Krzysztof Sobieralski*
DOI: 10.34616/150531

Przedmiot rozpoznania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego

W dawniejszej nauce przyjmowano, że wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (także podatkowej) zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością procesową wyliczoną enumeratywnie w przepisach prawa procesowego lub ustawach szczególnych[1]. Postępowanie wznowieniowe posiada charakter samoistny. Stanowi nowe, odrębne postępowanie w stosunku do postępowania zwykłego. Jego przedmiotem jest sprawa administracyjna (podatkowa) procesowa – czyli sprawa weryfikacji decyzji ostatecznej rozstrzygającej sprawę administracyjną (podatkową) materialną. Podstawy prawne do wznowienia postępowania administracyjnego i podatkowego nie posiadają jednolitego charakteru. Obecnie nie można już twierdzić, że są to jedynie kwalifikowane wady procesowe tkwiące w postępowaniu organu administracji publicznej (organu podatkowego) poprzedzającym wydanie decyzji ostatecznej rozstrzygającej sprawę materialną, chociaż statystycznie stanowią najczęstszą przyczynę wznowienia postępowania. Współcześnie przyjmuje się, że owa weryfikacja musi nastąpić nie tylko wówczas, gdy postępowanie poprzedzające wydanie decyzji dotknięte było kwalifikowaną wadą wyliczoną w przepisach prawa procesowego, ale także wówczas, gdy stan faktyczny bądź stan prawny, przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia sprawy, okazał się następczo inny. Jeśli chodzi o stan faktyczny, to może tu wchodzić w grę sytuacja, gdy zostaje ujawniona nowa oraz istotna dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczność faktyczna (lub środek dowodowy) istniejąca uprzednio, ale nieznana organowi załatwiającemu sprawę. Może to jednak być również zmiana następcza, tzn. taka, która zaistniała już po rozstrzygnięciu sprawy decyzją ostateczną (np. rozstrzygnięcie kwestii wstępnej przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przez organ rozstrzygający sprawę

* Dr hab. Krzysztof Sobieralski, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-2412-6674.

[1] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 230; *idem*, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 242.

czy też następcze uchylenie decyzji lub postanowienia, w oparciu o które wydano decyzję rozstrzygającą sprawę). Następcza zmiana stanu prawnego, stanowiąca podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub podatkowego, nie dotyczy zmian legislacyjnych, przeprowadzonych przez ustawodawcę po rozstrzygnięciu przez właściwy organ administracji publicznej sprawy indywidualnej decyzją ostateczną, lecz obejmuje eliminację podstawy prawnej wydania decyzji rozstrzygającej sprawę indywidualną na skutek dokonanej w wyroku TK negatywnej oceny zgodności z Konstytucją RP tej podstawy prawnej lub negatywnej oceny TSUE. Celem instytucji wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego) jest weryfikacja postępowania poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (podatkowej) na podstawie zasad przyjętych w przepisach prawa procesowego, z położeniem akcentu na przestrzeganie gwarancji ustalenia stanu faktycznego zgodnie z zasadą ogólną prawdy obiektywnej, przy udziale strony[2]. Chodzi zatem zarówno o weryfikację prawidłowości ustalenia stanu faktycznego z punktu widzenia wykluczenia ciężkiego naruszenia przepisów prawa podważającego obiektywne ustalenie stanu faktycznego, jak i o weryfikację prawidłowości ustalenia stanu prawnego, jeśli doszło do następczej oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych, stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej decyzją administracyjną. Wadliwe ustalenie stanu faktycznego może być wynikiem zarówno zawinionego (czasem celowego) naruszenia (np. dopuszczenie się przestępstwa przez organ podatkowy), jak i okoliczności niezawinionych. Hierarchiczna wadliwość stanu prawnego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej jest natomiast okolicznością niezawinioną przez organ, który wszak musiał stosować wszystkie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, korzystające z domniemania prawidłowości. Niezbędność istnienia instytucji wznowienia postępowania administracyjnego wynika z faktu, że już po przyjęciu decyzji ostatecznej lub ostatecznego postanowienia może ujawnić się wadliwość postępowania, w którym to orzeczenie zapadło, mogą też pojawić się okoliczności powodujące, że przesłanki, na których oparto rozstrzygnięcie sprawy, straciły znaczenie.

