

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

ROBERT SAWUŁA
ORCID: 0000-0002-4908-9902
robert.sawula@wspia.eu

Suspensywność wznowienia postępowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (aspekty procesowe)

Suspensory Condition of Resumption of Proceedings
in General Administrative Proceedings (Procedural Aspects)

I.

Spory na linii obywatel–sfera publiczna, zwłaszcza w ostatnich latach, uwiadcniają znaczenie zastosowania w rozmaitych postępowaniach przed organami państwowymi i międzynarodowymi tzw. środków tymczasowych. Pozwalają one niejako „zahibernować” skutek oznaczonego orzeczenia (aktu) wobec toczącego się procesu, względnie nie powodować następczo dalszych skutków jego obowiązywania. Taką sferą działania jest w szczególności postępowanie administracyjne ogólne wyznaczone przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹, w ramach którego wszak organy winny uwzględnić chociażby „słuszny interes obywateli” (por. art. 7, 7b i 23 k.p.a.).

Przedmiotem uwagi w niniejszym artykule jest wznowienie postępowania, traktowane zwykle jako instytucja procesowa stwarzająca możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym została wydana, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością wyliczoną w przepisach prawa². W aktualnym stanie prawnym wznowienie postępowania jest dopuszczalne także w odniesieniu do tych spraw, w których wydano ostateczne postanowienie, należące do grupy postanowień

¹ Dz.U. 2022, poz. 2000, dalej: k.p.a.

² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 230.

ujętej w art. 126 k.p.a.³. Przedmiotem postępowania w sprawie wznowienia jest weryfikacja prawidłowości ustalenia stanu faktycznego z punktu widzenia wykluczenia ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa, podważającego obiektywne ustalenie stanu faktycznego⁴. Konstrukcja wznowienia zarazem umożliwia na nowo rozstrzygnięcie tej samej sprawy administracyjnej, po uprzedniej weryfikacji (uchyleniu) decyzji dotychczasowej.

Pojęcie suspensywności pochodzi od łacińskiego słowa *suspensivus* ‘zawieszający’ i związane jest z cechą środków kontroli (środków zaskarżenia). Przez te ostatnie należy rozumieć określoną w ustawie – zarówno co do rodzaju, jak i co do trybu stosowania – instytucję służącą zweryfikowaniu w oznaczonym zakresie i z oznaczonymi skutkami rozstrzygnięć (decyzji, postanowień) organów administracji publicznej przez powołane do tego podmioty⁵. Suspensywność to inaczej moc prawna danego środka kontroli, wiążąca się z jego wniesieniem (zastosowaniem). Jeśli taki środek kontroli wywołuje skutek w postaci wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, określany będzie mianem suspensywnego, natomiast gdy takiego skutku nie wywołuje (nie może wywołać), należy traktować ów środek kontroli jako niesuspensywny⁶. Skorzystanie ze środka suspensywnego powoduje wstrzymanie wykonania bądź to w sposób bezwzględny (każdorazowo), bądź to w sposób względny, czyli z dopuszczeniem w pewnych przypadkach braku wskazanego skutku⁷. Zasadniczym celem tej konstrukcji jest przeciwdziałanie sytuacji, w której wykonanie aktu (decyzji, postanowienia) wobec toczącego się postępowania, mającego za przedmiot weryfikację orzeczenia organu, prowadziłyby do następstw nieusuwalnych, względnie trudnych do odwrócenia⁸. Suspensywność wznowienia postępowania administracyjnego ma służyć ochronie przede wszystkim strony przed możliwymi negatywnymi konsekwencjami, które może ponieść na skutek wykonania lub dalszego wykonywania decyzji. Chroni przed powsta-

³ W odniesieniu do tam ujętej grupy postanowień wymieniono, wśród przepisów mających odpowiednie zastosowanie, także art. 152 k.p.a., określający zagadnienie suspensywności wznowienia postępowania.

⁴ B. Adamiak, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9: *Prawo administracyjne procesowe*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 369.

⁵ L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 207.

⁶ Rzadziej obecnie w literaturze zamiennie określa się środki kontroli mianem doskonałych (inaczej suspensywnych) – wywołujących skutek wstrzymania wykonania, a także niedoskonałych (niesuspensywnych). Por. M. Stahl, *Środki prawne w postępowaniach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1972, nr 92, s. 46.

⁷ L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *op. cit.*, s. 209.

⁸ Z natury nietrwałość takiego wstrzymania, jej prowizoryczność, nie zmienia oceny, że funkcją takiej instytucji jest zapewnienie efektywności zastosowanego środka prawnego, przy pomocy którego ma nastąpić weryfikacja rozstrzygnięcia. Por. R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008, s. 502.

niem szkody, a także służy ochronie interesu społecznego, skoro wykonywanie decyzji dotychczasowej może wywoływać następstwa wymagające – w przypadku uchylecia decyzji w wyniku wznowienia, niekiedy kosztownym dla państwa czy jednostki samorządu terytorialnego – odwracania.

II.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest kwestia suspensywności wznowienia postępowania administracyjnego, z takim trybem nadzwyczajnym wzruszenia ostatecznej decyzji wiąże się bowiem możliwość wstrzymania wykonania aktu objętego tą procedurą, przybliżenia reguł takiej konstrukcji oraz rozważenie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*⁹. W pierwotnej wersji Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰ zagadnienie to unormowano w art. 134, który w § 1 określał, że „organ administracji państwowej, właściwy w sprawie wznowienia postępowania, może przed rozpatrzeniem tej sprawy postanowić o wstrzymaniu wykonania decyzji wydanej w ostatniej instancji, jeżeli decyzja nie została jeszcze wykonana, gdy zostało uprawdopodobnione, że decyzję tę wydano przy istnieniu okoliczności stanowiącej przyczynę wznowienia postępowania”, a w § 2 stanowił, iż „na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji służy stronie zażalenie, chyba że postanowienie wydał naczelny organ administracji państwowej”. Komentujący takie unormowanie E. Iserzon, rozważając, czy jest to uprawnienie czy też obowiązek organu, stwierdził, iż sprzeczne z obowiązkiem organu stania na straży praworządności byłoby stanowisko, że „w wypadku istnienia prawdopodobieństwa wznowienia postępowanie wstrzymania wykonania decyzji zależy od widzimisię organu”, opowiadając się w tych warunkach za obowiązkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania¹¹.

⁹ Na uboczu pozostawiam zagadnienie zakresu przedmiotowego aktów objętych taką suspensywnością, w szczególności jeśli chodzi o charakter decyzji ostatecznej (postanowienia), tj. czy ma cechy aktu deklaratoryjnego czy też konstytutywnego, czy wymaga dla ziszczenia się przewidzianego w niej skutku jakichkolwiek czynności wykonawczych adresata takiej decyzji. Zagadnienia te szeroko omówiła A. Krawczyk (*Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013). W orzecznictwie podnosi się, że treść art. 152 § 1 k.p.a. nie wskazuje rodzaju decyzji, której wykonanie może podlegać wstrzymaniu. Oznacza to, że charakter prawny decyzji ostatecznej objętej wnioskiem o wznowienie postępowania nie ma wpływu (jest indyferentny) na ocenę przesłanek, o których mowa w powołanym przepisie (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2020 r., II SA/OI 13/20, LEX nr 2956936).

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168).

¹¹ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 208.

Nowelizując Kodeks postępowania administracyjnego w 1980 r.¹² i ujednoliciając numerację jego przepisów, zagadnienie suspensywności wznowienia postępowania administracyjnego umieszczono w przepisach art. 152, aktualnie stanowiących odpowiednio: „§ 1. Organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. § 2. Na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji służy stronie zażalenie, chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze”. Na gruncie takiego unormowania w doktrynie prezentowany jest raczej zgodny pogląd, że wstrzymanie wykonania aktu objętego wznowieniem ma charakter względnie suspensywny¹³. Jako zasadniczą przesłankę nadania wznowieniu cechy suspensywności wskazuje się zatem „okoliczności sprawy”, z których ma wynikać, że istnieje „prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania”. Ponadto w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że za wstrzymaniem wykonania aktu może przemawiać także wzgląd na stan nagłej konieczności¹⁴, gdzie czynności podejmowane w takim trybie mogą niekiedy wymagać uproszczonych rozwiązań¹⁵. Pod pojęciem sprawy zwykle rozumie się zespół okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem¹⁶. W tym kontekście, w jakim używa się tego określenia, wypadnie rozumieć sprawę wznowieniową, tj. sprawę, w której nastąpiło wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją (lub jednym z ostatecznych postanowień określonych w art. 126 k.p.a.). Wznowienie postępowania następuje w drodze postanowienia (art. 149 § 1 k.p.a.); sta-

¹² Nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8).

¹³ L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985, s. 141; K. Sobieralski, *Weryfikacja decyzji i postanowień w trybie wznowienia postępowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, cz. 5: *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2021, s. 558; M. Jaśkowska, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 835; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 948.

¹⁴ Na temat tej instytucji zob. R. Sawuła, *Uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji administracyjnej w stanie wyższej konieczności*, Rzeszów 2021.

¹⁵ Por. E. Knosala, G. Łaszczycza, „Uprawdopodobnienie” i „prawdopodobieństwo” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] *Wokół problematyki cywilnoprocesowej. Studium teoretyczno-prawne*, Katowice 2001, s. 117.

¹⁶ Tak W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8. Por. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.

nowi ono podstawę do przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia (art. 149 § 2 k.p.a.).

III.

W literaturze sporna jest kwestia odnośnie do momentu, w którym może nastąpić zastosowanie suspensywności co do wznowienia postępowania. Zdaniem J. Borkowskiego z treści przepisu (z kontekstu wypowiedzi wynikałoby, że chodzi o art. 152 § 1 k.p.a.) ma wynikać, że o wstrzymaniu decyzji dotychczasowej należy rozstrzygnąć jeszcze przed podjęciem czynności wznowionego postępowania¹⁷. Podobne stanowisko prezentuje B. Adamiak, która wskazuje, że organ może wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji przed wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania, wywodząc dalej, że postanowienie to – odnośnie do skutku suspensywnego – może być wydane zarówno w fazie wszczęcia postępowania równocześnie z postanowieniem o wszczęciu postanowienia, jak i w fazie postępowania rozpoznawczego¹⁸. Za takim stanowiskiem zdaje się opowiadać M. Jaśkowska, przywołująca na tę okoliczność stosowne judykaty i dodatkowo eksponująca obowiązek rozważenia tej kwestii¹⁹. Nie wydaje się, aby to stanowisko doktrynalne było przekonujące; przeciwnie, więcej argumentów przemawia za tym, że wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji dotychczasowej (a także odmowa wstrzymania wykonania) jest możliwe dopiero z chwilą wznowienia postępowania.

Słusznie w piśmiennictwie zwracano uwagę, że brak odnośnych unormowań względem okresu między złożeniem przez stronę podania o wznowienie a wydaniem postanowienia o wznowieniu może oznaczać, iż postępowanie w sprawie wznowienia na żądanie strony zostaje wszczęte z datą złożenia podania o wznowienie, jednak nie może się ono w żaden sposób toczyć wobec zupełnego braku regulacji procesowych, jakie wyznacza sformalizowany ciąg czynności, skoro pierwszą sformalizowaną czynnością będzie postanowienie o wznowieniu, względnie decyzja o odmowie wznowienia²⁰. Zdaniem E. Mzyka z pewnością nie można orzec o wstrzymaniu wykonania aktu objętego wznowieniem, gdy

¹⁷ J. Borkowski, [w:] J. Borkowski (red.), J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 248.

¹⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 949 i n. Tożsamy pogląd prezentuje K. Sobieralski (*Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 126), stanowiska tego jednakowoż szerzej nie rozwijając.

¹⁹ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 835. Por. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2013 r., II OSK 2393/11, LEX nr 1337352.

²⁰ Aktualnie – postanowienie o odmowie wznowienia (art. 149 § 3 k.p.a.). Por. L. Klat-Wertecka, *Odmowa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8, s. 119.

postępowanie wznowieniowe nie zostało jeszcze wszczęte (zapowiadając wniesienie podania, strona składa wyprzedzająco wniosek o wstrzymanie)²¹. Autor ten wywodzi, że przesłanka „uprawdopodobnienia” uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania budzi wątpliwości w praktycznym stosowaniu – dokonanie takiej pozytywnej oceny jest swoistego rodzaju ujawnieniem stanowiska organu, który przed podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia daje wyraz temu, jaka decyzja merytoryczna zostanie wydana, co „u strony przeciwnej może rodzić uzasadnione obawy co do bezstronności organu, a także równego traktowania stron procesowych łącznie z dokonaniem oceny dowodów we wstępnym etapie postępowania dowodowego”²².

Analogiczne stanowisko, według którego wstrzymanie wykonania decyzji nie może nastąpić przed wydaniem postanowienia o wznowieniu, prezentuje K. Bandarzewski, eksponując przy tym, że istota zasady trwałości decyzji ostatecznej zobowiązuje do tego, aby do przerwania możliwości jej wykonywania podchodzić ostrożnie²³. Do takiego stanowiska zdecydowanie przyłącza się W. Chróścielewski, który wskazuje, że nic nie stoi na przeszkodzie, a wręcz niekiedy może być to korzystne zarówno dla stron postępowania, jak i dla organów administracji publicznej (ewentualne roszczenia odszkodowawcze), aby wstrzymanie wykonania decyzji następowało już na etapie wydawania postanowienia o wznowieniu postępowania – równocześnie z nim²⁴.

Przywołane wypowiedzi doktryny procesu administracyjnego prowadzą do wniosku, że skoro wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji (postanowienia) jest wyjątkiem od wykonalności takich orzeczeń, to wstrzymanie wykonania nie może być pochopne. Wątpliwe przeto jest, aby już na etapie poprzedzającym

²¹ E. Mzyk, *Wznowienie postępowania administracyjnego (w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 57. Autor wskazuje na przypadek, w którym strona we wniosku (podaniu) o wznowienie może zgłosić wniosek o wstrzymanie, a organ wzywa do uzupełnienia źródłowego wniosku – w takim przypadku opowiadając się za tym, że orzeczenie o wstrzymaniu może być podjęte dopiero wówczas, gdy podanie o wznowienie odpowiada wymogom formalnym.

²² *Ibidem*. Ma to wskazywać na „drażliwość i delikatność poruszanej problematyki” (*ibidem*).

²³ K. Bandarzewski, *Glosa do wyroku WSA w Łodzi z 5 sierpnia 2012 r., II SA/Łd 619/11*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 8, s. 134–140.

²⁴ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, A. Krawczyk, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 828. Zarazem W. Chróścielewski zdecydowanie wyklucza, aby postanowienie w trybie art. 152 k.p.a. mogło zapaść zanim postępowanie zostanie wznowione, dodatkowo zauważając, że nadmierne szafowanie wydawaniem postanowień wstrzymujących wykonanie decyzji mogłoby całkowicie deprecjonować trwałość decyzji ostatecznej (*ibidem*). Stanowisko takie znajduje wsparcie w orzecznictwie. Por. wyrok NSA z dnia 2 września 1998 r., IV SA 2311/96, LEX nr 43804: „Zbyt szybko i nieoparte dostatecznie udokumentowanymi dowodami na istnienie przesłanek wskazujących na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji ostatecznej korzystanie z instytucji wstrzymania wykonania decyzji może stanowić naruszenie zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych”.

wydanie postanowienia o wznowieniu właściwy organ posiadał dostateczne przekonanie o przyszłym uchyleniu aktu objętego żądaniem wznowienia. Więcej przemawia za tym, że owe „okoliczności sprawy” wskazujące na prawdopodobieństwo uchylenia dotychczasowej decyzji w wyniku wznowienia pojawią się najwcześniej po wydaniu postanowienia o wznowieniu. Skoro postanowienie o wznowieniu postępowania jest m.in. „podstawą do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia”, to winno ono w moim przekonaniu stanowić także podstawę do ewentualnego rozważenia zastosowania skutku suspensywnego wznowienia postępowania²⁵.

IV.

Należy rozważyć kwestię właściwości do wydania postanowienia w przedmiocie wstrzymania wykonania aktu (ostatecznej decyzji lub postanowienia) objętego postępowaniem wznowieniowym. Z art. 152 § 1 k.p.a. wynika, że jest nim „organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania”. Zgodnie z art. 150 § 1 k.p.a. „organem administracji publicznej właściwym w sprawach wymienionych w art. 149 jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji”, chodzi tu zatem wyłącznie o wydanie postanowienia o wznowieniu, względnie postanowienia odmawiającego wznowienia postępowania. Tak określona właściwość organu nie jest jednak regułą, albowiem gdy przyczyną wznowienia jest „działalność” organu wydającego ostateczną decyzję w ostatniej instancji, o wznowieniu rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy w sprawach wymienionych w art. 149 § 2 (art. 150 § 2 k.p.a.). Konstrukcji tej nie stosuje się, gdy organem orzekającym w ostatniej instancji był minister, a w sprawach należących do zadań jednostek samorządu terytorialnego²⁶ – samorządowe kolegium odwoławcze. Trudno byłoby wskazać racjonalne powody, aby na etapie rozstrzygnięcia o wznowieniu i wyznaczeniu właściwego organu, w sytuacji ujętej normą art. 150 § 2 k.p.a., organ wyższego stopnia był uprawniony do orzekania w przedmiocie ewentualnego wstrzymania wykonania aktu objętego postępowaniem wznowieniowym, zarazem będąc dostatecznie przekonany, że zostanie ów akt uchylony w wyniku wznowienia postępowania. Takim działaniem organ wyższego stopnia niejako związałby wyznaczony organ, wywierając nieformalną presję na to, aby w wyniku wznowienia istotnie uchylić ostateczną decyzję (postanowienie). Innymi słowy, „organ

²⁵ Taki kierunek odczytywania skutku postanowienia o wznowieniu wskazywano w judykaturze. Por. wyrok NSA z dnia 22 października 1998 r., IV SA 1905/96, LEX nr 43750; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2010 r., II OSK 965/09, LEX nr 597981.

²⁶ Na marginesie zasadniczych wywodów należy zgłosić uwagę o zbędności takiego kwantyfikowania działania samorządowego kolegium odwoławczego wynikającej z art. 150 § 3 k.p.a.

właściwy w sprawie wznowienia” w rozumieniu art. 152 § 1 k.p.a. to nie organ uprawniony wyłącznie do wydania postanowienia o wznowieniu w myśl art. 150 § 2 k.p.a.²⁷. Powyższe uwagi dają dodatkowy asumpt do opowiedzenia się za stanowiskiem, według którego wstrzymanie wykonania aktu objętego wznowieniem może nastąpić najwcześniej w dacie wydawania postanowienia o wznowieniu. Nie podzielam przeto tego stanowiska judykatury, w którym stwierdzono wprawdzie, że właściwym do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji jest organ wyznaczony do przeprowadzenia postępowania w sprawie wznowienia co do przyczyn oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy, dodając zarazem zastrzeżenie odnośnie do dopuszczalności wydania takiego postanowienia „w stadium wstępnym”²⁸.

Brzmienie art. 152 § 1 k.p.a. nie daje podstaw uzależnieniu ziszczenia się kompetencji właściwego organu do wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji (postanowienia) objętej postępowaniem wznowieniowym od działania konkretnego podmiotu, z inicjatywy którego ma dochodzić do wznowienia postępowania. Może przeto zachodzić sytuacja, w której organ wznowi postępowanie z urzędu²⁹, ale to strona (jak również podmiot na prawach strony) będzie się w nim domagać zastosowania skutku suspensywnego. Nie można wykluczyć też sytuacji odwrotnej, gdy z inicjatywą wznowienia wystąpi strona, ale to organ – działając z urzędu – wyda postanowienie o wstrzymaniu aktu objętego wznowieniem. Uprawnienie właściwego organu do takiego orzeczenia nie jest wykluczone nawet w takich przypadkach, gdy przepisy prawa określają, że wznowienie postępowania jest dopuszczalne wyłącznie na żądanie strony (art. 147 k.p.a.)³⁰.

²⁷ Nieco odmiennie B. Adamiak, która wskazuje na dopuszczalność wydania postanowienia przez organ wyższego stopnia, który o tym rozstrzygnął „przy wszczęciu postępowania” (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 949).

²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 1711/07, LEX nr 478302.

²⁹ Jak również na żądanie prokuratora, w takim przypadku na skutek sprzeciwu obowiązany jest w myśl art. 187 k.p.a. niezwłocznie rozpatrzyć, czy nie zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu. Szerzej por. R. Sawuła, *W kwestii suspensywności sprzeciwu prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Kryzys, stagnacja, renesans? *Prawo administracyjne przyszłości. Księga Jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 720–731.

³⁰ Dotyczy to zarzutu wydania decyzji ostatecznej, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.), Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego wydana została decyzja (art. 145a § 1 k.p.a.), gdy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma wpływ na treść wydanej decyzji (art. 145aa § 1 k.p.a.) oraz gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (art. 145b § 1 k.p.a.). Por. E. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 119 i n.

V.

Skoro przesłanką do zastosowania suspensywności we wznowionym postępowaniu jest „prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania”, to należy rozważyć wpływ przedawnienia³¹ możliwości takiego uchylenia na dopuszczalność stosowania konstrukcji z art. 152 § 1 k.p.a. Ujemne przesłanki uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania określone zostały zarówno w art. 146 § 1, jak i w art. 146 § 2 k.p.a.³² Stosownie do przywołanych przepisów: „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–145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat” (art. 146 § 1 k.p.a.); „Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej” (art. 146 § 2 k.p.a.). W judykaturze wskazuje się przeto, że dopuszczając wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji (postanowienia) w ramach wznowienia postępowania, norma winna być również oceniana w zestawieniu nie tylko z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., lecz także z art. 146 k.p.a., ponieważ dla wydania postanowienia w oparciu o art. 152 § 1 k.p.a. nie będzie podstaw w przypadku zaistnienia sytuacji uniemożliwiającej uchylenie decyzji stanowiącej przedmiot postępowania wznowieniowego³³. W ocenie B. Adamiak organ nie może wstrzymać wykonania decyzji, gdy występuje przesłanka określona w art. 146 § 1 k.p.a., przesłanka ta wyłącza bowiem dopuszczalność uchylenia decyzji, natomiast wystąpienie przesłanki określonej w art. 146 § 2 k.p.a. może być jedynie wynikiem ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, a zatem nie może stanowić przeszkody do podjęcia postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji³⁴. Za traktowaniem obu negatywnych przesłanek do uchylenia ostatecznej decyzji we wznowionym postępowaniu opowiadał się swego czasu J. Borkowski³⁵. Niewątpliwie przeszkody do uchylenia ostatecznej decyzji (postanowienia) w ramach postępowania wznowieniowego stanowią zarazem barierę do możliwości wstrzymania ich wykonania na podstawie art. 152 § 1 k.p.a. O ile jednak przedawnienie uchylenia aktu objętego wznowieniem wskutek zaistnienia przeszkody z art. 146 § 1 k.p.a. powinno być stosunkowo nietrudno ustalić, dysponując dowodami określającymi datę ogłoszenia lub doręczenia stronom decyzji

³¹ Na ten temat por. W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018; M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.

