



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Wznowienie postępowania w słowackim postępowaniu sądowoadministracyjnym

Author: Agnieszka Ziółkowska

Citation style: Ziółkowska Agnieszka. (2020). Wznowienie postępowania w słowackim postępowaniu sądowoadministracyjnym. "Studia Prawno-Ekonomiczne" (2020), t. 115, s. 149-170. DOI: 10.26485/SPE/2020/115/8



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Agnieszka ZIÓŁKOWSKA*

 <https://orcid.org/0000-0002-9933-2667>

WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA W SŁOWACKIM POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Abstrakt

Przedmiot badań: Do 1 lipca 2016 r. w słowackim porządku prawnym nie występowała skarga o wznowienie postępowania administracyjnego, lecz wznowienie postępowania w trybie kodeksu postępowania cywilnego (*Občiansky súdny poriadok*). W aktualnie obowiązującym akcie normatywnym – *Spravny Súdny Poriadok* – uregulowano w części piątej dwa nadzwyczajne środki prawne przysługujące od prawomocnego wyroku: skargę kasacyjną oraz skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego.

Cel badawczy: Zakresem badań uczyniono skargę o wznowienie postępowania, próbując ustalić istotę i charakter tego środka prawnego, przesłanki dopuszczalności, a także przebieg postępowania wznowieniowego.

Metoda badawcza: W opracowaniu wykorzystano przede wszystkim metodę empiryczno-dogmatyczną. Wsparto się nadto metodą historyczną i komparatystyczną.

Wyniki: Katalog trzech przesłanek pozytywnych skargi o wznowienie postępowania ma mieszany charakter: jest to jedna przesłanka zaliczana do tzw. właściwych przyczyn wznowieniowych oraz dwie dotyczące niezgodności zaskarżonego orzeczenia z innymi orzeczeniami wydanymi przez sądy krajowe oraz trybunały i organy międzynarodowe. Skarga o wznowienie postępowania nie ma charakteru dewolutywnego, a jej wniesienie wywołuje skutek względnie suspensywny. Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jest dwufazowe: w pierwszej kolejności (*iudicium rescindens*) następuje badanie zachowania warunków rozpoznania skargi o wznowienie. Ten etap kończy się wyrokiem o dopuszczalności wznowienia lub odmową. Następnie przeprowadza się drugi etap (*iudicium rescissorium*), postępowanie wznowieniowe, w którym następuje merytoryczne rozpoznanie skargi.

Słowa kluczowe: skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w Słowacji, etapy postępowania wznowieniowego.

* Dr hab., prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych, Postępowanie Administracyjne i Sądowoadministracyjne; e-mail: agnieszka.ziolkowska@us.edu.pl

1. Wprowadzenie

Na terenach Słowacji w drugiej połowie XX w. początkowo funkcję sądownictwa administracyjnego powierzono prokuraturze¹. Następnie Kodeks postępowania cywilnego (*Občiansky súdny poriadok*) z 1963 r.² przewidywał regulację dotyczącą kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez administrację publiczną. Początek XXI w. przyniósł dla słowackiego sądownictwa administracyjnego wiele zmian³. Jednymi z ważniejszych były prace legislacyjne zapoczątkowane w 2013 r., których podstawowym postulatem stała się potrzeba oddzielenia procedury dotyczącej prawa prywatnego od postępowania w sprawach publicznych poprzez wyodrębnienie z kodeksu postępowania cywilnego osobnej regulacji i zawarcie jej w samodzielnym akcie normatywnym⁴. W rezultacie tych prac od 1 lipca 2016 r. regulacja postępowania sądownoadministracyjnego znalazła się w odrębnym akcie normatywnym, czyli w ustawie nr 162/2015 *Správny Sudny Poriadok* (dalej: s.s.p.). Podkreślenia wymaga, że pomimo postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny nie doszło do utworzenia specjalnego sądu administracyjnego⁵ w postaci Najwyższego Sądu Administracyjnego

¹ Na mocy ustawy z dnia 3 września 1953 r. o sędach i prokuraturze, *Ústavní zákon o soudech a prokuratuře*, Zákon č. 64/1952 Sb. Szerzej zob. **J. Macur**, *Soudnictví a soudní právo*, Brno, 1988, s. 95; **S. Šúrek**, *Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry*, <http://www.ucps.sk>; **E. Babiaková**, *Protest prokurátora a správne súdnictvo*, *Justičná revue* 2006/58/3, s. 520–522.

