

Angelika Kurzawa

NOWA PRZESŁANKA WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO PODYKTOWANA ORZECZENIEM TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE POJAZDÓW NIENORMATYWNYCH

1. Wprowadzenie

Powołany w 2012 r. Zespół do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, pracujący w latach 2012–2016, w opracowanym przez siebie raporcie wskazywał na konieczność zmian w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, w tym wznowienia postępowania. Dostrzeżone bowiem zostało, że w przypadku wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego wpływ na treść ostatecznej decyzji administracyjnej, nie ma takiego przepisu w Kodeksie postępowania administracyjnego, który umożliwiałby wzruszenie decyzji¹.

W tym zakresie zaproponowano dodanie do Kodeksu postępowania administracyjnego nowej przesłanki wznowienia postępowania. Zmie-

¹ Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012–2016. *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 32, 168 i 283.

niony przepis art. 145 § 1 k.p.a. w pkt 10 miał dawać możliwość wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją, jeżeli została ujawniona niezgodność decyzji z orzeczeniem TSUE. Taką podstawę wznowienia postępowania przewidywał również przygotowany przez Zespół projekt nowego Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 184 § 1 pkt 10².

Przygotowany przez Zespół raport i proponowane w nim rozwiązania były podstawą do uchwalenia w 2017 r. dość dużej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego³. Pewne uregulowania były wzorowane na Ordynacji podatkowej. Przykładem jest zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (*in dubio pro libertate*) z art. 7a k.p.a., wzorowana za zasadzie *in dubio pro tributario* z art. 2a o.p., czy ponaglenie na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 k.p.a. oraz art. 141 o.p.). Co więcej, w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw można znaleźć więcej odwołań do przepisów Ordynacji podatkowej. Przykładowo przy udzielaniu ulg w wykonywaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k k.p.a.) wskazano, że analogicznie jak w Ordynacji podatkowej, organ administracji publicznej, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym, będzie mógł odroczyć termin wykonania kary lub rozłożyć ją na raty, odroczyć wykonanie kary zaległej lub rozłożyć ją na raty, umorzyć karę w całości lub w części, umorzyć odsetki za zwłokę w całości lub w części. Nawet przy wprowadzeniu regulacji milczącego załatwienia sprawy projektodawca odwołał się do milczącej interpretacji przepisów prawa podatkowego z art. 14o o.p.⁴

² Raport Zespołu Eksperckiego..., s. 32 i 283.

³ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 7–9, 47 i 77–78, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Niestety przy projekcie nowelizacji nie wzięto pod uwagę ani zgłaszanego przez Zespół ekspercki postulatu wprowadzenia nowej przesłanki wznowienia postępowania, ani nie wzięto przykładu z art. 240 § 1 pkt 11 o.p. Przepis ten stanowi, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie podatkowe, jeżeli orzeczenie TSUE ma wpływ na treść wydanej decyzji. Został on dodany do Ordynacji podatkowej w dniu 1.09.2005 r. na mocy ustawy z 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵. W uzasadnieniu do rządowego projektu tej ustawy wskazano, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związana z tym swoboda przepływu usług oraz kapitału zwiększy znaczenie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w weryfikacji rozliczeń podatkowych. To zaś wymaga stworzenia nowej przesłanki zawieszenia postępowania podatkowego na czas prowadzenia konsultacji z państwem – stroną umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania (uchylony obecnie art. 201 § 1 pkt 6 o.p.). Natomiast stosowane czasami w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania rozwiązania retroaktywne wymagać będą wznowienia ostatecznie zakończonego postępowania (art. 240 § 1 pkt 9–11 o.p.)⁶.

Ustawodawca nie zdecydował się w 2017 r. na ustanowienie nowej przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego opartej na orzeczeniu TSUE, które ma wpływ na treść wydanej decyzji administracyjnej. Dopiero wyrok TSUE z 21.03.2019 r., C-127/17⁷, stwierdzający niezgodność polskich przepisów w przedmiocie dopuszczania pojazdów do ruchu na drogach publicznych z przepisami unijnymi, spowodował zmiany w tym obszarze. Jednak przez brak odpowiedniej regulacji w tym zakresie został wprowadzony specjalny tryb wznowienia postępowania administracyjnego w tych konkretnych sprawach, żeby zapewnić ochronę stronom, które poniosły negatywne konsekwencje w związku z przepisami polskimi niezgodnymi z przepisami unijnymi, a którym

⁵ Dz.U. Nr 143, poz. 1199.

⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, IV kadencja, druk sejm. nr 3417, s. 12, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/C66B66873E5283FEC1256F4300391C4E/\\$file/3417.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/C66B66873E5283FEC1256F4300391C4E/$file/3417.pdf) (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁷ Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2019:236 – dalej: wyrok w sprawie C-127/17.

jednocześnie organy inspekcji transportu drogowego odmawiały uchylenia decyzji we wznowionym postępowaniu administracyjnym albo w ogóle odmawiały wznowienia postępowania z uwagi na brak stosownej przesłanki w Kodeksie postępowania administracyjnego. Celem niniejszej pracy jest zatem ocena nowej przesłanki wznowienia postępowania w kontekście genezy jej wprowadzenia, unormowania specjalnego trybu wznowienia postępowania w związku z wyrokiem w sprawie C-127/17, a także stanowiska zajętego przez sądy administracyjne przy braku przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o wyrok TSUE.

2. Wyrok TSUE w sprawie pojazdów nienormatywnych

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrokiem w sprawie C-127/17 orzekł, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE, zmienionej m.in. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z 29.04.2015 r.⁸, w zw. z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE. Orzeczenie to stało się asumptem dla ustawodawcy do dokonania zmian nie tylko w zakresie ruchu pojazdów po drogach publicznych, lecz także postępowania administracyjnego. Zmiany zostały wprowadzone ustawą z 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹, która weszła w życie z dniem 13.03.2021 r., a częściowo z dniem 26.01.2021 r.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z punktu widzenia zapewnienia właściwego stanu nawierzchni dróg publicznych oraz bezpieczeństwa w ruchu drogowym¹⁰ ustawodawca określa dopuszczalny nacisk pojazdów poruszających się po drogach publicznych. Natomiast te pojazdy,

⁸ Dz.Urz. UE L 115, s. 1.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 54.

¹⁰ R.A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX 2019, art. 41.

których naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, są pojazdami nienormatywnymi (art. 2 pkt 35a p.r.d.). Ruch takich pojazdów po drogach publicznych dopuszczony jest tylko po uzyskaniu stosowanego zezwolenia, za którego wydanie należy uiścić stosowaną opłatę¹¹. Jest to związane z kosztami finansowymi określenia tras przejazdu, przystosowania odcinków dróg czy przywrócenia trasy do stanu pierwotnego¹². Za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakładana jest administracyjna kara pieniężna, której wysokość zależy od kategorii zezwolenia¹³.

Odnosząc się do polskiej regulacji zakwestionowanej przez TSUE, podkreślenia wymaga, że po drogach publicznych został dopuszczony ruch pojazdów o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 41 ust. 1 u.d.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 18.12.2020 r.¹⁴). O ile ten przepis nie budził zastrzeżeń, o tyle budziła je przewidziana dla ministra właściwego do spraw transportu delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia ustalającego wykaz:

- 1) dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t,
 - 2) dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t
- mając na uwadze potrzebę ochrony dróg oraz zapewnienia ruchu tranzytowego (art. 41 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu obowiązującym do 12.03.2021 r.). Na mocy tego upoważnienia Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał rozporządzenie z 21.04.2017 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczal-

¹¹ Por. art. 64–64d p.r.d.

¹² Por. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Drogi publiczne. Komentarz*, LEX 2004, art. 41; P. Zaborniak [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 41.

¹³ Por. art. 140aa ust. 1 oraz art. 140ab ust. 1 p.r.d.

¹⁴ W brzmieniu według Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

nym nacisku pojedynczej osi do 8 t¹⁵. Jak wskazał TSUE: „Odstępstwa te zaś sprowadzają się do zamknięcia prawie 97% sieci drogowej Polski dla ruchu pojazdów odpowiadających maksymalnym wartościom nacisku osi, które zostały określone w dyrektywie 96/53, i wynoszą 10 t w przypadku osi nienapędowej oraz 11,5 t w przypadku osi napędowej”¹⁶.

3. Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia TSUE przed nowelizacją

Wydany przez TSUE wyrok w sprawie pojazdów nienormatywnych, w którym zostało stwierdzone, że Polska uchybiła art. 3 i 7 dyrektywy 96/53/WE w zw. z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE, spowodował, że jednostki, na które została nałożona kara pieniężna, masowo zaczęły składać wnioski do organów inspekcji transportu drogowego o wznowienie postępowania administracyjnego lub o stwierdzenie nieważności decyzji. Niejednokrotnie wносиły o zastosowanie obu tych nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Sytuacja ta nie może dziwić, biorąc pod uwagę fakt, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidywały takiej przesłanki wzruszenia ostatecznej decyzji, jak wydanie orzeczenia TSUE mającego wpływ na treść decyzji. Zatem jednostki składały wnioski o zastosowanie różnych trybów, żeby tylko usunąć z obrotu prawnego decyzje, które zostały wydane na podstawie przepisów prawa polskiego niezgodnego z przepisami unijnej dyrektywy, na mocy których były zobowiązane do uiszczenia kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia.

Główny Inspektor Transportu Drogowego, który był organem właściwym w tych sprawach, odpowiednio odmawiał uchylenia ostatecznej decyzji we wznowionym postępowaniu administracyjnym, a nawet odmawiał wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności,

¹⁵ Dz.U. poz. 878.

¹⁶ Wyrok w sprawie C-127/17.

wskazując, że nie ma ku temu podstaw prawnych. W przypadku wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego jednostki powoływały różne podstawy wznowienia, przede wszystkim art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. oraz art. 145b k.p.a. Organ podkreślał, że podstawa wznowienia określona w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wiąże się z wyjątkiem na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję. Wyrok w sprawie C-127/17 nie jest nową okolicznością faktyczną ani nowym dowodem, który istniał w chwili wydania decyzji, a nie był znany organowi. Nową okolicznością faktyczną nie jest zaś odmienna wykładnia przepisów prawa. Zdaniem GITD nie miała również zastosowania przesłanka z art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a., ponieważ w postępowaniu administracyjnym nie pojawiło się zagadnienie wstępne, które skutkowałoby obowiązkiem zawieszenia postępowania i stosownie do obowiązujących przepisów prawa wystąpieniem do właściwego organu lub sądu o jego rozstrzygnięcie. Odnosząc się natomiast do przesłanki wskazanej w art. 145b k.p.a., na podstawie której można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁷, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną, GITD wskazywał, że takie orzeczenie nie zapadło. Przesłanka ta związana jest z wykazaniem w akcie władzy publicznej nierównego traktowania osób fizycznych, jak również innych podmiotów. Wyrok TSUE dotyczył zaś kwestii przekroczenia przez pojazd ciężarowy jednego z parametrów powodujących, że pojazd staje się nienormatywny. W orzeczeniu tym nie stwierdzono naruszenia zasady równego traktowania¹⁸.

W wyniku wnoszonych skarg do sądu administracyjnego sprawy te trafiały na wokandę WSA w Warszawie, który wypracował jednolitą

¹⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 2156.

¹⁸ Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 447/20, CBOSA; z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2337/19, CBOSA; z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2174/19, CBOSA; z 16.07.2020 r., VI SA/Wa 2570/19, CBOSA; z 26.08.2020 r., VI SA/Wa 2738/19, CBOSA.

linię orzeczniczą w tym zakresie. Przede wszystkim uznał, że wykonanie wyroku TSUE może polegać m.in. na uruchomieniu w stosunku do decyzji ostatecznej dostępnych w postępowaniu administracyjnym trybów nadzwyczajnych, nawet jeżeli pierwotny akt stosowania prawa poddany był już sądowej kontroli i sąd administracyjny nie dopatrzył się żadnych w nim uchybień. Odpowiednim trybem postępowania jest jego wznowienie, ponieważ dochodzi w nich do ponownego załatwienia sprawy, bez stosowania podważonej przez TSUE normy prawnej, co samo w sobie przecież nie oznacza, że określony stosunek prawny nie może zostać skonkretyzowany w odmienny sposób czy też na innej podstawie. Uwzględniając aktualne potrzeby systemu prawnego, posługując się wykładnią dynamiczną¹⁹, WSA w Warszawie wskazał na art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. jako podstawę prawną wznowienia postępowania administracyjnego. Podkreślił, że przez pojęcie zagadnienia wstępnego należy rozumieć także kwestię zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, która następnie została rozstrzygnięta przez TSUE w wyroku stwierdzającym niezgodność pomiędzy tymi uregulowaniami. Kwestię wstępną rozumieć w tym przypadku należy w znaczeniu materialnym, a więc jako generującą potrzebę wypowiedzi TSUE bądź odmowy zastosowania przepisu krajowego sprzeczność, która na etapie postępowania administracyjnego lub nawet następującego po nim postępowania sądowego została rozwikłana samodzielnie przez organ lub sąd, ale negatywnie dla przepisu unijnego. Późniejsza odmienna ocena TSUE stanowi wypowiedź „innego organu lub sądu”, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. Odnosząc się zaś do zarzutu rozszerzającej wykładni wyjątków od zasady trwałości decyzji ostatecznej, WSA w Warszawie przyjął, że w tym przypadku nie zostaje on naruszony. Obowiązek wykonania wyroku TSUE traktować należy jako podstawową powinność państwa członkowskiego służącą realizacji strukturalnych podstaw porządku unijnego. Przed tym traktatowym zobowiązaniem ustąpić musi nie tylko zasada trwałości decyzji ostatecznej, lecz także

