

Prawne konsekwencje upływu terminu na złożenie wniosku o podjęcie postępowania administracyjnego zawieszonego na żądanie strony

Jubileusz Pana Profesora Jerzego Supernata, czołowego przedstawiciela wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego, stanowi doskonały powód do podjęcia rozważań na temat prawa administracyjnego jako miejsca spotkania państwa i jednostki. Spojrzenie na prawo administracyjne z tej perspektywy, mające – jak wskazuje Szanowny Jubilat – „mocne korzenie i uzasadnienie historyczne”¹, daje się w sposób naturalny odnieść do postępowania administracyjnego, które jest miejscem spotkania różnorodnych podmiotów, a przede wszystkim, każdorazowo, organu administracji publicznej oraz strony postępowania. Spotkanie to ma zawsze charakter czasowy, a jednostka – jeśli jest jego inicjatorem – dąży najczęściej do jego szybkiego zakończenia. Występują jednak i takie sytuacje, w których w interesie strony, na wniosek której postępowanie zostało wszczęte, będzie zawieszenie postępowania, a zatem wstrzymanie jego biegu² (przerwanie toku czynności procesowych³). Ustawodawca warunkuje możliwość zawieszenia postępowania w tym przypadku od wystąpienia następujących przesłanek: 1) wniosku tejże strony; 2) braku sprzeciwu pozostałych stron; 3) niezagrożenia dla interesu społecznego⁴. Zawieszenie postępowania z tej przyczyny ma wyznaczone granice temporalne. Jak stanowi art. 98 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane. Przedmio-

* Dr, Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-6364-2217.

¹ J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 548.

² J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 102.

³ A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 143.

⁴ Art. 98 § 1 k.p.a.

tem dalszej analizy będzie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o prawne konsekwencje upływu terminu, o którym mowa. Początkiem biegu wskazanego terminu jest data zawieszenia postępowania. Nie jest oczywiste, czy chodzi tu o datę doręczenia/ogłoszenia stronie postanowienia o zawieszeniu⁵, czy też o datę wydania tego postanowienia⁶. Niekiedy wskazuje się, że 3-letni termin rozpoczyna swój bieg od dnia skutecznego powiadomienia stron zawieszonego postępowania, o treści art. 98 § 2 k.p.a.⁷ Niejednolicie jest również oceniany charakter przywołanego terminu. Choć zasadniczo przyjmuje się, że jest to termin prawa materialnego (a zatem jest on nieprzywracalny⁸), to nie brak też poglądów przypisujących mu procesowy charakter⁹. Uznaje się, że prawnie irrelevantne są przyczyny, które spowodowały jego niedochowanie¹⁰, zaś wydanie merytorycznej decyzji po jego upływie rażąco narusza prawo¹¹. Z uwagi jednak na zasygnalizowane wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do jego biegu o „rażącym naruszeniu prawa” należałoby mówić dopiero, gdy decyzja zostanie wydana po upływie trzech lat od doręczenia (a nie od wydania) decyzji.

Instytucji fakultatywnego zawieszenia postępowania od kilkudziesięciu lat towarzyszą spory o formę, w jakiej powinno nastąpić zakończenie postępowania po upływie 3-letniego okresu zawieszenia. W doktrynie i orzecznictwie można spotkać stanowisko, zgodnie z którym upływ rzeczoności terminu skutkuje koniecznością umorzenia postępowania¹², jak i takie, które głosi brak takiej potrzeby¹³ i za wystarczającą uznaje pozostawioną w aktach sprawy ad-

⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2022, s. 645; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 622. B. Majchrzak, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 177.

⁶ J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 614; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2021 r., I OSK 3676/18, Lex nr 3179239.

⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 września 2022 r., II SA/Łd 421/22, Lex nr 3437286.

⁸ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2015 r., I OSK 2005/13, niepubl.

⁹ G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 158; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r., III SA/Po 1168/12, Lex nr 1287123; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2008 r., II SA/Gl 823/08, Lex nr 540382.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 17 maja 2019 r., I OSK 2265/17, Lex nr 2700738; odmiennie wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2020 r., I OSK 2078/19, Lex nr 3045656.

¹¹ Wyrok NSA z 21 lutego 2018 r., I OSK 737/16, LEX nr 2589373.

¹² E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 192; J. Służewski, *op. cit.*, s. 102; J. Filipek, A. Wasilewski, *W sprawie wykładni art. 91 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego (Dwugłos)*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 4–5, s. 752–754; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 645–647; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Compendium dla urzędników i studentów administracji*, Zielona Góra 1999, s. 104.

¹³ J. Filipek, A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 750–751; A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 148.

notację¹⁴, która powinna być przesłana stronom postępowania¹⁵. Pogląd negujący konieczność umorzenia postępowania przez organ wynika z uznania, że upływu terminu skutkuje koniecznością potraktowania sprawy jako „niebyłej” – prowadzi zatem do swoistego „przywrócenia stanu pierwotnego”, tzn. stanu sprzed wszczęcia postępowania w danej sprawie¹⁶. Art. 98 § 2 k.p.a. ma wymuszać uznanie postępowania za „nieistniejące”, a skoro tak, to przyjmuje się, że umorzenie postępowania na podstawie art. 105 k.p.a. naruszałoby prawo, bowiem postępowanie nieistniejące nie może stać się bezprzedmiotowe, a to właśnie jest przesłanką umorzenia postępowania¹⁷. Argumentem przeciwko wydaniu decyzji administracyjnej jest także to, że ustawodawca w art. 98 § 2 k.p.a. nie przewidział, choć mógł, jej wydanie¹⁸. Przyjęcie prezentowanego stanowiska mają uzasadniać ponadto ustawowe ograniczenia w podejmowaniu czynności procesowych w okresie zawieszenia postępowania. Zgodnie z art. 102 k.p.a. w czasie zawieszenia postępowania organ administracji publicznej może podejmować czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego. Wywodzi się, że decyzja o umorzeniu postępowania nie mieści się w katalogu dopuszczalnych przez tę normę czynności organu¹⁹.

Stanowisko negujące konieczność umorzenia postępowania nie jest prawidłowe. Przede wszystkim nie ma podstaw do przyjęcia, że upływ 3-letniego terminu skutkuje uznaniem postępowania za „niebyłe”, „nieistniejące”. Należy podzielić spostrzeżenie Z.R. Kmiecika, że charakter wykorzystanej w art. 98 § 2 k.p.a. formuły „żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane” nie pozostawia wątpliwości, że „przy jej pomocy ustawodawca ustanowił fikcję prawną wycofania przez stronę żądania wszczęcia postępowania, nie zaś fikcję prawną niewniesienia w ogóle takiego żądania. Tymczasem postępowanie należałoby uznawać za niebyłe, nieistniejące od początku, tylko wtedy, gdyby

¹⁴ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2008, s. 135; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 181.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 listopada 2014 r., II SA/Kr 1341/14, Lex nr 1601428.

¹⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowania administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 174.

¹⁷ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 660.

¹⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Charakter prawny i forma czynności określonych w art. 64 i 98 § 2 k.p.a.*, „CASUS” 2000, nr 16, s. 14.

¹⁹ P. Lisowski, *Fikcja administracyjnoprawna z perspektywy form działania administracji – przykład art. 98 § 2 in fine kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] G. Łaszczyca (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, Warszawa 2024, s. 602–604.

z faktem upływu trzyletniego terminu zawieszenia postępowania ustawodawca łączył fikcję prawną niewniesienia przez stronę żądania wszczęcia postępowania²⁰. Teza, jakoby z językowej wykładni art. 98 § 2 k.p.a. wynikało, że cofnięcie żądania skutkuje uznaniem tego żądania za „niebyłe”, a więc równoznaczne z tym, jakby strona w ogóle nie wystąpiła z wnioskiem²¹, jest błędna. Zasadnie zwraca się uwagę na to, że odstąpienie od formy decyzji narusza możliwość obrony własnego interesu przez stronę, bowiem nie można wykluczyć, że organ dopuścił się naruszenia art. 98 § 2 k.p.a., błędnie obliczając upływ wskazanego terminu²².

Uznanie, że upływ terminu, o którym mowa, jest równoznaczny w skutkach z cofnięciem wniosku o wszczęcie postępowania prowokuje pytanie o prawne konsekwencje oświadczenia strony w tym przedmiocie. W doktrynie można spotkać poglądy kontestujące możliwość cofnięcia podania z żądaniem wszczęcia postępowania²³ i wskazujące na to, że strona nie dysponuje tym postępowaniem w takim stopniu, w jakim dysponuje postępowaniem cywilnym²⁴. Proste cofnięcia podania ma być niedopuszczalne, a jego cele ma realizować fakultatywne umorzenie postępowania²⁵. Jeśli strona oświadczy, że „cofa żądanie wszczęcia postępowania” albo „wycofuje podanie”, to należy uznać, że w oświadczeniu o takiej treści zawiera się żądanie umorzenia postępowania²⁶. W konsekwencji wycofanie wniosku o wszczęcie postępowania skutkuje jego subiektywną bezprzedmiotowością i stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a.²⁷ pod warunkiem, że wystąpiły wszystkie przesłanki tego umorzenia.

Pogląd negujący możliwość cofnięcia podania zdaje się nieprzekonujący. Prawdółowa jest teza, że cofnięcie przez stronę żądania wszczęcia postępowania, które może być wszczęte tylko na wniosek strony, skutkuje jego bezprzedmio-

²⁰ Z.R. Kmiecik, *Subsydiarne sposoby ustalania okoliczności faktycznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 5, s. 45.

²¹ R. Kędziora, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011, s. 164.

²² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 645–646.

²³ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 130; H. Knyś-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 310–311.

²⁴ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 692.

²⁵ A. Gill, *Działanie zasady rozporządzalności na przykładzie fakultatywnego umorzenia ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV. Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 220.

²⁶ H. Knysiak-Sudyka, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2021, s. 254.

²⁷ M. Dyl, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 984–985.

towością, obligującą organ do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.²⁸ W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek to uwewnętrzniona wola przyszłego adresata decyzji warunkuje powstanie sprawy²⁹. Wycofanie żądania wszczęcia postępowania oznacza, że „przestaje istnieć” sprawa administracyjna jako przedmiot postępowania³⁰, a postępowanie staje się bezprzedmiotowe. Słusznie zatem wskazuje się, że upływ terminu, o którym mowa w art. 98 § 2 k.p.a. prowadzi do umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.³¹

Teza, że cofnięcie podania czy też równoważny z nim w skutkach upływ terminu z art. 98 § 2 k.p.a. skutkuje bezprzedmiotowością postępowania, nie może być jednak akceptowana bez zastrzeżeń. Ustawodawca dopuszcza niekiedy możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu – wówczas wola strony nie jest warunkiem powstania sprawy administracyjnej. Cofnięcie w takiej sytuacji żądania wszczęcia postępowania przez stronę, która była jego inicjatorem, powinno być kwalifikowane jako złożenia wniosku o umorzenie postępowania. Gdy zasługuje on na uwzględnienie, podstawę umorzenia postępowania powinien stanowić art. 105 § 2 k.p.a. Trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której np. cofnięcie żądania stwierdzenia nieważności decyzji przez stronę³² musiało prowadzić do jego umorzenia, a organ, dostrzegając wady nieważności decyzji, musiał wszcząć nowe postępowanie w tożsamej sprawie – mógłby się wówczas pojawić również problem powagi rzeczy osądzonej decyzji umarzającej postępowanie. Pogląd Z.R. Kmiecika, że wycofanie żądania wszczęcia postępowania należy traktować tak jak wystąpienie przez stronę z wnioskiem o umorzenie postępowania, a w konsekwencji upływ 3-letniego terminu należałoby rozpatrywać w świetle art. 105 § 2 k.p.a.³³, wydaje się zatem zasadny jedynie w odniesieniu do postępowań, które mogą być wszczęte zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu. Słusznie uznaje się, że

²⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 374.

²⁹ Z.R. Kmiecik, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 449.

³⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 187.

³¹ M. Romańska, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 754; wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2023 r., I OSK 757/22, Lex nr 3556701; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2020 r., I OSK 1143/19, Lex nr 3012384; wyrok NSA z dnia 12 listopada 2015 r., I OSK 491/14, Lex nr 2002073; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r., I OSK 1180/11, Lex nr 1082581.

³² Zgodnie z art. 157 § 2 k.p.a. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

³³ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 189.

przywołany przepis znajduje zastosowanie „do tych postępowań administracyjnych, które mogą być prowadzone także z urzędu”³⁴.

Odrębną kwestią wymagającą rozważenia jest zastosowanie regulacji art. 98 § 2 k.p.a. w postępowaniu odwoławczym. Jak stanowi art. 140 k.p.a., w sprawach nieuregulowanych w art. 136–139 w postępowaniu przed organami odwoławczymi mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji. Z uwagi na to, że prawodawca nie odnosi się do problematyki zawieszenia postępowania odwoławczego, art. 98 § 1 i 2 k.p.a. znajdzie odpowiednie zastosowanie w toku kontroli instancyjnej. Wymaga to w pierwszej kolejności rozeznania tego, jak interpretować wymóg z § 1, tzn. wniesienia wniosku przez stronę, „na której żądanie postępowanie zostało wszczęte”. Czy pod pojęciem „postępowanie” należy rozumieć postępowanie odwoławcze (wariant nr 1), czy prawodawca ma na myśli postępowanie w rozpoznawanej sprawie (wariant nr 2)? W zależności od tego, za którą opcją się opowiemy, znaczenie wskazanego przepisu będzie diametralnie inne. Co więcej, kierując się regułami wykładni systemowej, powinniśmy uznać, że pojęcie „postępowanie” w obu paragrafach ma tożsame znaczenie.

Pierwsza z opcji skutkowałaby uznaniem, że upływ 3-letniego terminu jest równoznaczny z cofnięciem odwołania³⁵, organ powinien w takiej sytuacji rozeznąć, czy nie ma przeszkód, aby uwzględnić cofnięcia odwołania i w zależności od poczynionych ustaleń – umorzyć postępowanie odwoławcze lub też kontynuować je³⁶. Skuteczne cofnięcie odwołania skutkuje umorzeniem postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. Oznacza to, że decyzja organu pierwszej instancji uzyska przymiot decyzji ostatecznej i prawomocnej.

Taki sposób interpretacji nie wydaje się trafny. Wspomniane reguły wykładni systemowej nakazują uznać, że termin „postępowanie” w § 1 i 2 art. 98 ma tożsamy zakres desygnatów. Przyjęcie, że obejmuje ono postępowanie odwoławcze, musiałoby prowadzić do wniosku, że w drugiej instancji można by zawiesić każde postępowanie, w tym również takie, które zostało wszczęte z urzędu w celu nałożenia na stronę obowiązku³⁷. Prawidłowe jawi się uznanie, że z żądaniem zawieszenia postępowania w postępowaniu odwoławczym może

³⁴ M. Kotulski, *Kilka uwag o sposobach zakończenia postępowania administracyjnego (III)*, „CASUS” 2008, nr 48, s. 39.

³⁵ Tak np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 86/19, Lex nr 2686925; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2013 r., III SA/Po 1168/12, Lex nr 1287123.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2023 r., I GSK 1461/19, Lex nr 3593662.

³⁷ Zob. M. Kaczocha, *Wybrane aspekty zawieszenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na żądanie strony*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 1(115), s. 28.

wystąpić wyłącznie ta strona, która zainicjowała postępowanie w sprawie³⁸. Jeśli zaktualizuje się hipoteza normy art. 98 § 2 k.p.a., to należałoby przyjąć, że strona wycofała wniosek o wszczęcie postępowania, czego nie należy utożsamiać z cofnięciem odwołania. Skutkiem cofnięcia wniosku o wszczęcie postępowania w postępowaniu odwoławczym będzie uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.³⁹ Należy przy tym wskazać, że w przypadku, gdy postępowanie w sprawie mogło zostać wszczęte także z urzędu, upływ trzyletniego terminu należy traktować jako wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. – przepis ten znajduje bowiem zastosowanie również w postępowaniu odwoławczym⁴⁰, jednakże tylko w odniesieniu do całego postępowania⁴¹.

Regulacja prawna postępowania administracyjnego, będącego miejscem spotkania organu administracji publicznej i strony postępowania oraz innych jego uczestników, powinna gwarantować jednostce pewność jej sytuacji prawnej. Prowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że pewność, o której mowa, w odniesieniu do instytucji fakultatywnego zawieszenia postępowania administracyjnego pozostaje postulatem. Sporne są takie zagadnienia jak m.in. charakter 3-letniego terminu zawieszenia (materialny czy procesowy), sposób jego liczenia (od daty wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania czy od daty jego doręczenia), skutki jego upływu (ustanie bytu postępowania administracyjnego *ex lege*, czy też konieczność jego umorzenia, a jeśli tak, to na jakiej podstawie prawnej), zastosowanie regulacji art. 98 § 2 k.p.a. w postępowaniu odwoławczym. Nie wydaje się, aby bez ingerencji prawodawcy mogła nastąpić zmiana tej sytuacji, jako że obecnie obowiązujące regulacje prawne współkształtujące tę instytucję dają możliwość różnorodnej ich interpretacji, a przeprowadzona analiza stanowi kolejną (spośród wielu) propozycję ich wykładni.

³⁸ Odmienne Z.R. Kmiecik, *Żądanie zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 146.

³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 28 października 2020 r., I GSK 415/18, Lex nr 3106855.

⁴⁰ G. Łaszczyca, *Fakultatywne umorzenie postępowania*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 276.

⁴¹ Z.R. Kmiecik, *Instancja i tryb postępowania administracyjnego a prawo strony do żądania jego umorzenia*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 65.