² Zákon č. 99/1963, na temat postępowania sądownoadministracyjnego prowadzonego w trybie OSP zob. np. **G. Chmielewski**, *Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2009/1, s. 171–179.

³ Szerzej zob. **A. Ziółkowska**, *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Katowice, 2019, s. 376–377.

⁴ Zob. np. *Návrh legislatívneho zámeru rekonštrukcie civilného práva procesného*, Ministerstvo Spraviedlivosti Republiky Słowacji, Bratislava 2013 r., s. 40; **J. Malast**, *Opravné prostriedky ve správnom súdnictví*, w: **M. Maslen** (red.), *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty*, Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej 7.–8. marca 2011 v Trnave (projekt VEGA č. 1/0319/10), *Správne súdnictvo / Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva*, Bratislava 2011, s. 97.

⁵ **J. Vačok**, *Jeden súd pre správne súdnictvo*, w: **L. Trellová** (red.), *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, Bratislava 2012, s. 208 i nast., zob. też **E. Závadská**, *Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktuálnych problémov)*, *Právny obzor* 2007/5, s. 399–410; **E. Babiaková**, *K niektorým aktuálnym otázkam správneho súdnictva*, *Justičná revue* 2000/8–9, s. 869–872; **A. Sestrienková**, *Krátky prehľad novej právnej úpravy civilného procesného práva v Slovenskej republike*, *Visegrad Journal of Human Rights* 2016/4, s. 38–39.

(*Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky*). W konsekwencji sądownictwo administracyjne jest wykonywane w ramach ogólnego systemu wymiaru sprawiedliwości⁶. Jego struktura została określona w § 19 s.s.p. – tworzą ją Sąd Najwyższy (*Najvyšší súd*), sądy okręgowe (*krajské súdy*), a także sądy rejonowe (*okresné súdy*).

Aktualnie obowiązujący *Správny Sudny Poriadok* w istotny sposób wpłynął na dotychczasowy system sądowych środków odwoławczych. Najbardziej fundamentalną zmianą w tym zakresie jest wprowadzenie nadzwyczajnych środków odwoławczych (*mimoriadne právne prostriedky*), których przedmiotem mogą być wyroki posiadające przymiot prawomocności w aspekcie formalnym. W orzecznictwie słowackiego Trybunału Konstytucyjnego⁷ podkreśla się, że choć ich istotą jest „naprawienie wyroków”⁸, powinny znajdować zastosowanie tylko w przypadkach wyjątkowych, wyraźnie wskazanych przez ustawodawcę, ponieważ ich zastosowanie stanowi poważną ingerencję w pewność i stabilność prawa⁹.

Środki nadzwyczajne zostały uregulowane w piątej części s.s.p. w dwóch tytułach. Pierwszy z nich odnosi się do skargi kasacyjnej (*kasačná s'ťažnosť*) – zob. § 438–471 s.s.p. Środek ten zastąpił dotychczasową instancję odwoławczą, która – jak się okazało w praktyce sądowej – nie spełniła pokładanych w niej nadziei, gdyż sąd administracyjny nie jest sądem faktu, a jego celem jest kontrola legalności decyzji i aktów władz publicznych. Skarga kasacyjna jest dopuszczalna tylko z powodu zaistnienia przesłanek określonych w ustawie (§ 438 – § 440 s.s.p.). Może zostać wniesiona w ciągu miesiąca od doręczenia orzeczenia, przeciwko któremu jest skierowana. W postępowaniu kasacyjnym występuje przymus adwokacki, który oznacza nie tylko obowiązek sporządzenia skargi przez adwokata, ale także obowiązek reprezentacji skarżącego w procedurze przez nią uruchomionej. Skarga kasacyjna ma charakter dewolutywny, rozpoznaje ją Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej¹⁰. W drugim tytule części piątej s.s.p. uregulowano kolejny środek nadzwyczajny, jakim jest skarga o wznowienie postępo-

⁶ Zob. np. **D. Gandžalová**, *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republiky*, *Visegrad Journal on Human Rights* 2015/2, s. 19–20, 24–25.