¹⁹ Wykładnia dynamiczna polega na dostosowywaniu znaczenia pojęć do zmieniających się sytuacji społecznych, politycznych i ekonomicznych (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 161). Wykładnia dynamiczna pozwala bowiem na interpretację starego, zwłaszcza niedostosowanego, prawa w kierunku zbliżającym jego rozumienie do nowych regulacji, jeżeli nie sprzeciwia się temu jego wyraźne brzmienie (wyrok SN z 16.05.2001 r., I PKN 389/00, LEX nr 74884).

nawet ochrona powagi rzeczy osądzonej. Z kolei do sądu krajowego należy poszukiwanie w przepisach procesowych takich narzędzi, które służyć będą należytej, pełnej i niezwłocznej realizacji tego obowiązku²⁰. Warto podkreślić, że pogląd ten został podzielony przez przedstawicieli doktryny²¹. Choć można spotkać również głosy krytyczne²².

Odnośnie zaś do stwierdzenia nieważności decyzji jednostki jako podstawę swojego wniosku wskazywały art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Główny Inspektor Transportu Drogowego podkreślał w tym zakresie, że organy inspekcji transportu drogowego wydając decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, działały na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które nie budzą wątpliwości co do ich legalności. Nie można również przypisać im żadnego naruszenia w zakresie subsumpcji czy ustaleń faktycznych. Skargi na decyzje o odmowie stwierdzenia nieważności były oddalane przez WSA w Warszawie, który stanął na stanowisku, że decyzje o nałożeniu kary pieniężnej są dotknięte naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, nie zaś rażącym naruszeniem prawa. Za przyjętym rozwiązaniem przemawiają nie tylko względy wykładni systemowej, lecz także potrzeba zachowania spójności porządku prawnego i pewności obrotu. Skoro ustawodawca w postępowaniach podatkowych i przed sądem administracyjnym wprowadził, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dodatkową przesłankę wznowienia postępowania, dążenie do zachowania spójno-

²⁰ Tak m.in. w wyrokach WSA w Warszawie: z 21.01.2020 r., VI SA/Wa 2144/19, CBOSA; z 13.07.2020 r., VI SA/Wa 2625/19, CBOSA; z 26.08.2020 r., VI SA/Wa 2738/19, CBOSA; z 16.07.2020 r., VI SA/Wa 2570/19, CBOSA; z 4.03.2020 r., VI SA/Wa 2591/19, CBOSA; z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2336/19, CBOSA.

²¹ J. Wegner, *Wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w trybie administracyjnym nadzwyczajnym*, EPS 2020/12, s. 22–23. Por. też M.P. Kaszubski, *Możliwość wznowienia postępowania administracyjnego z uwagi na późniejsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości – w świetle sprawy Kühne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/2, s. 281 i n.; P. Florjanowicz-Błachut, *Wpływ zasady lojalnej współpracy państw członkowskich UE na zasadę trwałości decyzji administracyjnej i powagę rzeczy osądzonej orzeczeń sądowych w świetle orzecznictwa ETS*, ZNSA 2006/4–5, s. 52.

²² Np. K. Łuczak, *Dylematy wdrożenia mechanizmu „KÜHNE & HEITZ” do Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2019/4, s. 177–178.