³² Por. Z.R. Kmieciak, M. Kotulska, *Przedawnienie wzruszalności decyzji w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3, s. 31.

³³ Por. wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2796/16, LEX nr 2388427.

³⁴ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 949.

³⁵ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 248.

dotychczasowej, o tyle przesłankę z art. 146 § 2 k.p.a. będzie można ustalić dopiero po przeprowadzeniu całego postępowania co do przyczyn wznowienia oraz rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Z tej przyczyny wypadnie odrzucić ograniczenie wynikające z powyższego przepisu, jako *a priori* wykluczające dopuszczalność orzekania o wstrzymaniu wykonania aktu objętego procedurą wznowieniową. Nie można więc wykluczyć, że najpierw zapadnie postanowienie o wstrzymaniu wykonania ostatecznej decyzji (postanowienia) na podstawie art. 152 § 1 k.p.a., a następnie organ dojdzie do przekonania, że nowa decyzja (postanowienie) odpowiadałaby w swej istocie dotychczasowej i ograniczy się do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem przepisów prawa (art. 151 § 2 k.p.a.). Będzie to oznaczać, że doszło przejściowo do wstrzymania wykonania ostatecznego aktu, który nie został później usunięty z obrotu prawnego. Skutki takiego stanu rzeczy mogą być oceniane na płaszczyźnie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej organu administracji publicznej stosującego konstrukcję suspensywności.

VI.

Przesłanka zastosowania skutku suspensywnego ustalona w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 1980 r. już w momencie jej dokonywania budziła spore zastrzeżenia części doktryny procesu administracyjnego. W. Dawidowicz, zestawiając treść art. 152 § 1 k.p.a. z poprzednią regulacją, uznał, że takie porównanie wypadła niekorzystnie dla obecnego rozwiązania³⁶. W jego przekonaniu uzależnienie wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji od „uprawdopodobnienia istnienia okoliczności uzasadniających wznowienie” nie budziło wątpliwości, ponieważ uprawdopodobnienie jest zagadnieniem procesowym – musiało być oparte na określonych danych, a zatem podlegało ocenie w ramach kontroli prawnej. Wprowadzona w to miejsce koncepcja „prawdopodobieństwa uchylenia decyzji” z kolei ma oznaczać, że „ocena podstaw wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej została przeniesiona na płaszczyznę przypuszczeń organu, które nie poddają się kontroli i którym strona nie może się przeciwstawić przy zastosowaniu środków procesowych przewidzianych w postępowaniu administracyjnym”. Zdaniem W. Dawidowicza ten sposób uwarunkowania rozstrzygnięć organu pozostaje w sprzeczności z zasadą prawdy obiektywnej, która wymaga, by rozstrzygnięcie nie było przesądzone w żadnym sensie, aż do chwili zamknięcia postępowania³⁷.

Formą wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji (postanowienia) objętej procedurą wznowieniową jest postanowienie. W literaturze wskazującej na podstawowe cechy instytucji suspensywności wznowienia postępowania

³⁶ W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 178.

³⁷ *Ibidem*.

administracyjnego podkreśla się jego obligatoryjny charakter, wyrażający się w obowiązku wstrzymania wykonania aktu objętego postępowaniem wznowieniowym w przypadku, gdy wypełniona będzie przesłanka umożliwiająca jej zastosowanie³⁸.

Stosowanie przesłanki określonej w art. 152 § 1 k.p.a., uzależniającej skutek suspensywny wznowienia od prawdopodobieństwa uchylenia decyzji dotychczasowej, w praktyce może budzić spore wątpliwości. Ponieważ z art. 152 § 2 k.p.a. wynika, że na postanowienie w sprawie wstrzymania – co oznacza zarówno postanowienie wstrzymujące, jak i odmawiające wstrzymania wykonania – służy co do reguły zażalenie, obowiązkiem organu będzie uzasadnienie takiego postanowienia pod względem zarówno faktycznym, jak i prawnym (art. 124 § 2 k.p.a.). Może to być dla organów administracji publicznej kłopotliwe, gdy jedyną przesłanką wstrzymania wykonania decyzji dotychczasowej jest prawdopodobieństwo jej następczego uchylenia, ale nie powinno to u strony wytworzyć przekonania o z góry już uznanym kierunku rozstrzygnięcia w sprawie wznowieniowej, skoro dopiero jego dalsze czynności mają wykazać, że ziści się prawdopodobieństwo uchylenia decyzji ostatecznej³⁹. Tym specyficznym charakterem przesłanki skutku suspensywnego wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego można tłumaczyć stosunkowo liberalne podejście judykatury do spraw ze skarg na postanowienia wydawane w sprawie wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji (postanowienia) w trybie przepisów art. 152 k.p.a. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2016 r.⁴⁰ wskazano, że podstawą do wstrzymania wykonania decyzji na podstawie art. 152 § 1 k.p.a. jest istnienie prawdopodobieństwa uchylenia decyzji, a zatem gdy na podstawie akt sprawy organ wstępnie jest przekonany o uchyleniu decyzji. W przypadku zaistnienia przewidzianych w wyżej wskazanym przepisie przesłanek wstrzymanie wykonania decyzji nie zależy od swobodnego uznania organu. Jeśli zachodzi prawdopodobieństwo uchylenia decyzji, organ ma obowiązek wstrzymać jej wykonanie. Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym judykacie wywodzi, że zaistnienie tej przesłanki nie wymaga udowodnienia, iż decyzja dotychczasowa będzie podlegać uchyle-

³⁸ Por. C. Martysz, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Kraków 2005, s. 346; R. Stankiewicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 1267.

³⁹ Na gruncie stosowania reguł ochrony tymczasowej unormowanych przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329) judykatura stanowczo wyklucza, aby wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd administracyjny towarzyszyło wstępne jego przekonanie o przyszłej skuteczności wniesionej skargi. Por. motywy uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., II GPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77 z aprobowaną glosą R. Sawuły (*Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 16 kwietnia 2007 r., II GPS 1/07*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 162–166).

⁴⁰ II OSK 2178/14, LEX nr 2083438.

niu: „Podjęcie rozstrzygnięcia w tym zakresie winno być traktowane jako środek ostateczny, oparty na udokumentowanych i wiarygodnych materiałach dowodowych, z uwagi na konieczność respektowania zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych”. Zarazem wskazano, że oceniając zaistnienie przesłanek z art. 152 § 1 k.p.a., organ nie musi w tym celu prowadzić postępowania wyjaśniającego na zasadach określonych w art. 7 i 77 k.p.a., a więc nie musi podejmować wszelkich niezbędnych kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Wystarczy, że w wyniku dokonania wstępnej oceny uzna, iż nie zachodzą okoliczności obligujące go do zastosowania wyżej wskazanego przepisu.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r.⁴¹ wywiedziono, że określenie „prawdopodobieństwa”, o jakim mowa w art. 152 § 1 k.p.a., powinno polegać na podaniu tej przesłanki wznowieniowej, która w ocenie organu ma w danej sprawie zastosowanie, z jednoczesnym przytoczeniem okoliczności, które wskazują na tę konkretną przesłankę oraz omówieniem względów, dla jakich zdaniem organu możliwe jest uchylene konkretnej decyzji. Taka interpretacja terminu „prawdopodobieństwo” wynika nie tylko z konieczności indywidualizacji każdej sprawy, lecz także z treści samej normy. Samo wszczęcie postępowania nie jest tożsame z prawdopodobieństwem uchylene decyzji dotychczasowej w wyniku wznowienia postępowania. W wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny, zauważając, że sprawa ze skargi na postanowienie wydane na podstawie art. 152 § 1 k.p.a. jest rozpoznawana przez sąd pierwszej instancji w tzw. trybie uproszczonym, tłumaczył to granicami postępowania wyjaśniającego, zdecydowanie zawężonymi w relacji do postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy⁴².

Takie, jak przytoczono ilustracyjnie powyżej, dość „łagodne” podejście do odkodowania przesłanki skutku suspensywnego wznowienia postępowania zderza się też z takimi orzeczeniami, w których składy orzekające sądów administracyjnych starają się niuansować podejście do roztrząsanej instytucji. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2015 r.⁴³ stwierdzono, że „o dużym prawdopodobieństwie uchylene decyzji w rozumieniu art. 152 § 1 k.p.a. można mówić wówczas, gdy bez konieczności przeprowadzania szczegółowej analizy materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy oraz dowodów i argumentów przedstawionych przez stronę postępowania, jak również bez konieczności dokonywania szczegółowej analizy przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie możliwe jest stwierdzenie, że decyzja zostanie uchylona”. W motywach tego orzeczenia użyto kwantyfikatora pozaustawowego, co zdaje się sugerować, że kwestia wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji

⁴¹ II OSK 3060/14, LEX nr 2143537.

⁴² Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 577/18, LEX nr 3065601.

⁴³ II OSK 456/14, LEX nr 20108529.

(postanowienia) w rozważanym trybie wywołuje pewną obawę przed łatwo dostępnym wkroczeniem w byt decyzji dotychczasowej. W innym orzeczeniu wskazano, że „ocena prawdopodobieństwa uchylecia decyzji ostatecznej powinna być przekonująca i wyczerpująca, oparta na materiale dowodowym, przede wszystkim zawartym w aktach sprawy zakończonej dotychczasową decyzją, nawiązująca do przesłanki wznowienia postępowania oraz do konkretnych okoliczności wskazujących na prawdopodobieństwo wyeliminowania decyzji ostatecznej we wznowionym postępowaniu. Aby dokonać takiej oceny, organ administracyjny musi przeanalizować cały zebrany dotychczas w danej sprawie materiał dowodowy”⁴⁴.

Wydając postanowienie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji dotychczasowej, właściwy organ ma także obowiązek poprawnego uzasadnienia tego rozstrzygnięcia. Ponadto należałoby opowiedzieć się za dopuszczalnością wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej w części. Będzie to w szczególności zachodziło, gdy przekonanie organu odnośnie do prawdopodobieństwa uchylecia decyzji dotychczasowej odnosić się będzie wyłącznie do oznaczonej części takiej decyzji. Nie można wykluczyć też takiego przypadku, gdy przed rozpoznaniem wniosku o wstrzymanie wykonania nastąpiło częściowe wykonanie decyzji dotychczasowej. Wykonanie decyzji dotychczasowej w takim przypadku będzie skutkowało bezprzedmiotowością wniosku o zastosowanie skutku suspensywnego wznowienia postępowania. W konsekwencji w tym zakresie postępowanie stanie się bezprzedmiotowe, co będzie wymagać wydania postanowienia o jego umorzeniu (art. 105 § 1 w zw. z art. 126 k.p.a.)⁴⁵.

VII.

Poważne wątpliwości budzi zastrzeżenie dotyczące ograniczenia podmiotowego możliwości zaskarżenia zażaleniem postanowienia nadającego wznowieniu skutek suspensywny. Art. 152 § 2 k.p.a. stanowi bowiem, że na postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji stronie służy zażalenie, chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze. W literaturze prezentowane jest stanowisko, według którego istnieje możliwość skorzystania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a.

⁴⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 maja 2020 r., II SA/Rz 1297/19, LEX nr 3036878. Zarazem w dalszych motywach tego wyroku wskazano, iż „wystarczające jest powzięcie przez organ uzasadnionego przekonania, że we wznowionym postępowaniu może dojść do wydania decyzji uchylającej”.

⁴⁵ W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r. (II SA/Łd 418/19, LEX nr 2764561) wskazano, że „skoro istotą wstrzymania wykonania decyzji z art. 152 § 1 k.p.a. jest niedopuszczenie do wykonania decyzji, stwierdzenie jej wykonania musi prowadzić do konstatacji, że brak jest już możliwości ingerencji właściwego organu w sferę wykonywania decyzji przez jej adresata”.

wobec postanowienia wydanego na podstawie art. 152 § 1 k.p.a. działających w pierwszej instancji ministrów czy samorządowych kolegiów odwoławczych⁴⁶. Również prezentowałem taki pogląd, mając na względzie potrzebę istnienia sądowej kontroli postanowienia nadającego (lub odmawiającego nadania) skutek suspensywny we wznowionym postępowaniu⁴⁷. *De lege ferenda* należy postulować nowelizację art. 152 § 2 k.p.a. poprzez usunięcie zwrotu „chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze” oraz zastąpienie przecinka kropką. W ten sposób doszłoby w pewnym zakresie do ujednoczenia procesowych aspektów nadawania skutku suspensywnego w ramach nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji – wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Art. 159 § 2 k.p.a. stanowi bowiem dość zwięźle, że „na postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji służy stronie zażalenie”. Do rozważenia pozostaje także zawężenie w art. 152 § 2 k.p.a. zaskarżalności wobec wyłącznie przypadku wstrzymania wykonania decyzji dotychczasowej, tak jak to jest w postępowaniu nieważnościowym. Nie widzę dostatecznych powodów, aby analogiczne regulacje w obu tych trybach, gdy idzie o skutek suspensywny, miały nadal cechować tak znacząca odrębność, gdy idzie o kwestię zaskarżalności postanowienia w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji dotychczasowej.

VIII.

Ustawodawca nie określił terminu, w którym obowiązuje postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji dotychczasowej, przeto nie jest jasne, jak długo mają trwać skutki postanowienia nadającego wznowieniu skutek suspensywny. Wydawano go, wychodząc z założenia, że zapadnie decyzja uchylająca decyzję dotychczasową. *Prima facie* nie wydaje się przeto zasadne, aby skutki tego postanowienia trwały nadal po wydaniu takiej decyzji, mimo że odmówiono uchylecia decyzji dotychczasowej (art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.), względnie ograniczono się do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem przepisów prawa (art. 151 § 2 k.p.a.), a także wówczas gdy postępowanie wznowieniowe – jako bezprzedmiotowe – umorzono (art. 105 § 1 k.p.a.). Pośrednio na taki zasięg czasowy skutków postanowienia wydawanego na podstawie art. 152 § 1 k.p.a. wskazuje art. 187 k.p.a. regulujący nakaz rozważenia przez właściwy organ wstrzymania wykonania decyzji w następstwie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu „do chwili załatwienia sprzeciwu”. Odmienny pogląd zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 10 grudnia 2020 r.⁴⁸, gdzie podniesiono, że ewentualne wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 152 k.p.a. ma

⁴⁶ Por. G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2002, s. 59.

⁴⁷ R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania...*, s. 185.

⁴⁸ II SA/Kr 1291/20, LEX nr 3113579.

w założeniu charakter prowizoryczny, bo upada najpóźniej z chwilą ostatecznego zakończenia postępowania wznowionego. W ocenie składu orzekającego tego Sądu „do tej chwili kwestia tego wstrzymania jest jednak cały czas aktualna, powinna być przez organ rozważana z urzędu, a w razie złożenia wniosku przez stronę – wymaga rozstrzygnięcia. Powinności tej nie znosi zakończenie jakiegoś etapu postępowania wznowionego, w szczególności nie znosi jej wydanie w tym postępowaniu rozstrzygnięcia, które nie ma jeszcze przymiotu ostateczności”. Wydaje się, że sens tej wypowiedzi jurydycznej odnosi się do możliwości orzekania w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji objętej wznowieniem, także na etapie postępowania odwoławczego od decyzji wydanej we wznowionym postępowaniu. Pozostaje jednak kwestia właściwości organu w tym względzie i pewnej rekonstrukcji przesłanki orzekania w powyższym zakresie – skoro organ pierwszej instancji np. już uchylił decyzję dotychczasową, to przecież nie będzie można posłużyć się przesłanką „prawdopodobieństwa uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania”. Opowiedzenie się zaś za dopuszczalnością korzystania z tej możliwości przez organ odwoławczy pozostaje w opozycji do wyraźnie zakreślonej właściwości organu do wydania postanowienia w trybie art. 152 § 1 k.p.a. – ma nim być organ „właściwy w sprawie wznowienia”. Te okoliczności powodują, że nie przyłączam się do stanowiska wyrażonego w motywach powyższego orzeczenia.