⁷ Por. np. **Nález** (Wyrok) *Ústavného súdu Slovenskej republiky* (Trybunału Konstytucyjnego SR) z dnia 29 kwietnia 2009 r., I. ÚS 393/08, <https://www.ustavnysud.sk>

⁸ *Postanovienie* (uznesenie) *Ústavného súdu Slovenskej republiky* (Trybunału Konstytucyjnego SR) z dnia 12 lipca 2018 r., IV. ÚS 407/2018-20, <https://www.ustavnysud.sk>

⁹ **J. Baricová, M. Števíček**, w: **J. Baricová, M. Fečík, A. Filová i in.**, *Správny súdny poriadok – komentár*, C.H.Beck, Bratislava 2018, s. 1750–1751.

¹⁰ Szerzej zob. np. **A. Ziólkowska**, *Postępowanie międzyinstancyjne...*, s. 380–388.

wania (*žaloba na obnovu konania* – § 472 – § 486 s.s.p.). Jest to nowa instytucja procesowa, nieznana w dotychczasowym systemie środków prawnych¹¹. Cechą charakterystyczną skargi o wznowienie postępowania jest brak charakteru dewolutywnego. Nie znamionuje jej również bezwzględna suspensywność.

2. Przesłanki skargi o wznowienie postępowania

W słowackiej doktrynie¹² dokonuje się klasyfikacji warunków dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego, dzieląc je na podmiotowe – określające krąg podmiotów legitymowanych do jej wniesienia, o których mowa w § 474 s.s.p., *ut infra* – oraz na przedmiotowe, do których należą: przedmiot skargi, przesłanki wniesienia skargi oraz termin jej wniesienia. Skarga o wznowienie postępowania przysługuje od prawomocnego wyroku każdego sądu – zarówno okręgowego, rejonowego, jak też sądu kasacyjnego, w przypadkach wskazanych w przepisach¹³. Przysługuje również na prawomocne postanowienia.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że w słowackim postępowaniu sądownoadministracyjnym nie znajdują zastosowania klasyczne podstawy wznowienia postępowania, takie jak nowe okoliczności i nowe dowody, których strona nie mogłaby wykorzystać w pierwotnym postępowaniu bez swojej winy, oraz dowody, których nie można było zebrać w postępowaniu głównym¹⁴. Sądy administracyjne przeprowadzają dowody jedynie w drodze wyjątku¹⁵, opierając się na materiale dowodowym zebrany przez organ administracyjny, co wynika z innej – w porównaniu sądami cywilnym – funkcji tych sądów. Nadmienić należy bowiem, że rolą sądów administracyjnych jest przede wszystkim kontrola legalności działania administracji publicznej lub jej bezczynności, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw jednostki, które mogły zostać naruszone przez organ (por. §2 s.s.p.), a nie rozstrzyganie spraw administracyjnych.

Ustawodawca słowacki w przepisie § 472 s.s.p. wskazał pozytywne przesłanki wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. Z jego treści wynika, że skarga o wznowienie postępowania jest dopuszczalna, jeżeli prawomocne orzeczenie:

¹¹ I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová, *Správny súdny poriadok – komentár*, 2016, s. 562. Do 30 czerwca 2016 środkiem prawnym było wznowienie postępowania (*obnova konania*).

¹² *Ibidem*, s. 562–563.

¹³ *Ibidem*, s. 563; J. Baricová, M. Števček..., s. 1751.

¹⁴ J. Baricová, M. Števček..., s. 1751; Postanowienie sądu okręgowego (Krajský súd Košice) z dnia 15 grudnia 2016 r., 9Sa/25/2016, <https://otvorenesudy.sk>

¹⁵ P. Jokel', *Nové právne inštitúty v správnom súdnom poriadku*, *Studia Iuridica Cassoviensia* 2016/2, s. 78.