ści systemowej skłania do korzystania z niej również w postępowaniu administracyjnym²³.

4. Nowa przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego

Czyniąc zadość orzeczeniu TSUE, ustawodawca znowelizował ustawę o drogach publicznych w taki sposób, by jej przepisy dotyczące dopuszczalności ruchu pojazdów po drogach publicznych nie pozostawały w sprzeczności z dyrektywą 96/53/WE. Przy okazji tej nowelizacji została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego nowa przesłanka wznowienia postępowania. Zgodnie z dodanym art. 145aa k.p.a. można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy zostało wydane orzeczenie TSUE, które ma wpływ na treść wydanej decyzji. Skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia publikacji sentencji orzeczenia TSUE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw wynika, że uzupełnienie regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie przesłanek wznowienia postępowania, tak aby orzeczenie TSUE mogło stanowić podstawę do jego wznowienia, jeśli ma wpływ na decyzję ostateczną, miało na celu zapobieżenie konieczności każdorazowego regulowania w przyszłości kwestii ewentualnego wzruszania decyzji ostatecznych, które wydane zostały na podstawie krajowych przepisów uznanych przez TSUE za niezgodne z prawem unijnym, takich jak przepisy zawarte w art. 18 nowelizacji z 18.12.2020 r.²⁴

²³ Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 1859/20, CBOSA; z 30.01.2020 r., VI SA/Wa 2121/19, CBOSA; z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2139/19, CBOSA; z 20.01.2020 r., VI SA/Wa 2117/19, CBOSA; z 22.07.2020 r., VI SA/Wa 2705/19, CBOSA; z 29.09.2020 r., VI SA/Wa 233/20, CBOSA.

²⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 719, s. 31, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=719> (dostęp: 1.09.2022 r.).

Przepis art. 18 ust. 1 nowelizacji z 18.12.2020 r. przewiduje bowiem, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną dotyczącą zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego albo nałożenia kary pieniężnej za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia, lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia, w zakresie przejazdu dokonanego w okresie od dnia 1.01.2011 r. do dnia wejścia w życie nowelizacji można żądać wznowienia postępowania w związku z orzeczeniem przez TSUE niezgodności przepisów krajowych nakładających obowiązek posiadania zezwoleń umożliwiających poruszanie się po drogach publicznych pojazdów o nacisku pojedynczej osi do 11,5 t z dyrektywą 96/53/WE. Skargę o wznowienie postępowania administracyjnego można było wnieść w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie nowelizacji (art. 18 ust. 3 nowelizacji), przy czym uchylenie albo zmiana decyzji nie mogła nastąpić, jeżeli od dnia wejścia w życie nowelizacji upłynęło pięć lat (art. 18 ust. 6 nowelizacji z 18.12.2020 r.). Co więcej, postępowania wszczęte w tych sprawach na podstawie działu II rozdziału 12 „Wznowienie postępowania” i rozdziału 13 „Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji” Kodeksu postępowania administracyjnego, a niezakończone decyzją ostateczną lub prawomocną przed dniem wejścia w życie nowelizacji, stały się postępowaniami w sprawie wznowienia postępowania, do których zastosowanie miały przepisy nowelizacji ustawy o drogach publicznych (art. 18 ust. 10 nowelizacji z 18.12.2020 r.).

Omawiany przepis art. 18 nowelizacji z 18.12.2020 r. wprowadził specjalny tryb dotyczący wznowienia postępowania w przypadku zakończonych postępowań, na których wpływ ma wyrok w sprawie C-127/17. Celem zapobieżenia podobnej sytuacji w przyszłości ustawodawca wprowadził nową przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego²⁵.

5. Zakończenie

Podsumowując, należy pozytywnie ocenić wprowadzenie nowej przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego, jaką jest wydanie

²⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu..., druk sejm. nr 719, s. 31 i 45.

orzeczenia TSUE, które ma wpływ na treść wydanej decyzji. Zapewni to w przyszłości ochronę stron, które poniosły negatywne konsekwencje w związku z wydaniem decyzji administracyjnych w oparciu o przepisy prawa polskiego niezgodne z prawem unijnym. Poza tym należy wskazać za P.M. Przybyszem, że sfera spraw poddanych wpływowi regulacji prawa unijnego uległa znaczącemu poszerzeniu w ciągu ostatnich kilkunastu lat i w coraz większym stopniu obejmuje sprawy, w których postępowanie toczy się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym orzeczenia TSUE coraz częściej muszą być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji administracyjnych²⁶.