W art. 145 § 1 k.p.a. ustawodawca przyjął, że: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie […]". Odwołania do zakończenia „sprawy" decyzją ostateczną nie ma już jednak w przypadku przesłanek wznowienia postępowania określonych w art. 145a k.p.a. i art. 145b k.p.a.

Należy rozważyć, jakiego rodzaju „sprawa" jest przedmiotem rozpoznania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego.

---

[2] Zob. B. Adamiak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 249.

T. Kiełkowski sprawę administracyjną ujął jako: „kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący”[3]. Zdaniem T. Wosia sprawę administracyjną stanowi przewidziana w przepisach prawa administracyjnego materialnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracji i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi. Stosunek administracyjnoprawny zawiązuje się wraz z powstaniem sprawy administracyjnej. Następuje to z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych zawartych w hipotezie normy wyższego stopnia stanowiącej o powinności zastosowania normy przedmiotowej przez rozstrzygnięcie o określonych uprawnieniach lub obowiązkach za pomocą autorytatywnego aktu, którym najczęściej jest decyzja administracyjna[4].

Ustalając przedmiot postępowania prowadzonego w nadzwyczajnym trybie wznowienia postępowania administracyjnego, należy mieć na względzie pojęcie i cel tej instytucji procesowej. Niemniej trzeba pamiętać, że jest ona związana z przedmiotem i pojęciem ogólnego postępowania administracyjnego. Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego nie istnieją bez trybu zwykłego. Dlatego w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzwyczajnym, a w szczególności w trybie wznowienia postępowania administracyjnego dochodzi do wzajemnego przenikania się tych przedmiotów. Stosownie do treści art. 1 pkt 1 k.p.a. przepisy k.p.a. regulują postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco. Sprawa indywidualna jest elementem statycznym postępowania administracyjnego. Natomiast postępowanie prowadzone w celu jej rozstrzygnięcia to właśnie element kinetyczny[5]. Ustawodawca w art. 1 pkt 1 k.p.a. nie ograniczył pojęcia rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej jedynie do postępowania prowadzonego przez właściwy organ w trybie zwykłym. Postępowanie administracyjne toczące się w trybie nadzwyczajnym również jest prowadzone w sprawie indywidualnej, chociaż w innej perspektywie. Sprawa weryfikacji rozstrzygnięcia organu administracji publicznej i konsekwencji prawnych tej weryfikacji to także sprawa indywidualna. W trybie zwykłym postępowania administracyjnego rozstrzygnięcie sprawy

[3] T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

[4] Zob. T. Woś, [w:] H. Knysiak-Molczyk *et al.*, T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 102 i n.; *idem*, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr No 1022, „Prawo” 1990, t. CLXVIII, s. 334; T. Kiełkowski, *Sprawa*…, s. 33.

[5] Szerzej na temat statyki i kinetyki procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego zob. K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 70 i n.

indywidualnej to konkretyzacja praw lub obowiązków jednostki (rozstrzygnięcie merytoryczne o charakterze materialnym). Tutaj aspekt procesowy należy tylko do kinetyki postępowania, sam w sobie nie stanowi jeszcze przedmiotu postępowania. W trybach nadzwyczajnych – z uwagi na ich cel i charakter – przedmiot postępowania składa się z dwóch komponentów, które są autonomiczne, ale jednak powiązane ze sobą na zasadzie zależności *sine qua non*. Pierwszy z nich to komponent procesowy – sprawa indywidualna (administracyjna) procesowa. Gdy zaistnieje ten pierwszy, wówczas w grę wchodzi komponent materialny – sprawa indywidualna (administracyjna) materialna. W trybie nadzwyczajnym komponent procesowy uzyskuje dodatkowy walor – nie stanowi już w całości elementu kinetyki postępowania, ale w znacznym zakresie wchodzi w obszar statyki postępowania, czyli w obszar klasycznego przedmiotu postępowania administracyjnego.