- 1) zostało wydane ze szkodą dla strony postępowania w wyniku przestępstwa¹⁶ sędziego, innego uczestnika strony postępowania – por. § 342 t.z.¹⁷ (w tym np. prokuratora, organizacji albo świadka (fałszywe zeznanie – por. np. § 344 t.z.¹⁸), biegłego lub tłumacza (fałszywa opinia lub tłumaczenie – por. § 347 t.z.), lub podmiotu uczestniczącego w postępowaniu, o którym mowa w § 41 s.s.p. (może to być Komisja Europejska i Urząd Antymonopolowy Republiki Słowackiej – por. § 44 s.s.p.). Między przestępstwem a wyrokiem sądu administracyjnego musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy, a konkretna osoba zasadniczo musi zostać prawomocnie skazana¹⁹, choć nie wynika to *expressis verbis* z treści przepisu, chyba że nie doszło do skazania np. z powodu przedawnienia karalności czynu lub do skazania nie może dojść z powodu śmierci sprawcy. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że zgodnie z treścią § 131 zd. 4 s.s.p. sąd administracyjny jest związany wyrokiem sądu karnego oraz w sprawie deliktu administracyjnego (tzw. prejudycjalność wyroków sądów karnych). Z kolei w przypadku, gdyby na skutek wyroku sądu karnego postępowanie zostało umorzone, to sąd administracyjny musi mieć możliwość samodzielnego zbadania popełnienia przestępstwa i oceny jego wpływu na orzeczenie. Dla strony wnoszącej skargę o wznowienie postępowania ma to istotne znaczenie, zwłaszcza gdy poniosła negatywne konsekwencje z powodu przestępstwa. Z pola widzenia nie może umknąć również to, że ustawodawca słowacki nie ograniczył zakresu podmiotowego przestępstwa wyłącznie do sędziego, wskazując także na inne podmioty, co należy ocenić pozytywnie.
- 2) Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł lub stwierdził w swoim wyroku, że orzeczenie sądu administracyjnego lub postępowanie poprzedzające go naruszyło podstawowe prawa człowieka lub wolności strony postępowania, a poważnym konsekwencjom tego naruszenia nie udało się zaradzić poprzez odpowiednie zadośćuczynienie²⁰. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że celem orzeczeń ETPCz jest ujednoczenie standar-

¹⁶ Podobne brzmienie ma przesłanka wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego w regulacji austriackiej – por. § 45 ust.1 pkt 1 VwGG z 1985 r.

¹⁷ Kodeks karny (*Trestný zákon*) z dnia 2 lipca 2005 r., Zákon č. 300/2005 ze zm.

¹⁸ Postanowienie sądu okręgowego (Krajský súd Košice) z dnia 15 grudnia 2016 r., 9Sa/25/2016, <https://otvorenesudy.sk>

¹⁹ Por. *ibidem*.

²⁰ **B. Pekár**, *Prieskum vnútroštátnych správnych rozhodnutí európskymi súdmi v nadväznosti na aplikáciu vybraných zásad správneho trestania*, w: **M. Lenhart, I. Hapčová, J. Hamuľák** (red.), *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania*, Bratislavské právnické fórum 2016, s. 148.

dów i poziomu ochrony praw człowieka, przyczyniając się w ten sposób do ich rozwoju na poziomie europejskim oraz traktowania ich jak ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej²¹. Przedmiotowa przesłanka, wprowadzona zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej, może stanowić podstawę skargi o wznowienie postępowania jedynie w przypadku istnienia wyroku ETPCz, w którym stwierdzono wadliwość albo wyroku sądu administracyjnego, albo postępowania, które poprzedzało postępowanie sądowo-administracyjne polegającą na naruszeniu prawa człowieka lub wolności. W konsekwencji dopuszczalność zastosowania tej przesłanki nie ogranicza się wyłącznie do wad orzeczenia zapadłego w postępowaniu sądowo-administracyjnym, ale obejmuje także uchybienia w poprzedzającym go postępowaniu administracyjnym, prowadzonym przez organy administracyjne. Co więcej, wznowienie postępowania na tej podstawie nie zmierza do usunięcia wad wytkniętych przez ETPCz²², lecz ponownego przeprowadzenia postępowania²³. Podkreślenia przy tym wymaga, że nie każde orzeczenie ETPCz wymaga rewizji wszystkich podjętych prawomocnych wyroków.