Należy jednak zwrócić uwagę, że można było wcześniej przewidzieć konieczność ustanowienia takiej przesłanki. Zaraz po wejściu Polski do Unii Europejskiej zostały zmienione przepisy Ordynacji podatkowej i już od 2005 r. można wznowić postępowanie podatkowe w związku z wydaniem orzeczenia przez TSUE. Skoro przy nowelizacji z 7.04.2017 r. ustawodawca zdecydował się wzorować pewne nowe instytucje na przepisach postępowania podatkowego, to również mógł ustanowić nową przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego adekwatną do tej z Ordynacji podatkowej. Ponadto taka potrzeba była podnoszona przez Zespół do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego pracujący w latach 2012–2016. Wprowadzenie wcześniej takiej przesłanki zapobiegłoby konieczności wprowadzania specjalnego trybu wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie pojazdów nienormatywnych, a także dynamicznej wykładni przepisów prawa zastosowanej przez sądy administracyjne.

Niemniej jednak pozytywnie należy ocenić stanowisko zajęte przez WSA w Warszawie, który przy braku przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o orzeczenie TSUE, które miało wpływ na treść ostatecznej decyzji administracyjnej, zastosował dynamiczną wykładnię art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. Uznał bowiem, że przez zagadnienie wstępne należy rozumieć kwestię oceny zgodności pomiędzy przepisem prawa krajowego a prawem unijnym, która została rozstrzygnięta przez

²⁶ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 563.

TSUE wyrokiem stwierdzającym istnienie pomiędzy tymi porządkami sprzeczności. Tym samym sąd administracyjny zapewnił ochronę jednostkom, na które została nałożona administracyjna kara pieniężna za przejazd po drogach publicznych pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, podstawę której stanowiły przepisy prawa polskiego niezgodne z prawem unijnym. Z punktu widzenia ochrony jednostki, w szczególności przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego, za zasadny należy uznać specjalny tryb wznowienia postępowania w sprawie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego, a także nałożenia kary pieniężnej za przejazd pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, w związku z wyrokiem w sprawie C-127/17. Należy jednak zauważyć, że można było uniknąć konieczności tworzenia specjalnych procedur, jak również stosowania dynamicznej wykładni przepisów prawa przez sady administracyjne, wystarczyło jedynie wcześniej uchwalić odpowiednie przepisy.

Bibliografia

- Florjanowicz-Błachut P., *Wpływ zasady lojalnej współpracy państw członkowskich UE na zasadę trwałości decyzji administracyjnej i powagę rzeczy osądzonej orzeczeń sądowych w świetle orzecznictwa ETS*, ZNSA 2006/4–5
- Kaszubski M.P., *Możliwość wznowienia postępowania administracyjnego z uwagi na późniejsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości – w świetle sprawy Kühne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/2
- Kotowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz*, LEX 2004
- Łuczak K., *Dylematy wdrożenia mechanizmu „KÜHNE & HEITZ” do Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2019/4
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021
- Raport Zespołu Ekspertskiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017
- Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX 2019

Wegner J., *Wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w trybie administracyjnym nadzwyczajnym*, EPS 2020/12

Orzecznictwo

Wyrok SN z 16.05.2001 r., I PKN 389/00, LEX nr 74884

Wyrok WSA w Warszawie z 20.01.2020 r., VI SA/Wa 2117/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 21.01.2020 r., VI SA/Wa 2144/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2174/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r., VI SA/Wa 2139/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2020 r., VI SA/Wa 2121/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2336/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 19.02.2020 r., VI SA/Wa 2337/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2020 r., VI SA/Wa 2591/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2020 r., VI SA/Wa 2625/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 16.07.2020 r., VI SA/Wa 2570/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 22.07.2020 r., VI SA/Wa 2705/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 26.08.2020 r., VI SA/Wa 2738/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2020 r., VI SA/Wa 233/20, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 1859/20, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2020 r., VI SA/Wa 447/20, CBOSA

Angelika Kurzawa [ORCID: 0000-0003-3338-3848] – doktor nauk prawnych, Uczelnia Łazarskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy.