odmawiającej przyznania uprawnienia, por.: „projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy nie powinien być przesyłany do uzgodnienia, a jeżeli już został przesłany, postępowanie uzgodnieniowe jako bezprzedmiotowe powinno zostać umorzone”³⁴. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia podano, iż obowiązek uzgodnienia dotyczy jednak wyłącznie

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 VI 2007, IV SA/Wa 810/07, LEX nr 339805.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1356, ze zm.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 264, ze zm.

³³ Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.

³⁴ Przytoczyć można wiele sytuacji, w których ten sam podmiot może działać w dwóch różnych rolach procesowych, np. może być jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W takiej sytuacji przeprowadzenie postępowania procedowania przewidzianego w art. 34 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest oczywiście bezprzedmiotowe (por. wyrok NSA z dnia 7 VI 2006, II FSK 775/05, LEX nr 270329). Nie jest zatem konieczne, by ten sam podmiot wydawał najpierw postanowienie wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów (art. 34 § 1 tej ustawy); w tym ostatnim postanowieniu organ wypowiadałby się bowiem odnośnie do swojego własnego stanowiska. Szerzej na ten temat: por. również: wyrok NSA z dnia 25 VI 2007, I FPS 4/06, ONSAiWSA 2007V/112.

projektów decyzji pozytywnych, to jest ustalających warunki zabudowy. Tylko wówczas bowiem organ uzgadniający może dokonać oceny, czy rodzaj planowej inwestycji nie godzi w interesy, które organ uzgadniający w ramach przyznanych mu uprawnień ma chronić. Tylko decyzja pozytywna ingeruje w zastany stan rzeczy, zmieniając stan prawny. Jeśli właściwy organ administracji odmawia ustalenia warunków zabudowy, to organ uzgadniający nie ma czego oceniać;

- d) naruszenie przez organ współdziałający terminu wydania postanowienia w sprawie zajętego stanowiska. Art. 106 § 3 k.p.a. przewiduje, iż organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Naruszenie tego terminu powoduje, iż organ, do którego zwrócono się o zajęcia stanowiska, pozostaje w zwłoce. W razie zwłoki w zajęciu stanowiska zastosować należy art. 36 k.p.a., nakazujący zawiadomić strony o każdym przypadku niezłatwienia (art. 106 § 6 k.p.a.). Dodatkowo konieczne wydaje się również zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie główne;
- e) możliwość powołania się na art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. wykluczona jest również w sytuacji, gdy organ współdziałający naruszył zasady przeprowadzania postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z art. 106 § 4 k.p.a. organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Jeżeli postępowanie takie jest przeprowadzane, wówczas organ współdziałający powinien przestrzegać jego zasad. Naruszenie tego obowiązku nie jest jednak sankcjonowane możliwością wznowienia postępowania. Podkreślenia wymaga to, że prowadząc postępowanie wyjaśniające, organ współdziałający musi działać w zakresie własnych kompetencji; okoliczność ta wyznacza zakres postępowania wyjaśniającego.

Rozważenia wymaga dodatkowo sytuacja, w której brak stanowiska innego organu jest spowodowany tym, iż organ prowadzący postępowanie główne oraz organ mający zająć stanowisko to ten sam podmiot. W takiej sytuacji nie jest konieczne uzyskanie odrębnego stanowiska. Wskazuje na to sam art. 106 k.p.a., który przewiduje obowiązek zwrócenia się do innego organu o zajęcie stanowiska. Przez inny organ należy rozumieć podmiot usytuowany prawnie i organizacyjnie w innym miejscu w systemie administracji publicznej. Przepisy prawne mogą przewidywać sytuację, gdy decyzję główną powinien wydać dany organ, natomiast przepisy szczególne przewidują obowiązek zasięgnięcia opinii danego podmiotu, i tak się składa, że jest nim organ wydający decyzję główną. Np. art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się po uzgodnieniu z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych, jest starosta; jeżeli decyzję lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje prezydent miasta na prawach powiatu, to będzie on również organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych. Wprawdzie jest to ten sam organ, jednak wydając opinię miałby się wypowiadać w ramach kompetencji określonych w innym akcie normatywnym (w innym niż ten, który stanowi podstawę do wydania decyzji głównej). Nie zmienia to jednak faktu, iż wydanie odrębnego postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska przez organ, który wyda następnie decyzję główną, byłoby nieracjonalne. Brak zatem postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska, w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne oraz organ mający zająć stanowisko, to ten sam podmiot, nie stanowi w ogóle naruszenia prawa.

Podsumowanie

Wznowienie postępowania administracyjnego jest instytucją procesową, która polega na powtórnym przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i ponownym wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej już wydaniem decyzji ostatecznej. Przeprowadzenie ponownego postępowania administracyjnego ma charakter postępowania nadzwyczajnego, którego przedmiotem jest z jednej strony ochrona trwałości wydanej decyzji administracyjnej, z drugiej zaś wadliwość dotychczasowego postępowania zakończonego wydaniem decyzji. Sytuacja taka ma miejsce, gdy organy zobowiązane do współdziałania na mocy art. 106 k.p.a. tego nie czynią. Konsekwencje prawne naruszenia obowiązku współdziałania określa art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., stanowiący procesową gwarancję, że dojdzie do współdziałania organów z mocy art. 106 k.p.a. Obowiązek zwrócenia się o zajęcie stanowiska istnieje zawsze, gdy wymaga tego przepis szczególny. Zajęcie stanowiska (uzgodnienie lub opinia) to typowa kwestia o charakterze formalnym. Stanowisko takie może zająć organ, który nie prowadzi postępowania głównego, tylko prowadzi postępowanie incydentalne i zajmuje stanowisko w formie postanowienia. Wynik tego postępowania ma jednak wpływ na postępowanie główne. Chodzi tu o merytoryczną wypowiedź innego organu, uzyskaną w ramach kompetencji rzeczowej i miejscowej tego innego organu. Brak stanowiska innego organu jest naruszeniem zasad postępowania administracyjnego, ale nie jest wadą samej decyzji administracyjnej. Są także sytuacje, gdy organ prowadzący postępowanie główne nie zwróci się w ogóle o zajęcie stanowiska do organu współdziałającego. W takim przypadku organ ten

może zwrócić się do organu prowadzącego postępowanie główne z wnioskiem o rozważnie możliwości zwrócenia się do niego o zajęcie stanowiska, lub już po wydaniu decyzji o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego. Występują także przypadki, w których brak stanowiska innego organu jest spowodowany tym, że organ prowadzący postępowanie główne oraz organ mający zająć stanowisko to ten sam podmiot. Brak zatem postanowienia w sprawie zajęcia stanowiska, w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie główne oraz organ mający zająć stanowisko, to ten sam podmiot, nie stanowi naruszenia prawa.