Dla trybu wznowienia postępowania administracyjnego charakterystyczne jest, że rozpoznawane są w nim dwie kwestie. Pierwsza polega na zbadaniu istnienia podstaw do uchylenia ostatecznej decyzji dotychczasowej w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie wznowienia postępowania, wśród których na czoło wysuwa się „rozstrzygnięcie sprawy" decyzją ostateczną lub jej milczące załatwienie (art. 145 § 1 k.p.a. i art. 122g k.p.a.). Druga obejmuje ponowne rozstrzygnięcie co do istoty sprawy załatwionej decyzją ostateczną, ale przez pryzmat tych prawnych i faktycznych zaszłości, które stały się przyczyną wznowienia postępowania. Jeżeli organ stwierdzi, że istnieją podstawy do uchylenia ostatecznej decyzji dotychczasowej i nie zachodzą przesłanki negatywne, wyrażone w art. 146 k.p.a., to wówczas: 1) wydaje decyzję o uchyleniu decyzji dotychczasowej lub uchyleniu skutku milczącego załatwienia sprawy oraz 2) wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Ze względu na to, że przedmiot postępowania w sprawie wznowienia postępowania jest złożony, w postępowaniu tym może występować zarówno indywidualna sprawa administracyjna materialna, jak i sprawa administracyjna procesowa.

Rozróżnienia sprawy materialnej i sprawy procesowej dokonał T. Kiełkowski, stwierdzając, że: „z normą materialną, kreującą odrębną sprawę administracyjną, mamy do czynienia w wypadku, gdy jej hipoteza albo w ogóle abstrahuje od okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w chwili wydania poprzedniego rozstrzygnięcia, albo wskazuje na ich późniejszą (następczą) zmianę; zaś gdy hipoteza ta odsyła do stanu, który we wspomnianej chwili obiektywnie istniał – w grę wchodzi norma procesowa, pozwalająca na odstępstwo od zasady *ne bis in idem* i powtórne orzekanie w «tej samej» sprawie"[6].

[6] T. Kiełkowski, *Sprawa…*, s. 88; zob. *idem*, *Przyczynek do wykładni art. 29 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 2000, nr 11, s. 47.

Należy uznać, że sprawy mające za podstawę normy materialne to sprawy materialne. Sprawy procesowe to – analogicznie – sprawy, których podstawą są normy procesowe. Pojęcie sprawy materialnej wyjaśniła również B. Adamiak, wywodząc, że: „Sprawy administracyjne materialne to te, które mają podstawy prawne w normie prawa materialnego. Istotą tych spraw jest dokonanie w trybie unormowanym prawem procesowym, w formie decyzji administracyjnej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki mającej interes prawny lub obowiązek prawny”[7]. Przyczyną odróżnienia norm materialnych od procesowych jest istnienie w prawie administracyjnym procesowym dwóch trybów tego postępowania: postępowania zwykłego i postępowania nadzwyczajnego. Sprawa administracyjna materialna jest przedmiotem postępowania zwykłego. Ponadto sprawa administracyjna materialna może zostać rozstrzygnięta tylko w formie decyzji administracyjnej lub załatwiona milcząco. Niemniej zakres dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego obejmuje również zaskarżalne postanowienia, które posiadają zasadniczo charakter procesowy i sprawy administracyjnej materialnej nie rozstrzygają. Wyjątek stanowią jedynie postanowienia wywołujące skutki takie jak decyzje, np. postanowienie organu współdziałającego (art. 106 k.p.a.), postanowienie o zatwierdzeniu ugody lub niektóre postanowienia wydawane na podstawie o.p.

Istotą spraw administracyjnych procesowych jest: „dokonanie w trybie unormowanym prawem procesowym, w formie decyzji administracyjnej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawa procesowego regulującej określone rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia zgodnego z prawem sprawy administracyjnej materialnej”[8].

Przedmiot postępowania w sprawie wznowienia postępowania jest złożony. Zasadniczo obejmuje on dwie odmienne kwestie prawne. Pierwsza dotyczy możliwości uchylenia decyzji weryfikowanej w tym trybie nadzwyczajnym. Druga – merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej materialnej, przy czym o ile dopuszczalność wznowienia postępowania administracyjnego i zaistnienie jego pozytywnych przesłanek oznacza, że sprawa administracyjna materialna jest ponownie otwierana i rozpoznawana, o tyle warunkiem ponownego rozstrzygnięcia przez organ sprawy administracyjnej materialnej jest zakończenie pierwszej kwestii przez uchylenie weryfikowanej decyzji ostatecznej (postanowienia). Brak możliwości uchylenia weryfikowa-

[7] B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, nr 8, s. 29.

[8] *Ibidem*, s. 29.

nej decyzji (postanowienia) z uwagi na zaistnienie przesłanek negatywnych wznowienia postępowania administracyjnego nie stanowi zatem przeszkody do ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej, a jedynie jest przeszkodą do ponownego merytorycznego jej rozstrzygnięcia. Kształt regulacji przedmiotu w sprawie wznowienia postępowania, który obejmuje nie tylko to, czy postępowanie, w którym zapadła ostateczna decyzja było dotknięte jedną z wad lub okoliczności wyliczonych w art. 145 § 1, 145a i 145b k.p.a., ale również rozpoznanie i rozstrzygnięcie istoty sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną, nadała nowelizacja dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego[9]. W istocie na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. wydawany jest jeden akt administracyjny (jedna decyzja), który rozstrzyga dwie kwestie, dwie sprawy administracyjne – procesową oraz materialną. Przedmiotem postępowania obejmującego pierwszą kwestię prawną jest sprawa administracyjna procesowa. Jej rozstrzygnięcie następuje w decyzji kończącej postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 151 w związku z art. 149 § 2 k.p.a.)[10]. Przedmiot obejmujący pierwszą kwestię jest wyznaczany przez przesłanki pozytywne i negatywne wznowienia postępowania. Przesłanki pozytywne obejmują rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną, na drodze postępowania administracyjnego albo milczące załatwienie sprawy oraz wystąpienie jednej z podstaw prawnych wznowienia postępowania wskazanych w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 k.p.a. i art. 145b § 1 k.p.a. Do przesłanek negatywnych zalicza się termin wynikający z art. 146 § 1 k.p.a. oraz rozstrzygnięcie sprawy w trybie wznowienia postępowania odpowiadające treści decyzji ostatecznej (art. 146 § 2 k.p.a.). Należy rozróżnić, że terminem nie jest ograniczona dopuszczalność wznowienia postępowania. Termin dotyczy tylko dopuszczalności uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. „Wznowienie postępowania może zatem nastąpić w każdym czasie, niezależnie od upływu terminu wejścia do obrotu prawnego decyzji ostatecznej”[11].

---

[9] Dz. U. Nr 4, poz. 8.

[10] Postanowienie o wznowieniu postępowania lub odmowie wznowienia postępowania jest rozstrzygnięciem pierwszego etapu postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Przedmiotem tego etapu jest jedynie zbadanie dopuszczalności formalnego uruchomienia omawianej instytucji procesowej. Ocena przyczyn wznowienia postępowania przed wydaniem postanowienia o jego wznowieniu jest niedopuszczalna. Z tych względów nie sposób przyjąć, że rozstrzygnięcie kwestii istnienia podstaw wznowienia postępowania następuje w momencie wydania postanowienia o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 k.p.a.) bądź odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.).

[11] B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, ST 1992, nr 12, s. 46.

Rozstrzygnięcie kwestii pierwszej postępowania w sprawie wznowienia postępowania przesądza o bycie prawnym decyzji weryfikowanej, podjętej w postępowaniu zwykłym lub nadzwyczajnym, a więc co do obowiązywania jej w obrocie prawnym. Może ono doprowadzić do uchylenia decyzji dotychczasowej bądź odmowy jej uchylenia. Rezultatem uchylenia decyzji dotychczasowej jest wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (art. 151 § 1 pkt 2 *in principio*). W tym momencie, o czym była już mowa, następuje rozstrzygnięcie kwestii pierwszej. Do rozwiązania pozostaje jeszcze kwestia druga sprawy administracyjnej materialnej, prowadząca do rozstrzygnięcia o uprawnieniach bądź obowiązkach płynących z materialnej normy konkretyzowanej (art. 151 § 1 pkt 2 *in fine*). W zależności od konkretnego przypadku rozstrzygnięcie sprawy co do istoty – po stwierdzeniu, że zachodzą podstawy do wznowienia postępowania, może mieć charakter merytoryczny bądź niemerytoryczny.

W przypadku rozstrzygnięcia merytorycznego przedmiotem postępowania obejmującego kwestię drugą jest sprawa administracyjna materialna. Należy podkreślić, że w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania dopuszczalne jest wyłącznie rozstrzygnięcie tożsamej pod względem podmiotowym, przedmiotowym i podstawy sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną[12]. Należy jednak poczynić zastrzeżenie, że ze względu na zasadę orzekania na podstawie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w chwili orzekania tożsamość sprawy nie zawsze będzie implikować wszystkie jej elementy w porównaniu ze stanem istniejącym w chwili wydania weryfikowanej decyzji[13]. W zakresie kwestii drugiej mieści się również przypadek, gdy w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 k.p.a.). Dla sprawdzenia, czy taka sytuacja zachodzi, konieczne jest ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej na podstawie przepisów prawa materialnego, prowadzące do hipotetycznego rozstrzygnięcia sprawy. Sprawa ma więc w takim przypadku charakter materialny. Jeżeli treść hipotetycznego rozstrzygnięcia będzie pokrywać się z rozstrzygnięciem przyjętym w weryfikowanej decyzji ostatecznej, organ zobowiązany jest wówczas wydać decyzję stwierdzającą wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa[14].

---

[12] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 658.

[13] Por. T. Kiełkowski, *Sprawa…*, s. 145.

[14] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 793; por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 146. Autor zajął stanowisko, że organ powinien odmówić uchylenia dotychczasowej decyzji.

Rozstrzygnięcie istoty sprawy może być również niemerytoryczne, co będzie skutkowało umorzeniem postępowania. Taka konieczność może zaistnieć np. w wyniku wyłączenia możliwości wydania w danej sprawie decyzji administracyjnej na skutek zmiany stanu prawnego, która nastąpiła po wznowieniu postępowania. Organ rozpoznający sprawę na nowo powinien wówczas uchylić decyzję dotychczasową i umorzyć postępowanie w trybie zwykłym, który został otwarty na nowo wskutek wznowienia postępowania. Jedyną podstawą prawną wydania decyzji niemerytorycznych są przepisy proceduralne, w tym przypadku art. 151 § 1 pkt 2 w związku z 105 k.p.a.[15] Z powyższych treści wynika, że jeżeli dojdzie do uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania i niemerytorycznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy poprzez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, to zarówno pierwsza, jak i druga kwestia składające się na przedmiot postępowania w sprawie wznowienia postępowania będą miały charakter sprawy procesowej. Dojdzie do umorzenia, bo nie ma tożsamości sprawy administracyjnej materialnej, która jest przesłanką merytorycznego orzekania w tym trybie. Tak samo byłoby w razie niemerytorycznego zakończenia postępowania w sprawie wznowienia postępowania, do którego mogłoby dojść np. w razie śmierci strony, gdy prawa i obowiązki mają charakter osobisty, w przypadku cofnięcia przez stronę żądania wszczęcia postępowania w pierwotnym postępowaniu. Bo czym innym byłoby umorzenie postępowania wznowieniowego na podstawie art. 105 k.p.a. (np. z powodu cofnięcia podania o wznowienie postępowania), a czym innym umorzenie postępowania wznowieniowego oraz wznowionego.

Może zaistnieć sytuacja, w której mimo stwierdzenia zaistnienia podstaw do wznowienia postępowania organ nie będzie miał możliwości rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Mowa tutaj o przesłance negatywnej terminu, wyrażonej w art. 146 § 1 k.p.a. Konsekwencją jej zaistnienia jest stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa i wskazanie, że decyzja nie została uchylona z powodu upływu terminu, o którym mowa wyżej (art. 151 § 2 k.p.a.). Wówczas dojdzie do rozpoznania i rozstrzygnięcia wyłącznie sprawy procesowej, załatwiającej pierwszą kwestię prawną, bez rozpoznania i rozstrzygnięcia kwestii drugiej. Rozstrzygnięcie to przyjmie formę decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Sprawa administracyjna materialna nie zostanie rozstrzygnięta – to znaczy ponownie rozstrzygnięta w rozumieniu rozstrzygnięcia o prawach lub/i obowiązkach strony w postępowaniu wznowionym. Należy jednak podkreślić, że zaistnienie przesłanek nega-

[15] Z.R. Kmiecik, *Postępowania administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne*, Kraków 2000, s. 113.

tywnych określonych w art. 146 k.p.a. nie stanowi przeszkody do rozpoznania sprawy administracyjnej materialnej w postępowaniu wznowionym. Wydanie decyzji na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. dopuszczalne jest wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania co do podstaw wznowienia i rozstrzygnięcia istoty sprawy. Przesłanka negatywna w żadnym razie nie wyłącza obowiązku organu administracji ponownego rozpoznania sprawy materialnej, a jedynie zakazuje uchylania decyzji. Stąd w razie, gdy właściwy organ ustali, że w odniesieniu do decyzji ostatecznej, ostatecznego postanowienia, na które służyło zażalenie lub w odniesieniu do skutku milczącego załatwienia sprawy zachodzą okoliczności wyliczone w art. 145 § 1, 145a i 145b k.p.a., obowiązany jest do ponownego rozpoznania sprawy, z tym że w razie gdy wystąpi przesłanka negatywna, nie może uchylić decyzji postanowienia lub skutku milczącego załatwienia sprawy[16]. Ustalenie przez organ prowadzący postępowanie wznowieniowe, że wystąpiły pozytywne podstawy wznowienia postępowania, aktualizuje jego obowiązek w zakresie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej materialnej, a więc przeprowadzenia typowego postępowania jurysdykcyjnego[17]. W postępowaniu tym nie może zabraknąć jednego z jego stadiów, tj. stadium postępowania wyjaśniającego, które obejmuje ciąg czynności procesowych zorientowanych na ustalenie stanu faktycznego sprawy, dającego podstawę do zastosowania normy prawa materialnego.

Scharakteryzowane rozstrzygnięcia mogą zapaść na skutek stwierdzenia przez organ w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania podstaw do uchylenia ostatecznej decyzji dotychczasowej. Na wypadek, gdyby okazało się, że podstawy te nie istnieją, konieczne jest wydanie decyzji przewidzianej w art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. Załatwienie kwestii pierwszej odmową uchylenia decyzji ze względu na brak podstaw do jej uchylenia decyduje o braku możliwości przystąpienia do kwestii drugiej. Wówczas dochodzi wyłącznie do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy procesowej.

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że w ramach sprawy administracyjnej procesowej dochodzi do otwarcia sprawy materialnej i do jej rozpoznania. Sprawa administracyjna procesowa nie przekształca się jednak w sprawę administracyjną materialną. Ta ostatnia posiada bowiem szczególny, autonomiczny charakter. Sprawa procesowa trwa nadal, obejmując elementy

---

[16] K. Sobieralski, P. Janiak, *Skutki prawne wystąpienia negatywnych przesłanek wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 517-528; zob. wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II OSK 2644/16, LEX nr 2419441.

[17] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 229.

proceduralne wznowienia. W ramach sprawy procesowej dochodzi do otwarcia sprawy materialnej. Chociaż w tej sytuacji mamy już do czynienia z dominacją elementów materialnych nad warstwą formalną.