Brak w Kodeksie postępowania administracyjnego podstaw do czasowego zakresu obowiązywalności postanowienia o wstrzymaniu wykonania sprawy, że ewentualne przekonanie organu, który najpierw w ramach wznowienia nadał mu skutek suspensywny, a później doszedł do wniosku, że jednak nie zachodzą przesłanki uchylenia decyzji dotychczasowej, nie znajduje jednoznacznego odzwierciedlenia w przepisach Kodeksu. Nie zawiera on w tym względzie swoistej klauzuli *rebus sic stantibus*, pozwalającej niejako „wycofać się” z wcześniejszego orzeczenia odnośnie do suspensywności, oczywiście wykluczając przypadki skutecznego zaskarżenia takiego postanowienia. Natomiast wypada zgodzić się ze stwierdzeniem, według którego odmowa wstrzymania wykonania decyzji nie tworzy powagi rzeczy rozstrzygniętej ostatecznie i nie uniemożliwia ponownego złożenia wniosku. Postępowanie w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej ma charakter incydentalny w ramach procedury wznowieniowej, co oznacza, że nie rozstrzyga się w nim sprawy merytorycznie i nie jest ono rozstrzygnięciem kończącym w sprawie. Z powyższego wynika, że postanowienie wstrzymujące wykonanie decyzji ostatecznej może zostać wydane pomimo uprzedniej odmowy wstrzymania jej wykonania w toku toczącego się postępowania wznowieniowego, o ile tylko zaistnieją ku temu przesłanki określone w art. 152 § 1 k.p.a.⁴⁹

⁴⁹ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 maja 2020 r., II SA/Ke 375/20, LEX nr 3030322.

IX.

Powyższe uwagi – ze względu na ograniczoną objętość opracowania – ograniczone zostały do uwypuklenia najistotniejszych kwestii dotyczących problematyki suspensywności wznowienia postępowania. Mają raczej zmierzać do podniesienia wagi tej instytucji dla obywatela zainteresowanego wzruszeniem decyzji dotychczasowej, a w pierwszej kolejności wstrzymania jej wykonania. Omówiona regulacja art. 152 k.p.a. to przykład klasycznej konstrukcji ustawowej próby rozstrzygnięcia konfliktu wartości w prawie – trwałości decyzji ostatecznej oraz potrzeby istnienia możliwości uchronienia przed skutkami wykonywania dotychczasowego aktu. Przeprowadzona analiza przekonuje, że rozwiązania tam zawarte powinny zostać poddane rozważnej nowelizacji, w szczególności w kierunku pożądanej jednolitości w aspekcie tożsamej konstrukcji w ramach postępowania nieważnościowego.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Adamiak B., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9: *Prawo administracyjne procesowe*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Bandarzewski K., *Glosa do wyroku WSA w Łodzi z 5 sierpnia 2012 r., II SA/Łd 619/11*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 8.
- Borkowski J., [w:] J. Borkowski (red.), J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Chróścielewski W., [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, A. Krawczyk, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Iserzon E., [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965.
- Jaškowska M., [w:] A. Wróbel, M. Jaškowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Klat-Wertelecka L., *Odmowa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8.
- Kmiecik Z.R., Kotulska M., *Przedawnienie wzruszalności decyzji w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3.
- Knosala E., Łaszczycza G., „Uprawdopodobnienie” i „prawdopodobieństwo” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] *Wokół problematyki cywilnoprosesowej. Studium teoretyczno-prawne*, Katowice 2001.
- Kopacz E., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Łaszczycza G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2002.

- Martysz C., [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Kraków 2005.
- Mzyk E., *Wznowienie postępowania administracyjnego (w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego)*, Warszawa–Zielona Góra 1994.
- Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.
- Sawuła R., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 16 kwietnia 2007 r., II GPS 1/07*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Sawuła R., *Uchylenie lub zmiana ostatecznej decyzji administracyjnej w stanie wyższej konieczności*, Rzeszów 2021.
- Sawuła R., *W kwestii suspensywności sprzeciwu prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przeszłości. Księga Jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008.
- Sobieralski K., *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Sobieralski K., *Weryfikacja decyzji i postanowień w trybie wznowienia postępowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, cz. 5: *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2021.
- Stahl M., *Środki prawne w postępowaniach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1972, nr 92.
- Stankiewicz R., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Żukowski L., [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- Żukowski L., *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168; Dz.U. 2022, poz. 2000).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329).

ORZECZNICTWO

- Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., II GPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77.
- Wyrok NSA z dnia 2 września 1998 r., IV SA 2311/96, LEX nr 43804.
- Wyrok NSA z dnia 22 października 1998 r., IV SA 1905/96, LEX nr 43750.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., I OSK 1711/07, LEX nr 478302.
- Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2010 r., II OSK 965/09, LEX nr 597981.
- Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2013 r., II OSK 2393/11, LEX nr 1337352.
- Wyrok NSA z dnia 29 października 2015 r., II OSK 456/14, LEX nr 20108529.
- Wyrok NSA z dnia 18 maja 2016 r., II OSK 2178/14, LEX nr 2083438.
- Wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3060/14, LEX nr 2143537.
- Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2796/16, LEX nr 2388427.
- Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 577/18, LEX nr 3065601.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r., II SA/Łd 418/19, LEX nr 2764561.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2020 r., II SA/Ol 13/20, LEX nr 2956936.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 maja 2020 r., II SA/Rz 1297/19, LEX nr 3036878.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 maja 2020 r., II SA/Ke 375/20, LEX nr 3030322.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2020 r., II SA/Kr 1291/20, LEX nr 3113579.

ABSTRACT

The article discusses the construction regulated in the provisions of Article 152 of the Administrative Procedure Code concerning the suspensive effect within the framework of resumption of administrative proceedings. The paper focuses on the premise, form and effects of issuing a decision in this course of action. The current regulation was analyzed and *de lege ferenda* postulates were submitted. The analysis is based on the doctrinal works and the decisions of the administrative courts.

Keywords: decisions of the administrative courts; resumption of administrative proceedings; suspensory

ABSTRAKT

W artykule podjęto rozważania odnośnie do konstrukcji uregulowanej w przepisach art. 152 Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skutku suspensywnego w ramach wznowienia postępowania administracyjnego. Przedmiot uwagi stanowią przesłanka, forma i skutki wydawania postanowienia w tym trybie. Analizie poddano aktualną regulację oraz zgłoszono postulaty *de lege ferenda*. Wywody przeprowadzono z wykorzystaniem dorobku doktrynalnego i orzeczeń sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: orzeczenia sądów administracyjnych; wznowienie postępowania administracyjnego; suspensywność