- 3) wyrok sądu administracyjnego jest sprzeczny z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Rady Unii Europejskiej lub Komisji, który jest wiążący dla stron. Przesłanka ta ma zagwarantować wykonalność orzeczeń powyższych organów. Wyrok TSUE nie musi być związany z konkretnym wyrokiem sądu czy postępowaniem, który stanowi przedmiot skargi o wznowienie. Wystarczy, że Trybunał dokonał wykładni w innym postępowaniu. Jednakże, żeby doszło do wznowienia postępowania, musi chodzić o nowe orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE, a nie wcześniejsze orzeczenie, choć strona skarżąca może argumentować, że nie wiedziała o poprzednim orzeczeniu Trybunału²⁴. Przedmiotowa przesłanka może wystąpić wskutek błędnej interpretacji prawa unijnego²⁵. Jeżeli skarga o wznowienie została oparta o tę przesłankę, wówczas sąd administracyjny po uprawomocnieniu się dopuszczalności wznowienia postępowania zwraca się z instytucją pytania prawnego TSUE²⁶.

²¹ Szerzej zob. *Spolupráca ústavných súdov v Európe – Aktuálna situácia a perspektívy*, 2014, s. 12, <https://www.confueuconstco.org/reports/rep-xvi/LB-Slovaquie-MS.pdf>

²² **J. Baricová, M. Števíček...**, s. 1753.

²³ Por. Wyrok (NÁLEZ) Ústavného súdu Slovenskej republiky z dnia 11 maja 2016 r., I. ÚS 76/2016–29, <https://www.ustavnysud.sk>

²⁴ **I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová...**, s. 564.

²⁵ **B. Pekár, Prieskum vnútroštátnych...**, s. 148, 156.

²⁶ **J. Baricová, M. Števíček...**, s. 1754.

W kontekście dwóch ostatnich przesłanek podkreślenia wymaga, że z treści przepisu § 131 zd. 2 s.s.p. *expressis verbis* wynika, że sąd administracyjny jest również związany orzeczeniem TSUE lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie podstawowych praw i wolności człowieka. Na marginesie warto zauważyć, że związanie orzecznictwem TSUE stanowi wykonanie art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej wprowadzającego zasadę lojalnej współpracy, której treścią jest respektowanie przez wszystkie organy państwa – w tym sądy administracyjne – nie tylko prawa unijnego, ale także wyroków TSUE. Z kolei *obowiązek wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez państwa członkowskie Rady Europy* wynika z art. 46 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dostrzeżenie tych orzeczeń, a przede wszystkim ich znaczenia i roli, świadczy z jednej strony o dużej świadomości prawnej słowackiego ustawodawcy, a z drugiej pozwala na uniknięcie problemów w praktyce w zakresie ich uznawania i wykonania, tak jak ma to miejsce obecnie w Polsce, pomimo uchwały NSA podjętej w składzie siedmiu sędziów z dnia 16 października 2017 r.²⁷ W kontekście omawianej instytucji procesowej należy zatem przyjąć, że powaga rzeczy osądzonej wynikająca z prawomocności orzeczenia ustępuje w obliczu dopuszczenia jego zmiany z powodu niezgodności z prawem unijnym²⁸.

Wskazane powyżej pozytywne przesłanki wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego to uchybienia procesowe o mieszanym charakterze, tworzące dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć przesłankę określoną w § 474 pkt. 1 s.s.p., która zaliczana jest do kategorii tzw. przyczyn restytucyjnych (właściwych przyczyn wznowieniowych). Drugą grupę tworzą przesłanki wskazane w § 474 pkt. 2 i 3 s.s.p., odnoszące się do niezgodności orzeczenia z innymi orzeczeniami wydanymi przez sądy krajowe oraz trybunały i organy międzynarodowe. Przesłanki uruchomienia postępowania wznowieniowego zostały określone w sposób enumeratywny i nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej. Istotą postępowań nadzwyczajnych jest wszakże dopuszczalność ich prowadzenia tylko z powodów ściśle określonych w ustawie procesowej. Reguła ta ma szczególne znaczenie w omawianym nadzwyczajnym trybie przez wzgląd na potrzebę zagwarantowania stabilności orzeczeń. Wyjątkowość trybu wznowieniowego przekłada się na niedopuszczalność jego zastosowania w przypadku jakichkolwiek uchybień i błędów.

²⁷ I FPS 1/17, ONSA i WSA 2018, nr 1, poz. 1, s. 9.

²⁸ Por. wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., w sprawie C-620/17 *Hochtief Solutions AG Magyarország v. Fióktelepe*, teza 60.

Przedmiotem skargi o wznowienie postępowania jest prawomocne orzeczenie, *ut supra*. Zasadniczo jest niedopuszczalna od wyroku sądu kasacyjnego, którym jest Sąd Najwyższy RS, z wyjątkiem orzeczenia wydanego na podstawie § 462 ust. 2 s.s.p. (to znaczy, gdy sąd kasacyjny stwierdzi, że zaskarżona decyzja organu publicznego jest niezgodna z prawem, a sąd okręgowy oddalił skargę, i zmienia orzeczenie sądu okręgowego poprzez uchylenie decyzji organu publicznego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania). W konsekwencji *a contrario* należy przyjąć, że skarga o wznowienie postępowania jest niedopuszczalna w przypadkach, gdy sąd kasacyjny wydał orzeczenie na podstawie § 459 s.s.p. (postanowienie o oddaleniu skargi kasacyjnej), § 460 s.s.p. (postanowienie o umorzeniu postępowania), § 461 s.s.p. (odrzućcie skargi kasacyjnej), § 462 ust. 1 s.s.p. (wyrok o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do sądu okręgowego do ponownego rozpoznania lub umorzenie postępowania bądź przekazanie sprawy organowi). O niedopuszczalności skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego można mówić także wówczas, gdy dotyczy ona orzeczenia sądu administracyjnego, którego zmianę lub uchylenie można osiągnąć za pomocą innego środka, np. przez protest prokuratora przeciwko rozstrzygnięciu organu administracji publicznej²⁹.

3. Wniesienie skargi o wznowienie postępowania

Postępowanie w sprawie skargi o wznowienie postępowania może zostać uruchomione wyłącznie na zasadzie skargowości. W świetle regulacji zawartej w § 474 s.s.p. podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi o wznowienie postępowania jest strona postępowania (lub jej następcy prawni), w którym wydano orzeczenie będące jej przedmiotem, a także osoba uczestnicząca w postępowaniu zgodnie z § 41 ust. 2 s.s.p., na niekorzyść której zostało wydane orzeczenie, oraz Prokurator Generalny na zasadach określonych w § 47 ust. 4 (nawet jeżeli nie przystąpił do postępowania³⁰) – § 474 s.s.p. Podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi jest nadto prokurator, jeżeli postępowanie zostało wszczęte z jego inicjatywy albo gdy przystąpił do postępowania urucho-

²⁹ I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová..., s. 566.

³⁰ Zob. B. Cepek, *Právne vzťahy medzi dozorum prokuratúry a správnym súdnictvom*, w: K. Frumarov (red.), *Správni soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*, Olomouc 2018, s. 23; M. Horvat, M. Srebalová, B. Pekár, *Postavenie prokuratúry v správnom súdnom poriadku*, w: K. Frumarov (red.), *Správni soudnictví – 15 let...*, s. 68.

mionego z inicjatywy innego uczestnika postępowania (§ 48 s.s.p.). Uprawnienie prokuratora stanowi gwarant ochrony interesu publicznego, w przypadkach gdy inne podmioty były legitymowane do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, ale nie skorzystały ze swojego uprawnienia³¹. Brzmienie § 474 s.s.p. wyłącza możliwość uruchomienia procedury wznowieniowej z urzędu. Od chwili wydania orzeczenia sąd administracyjny jest nim związany (§ 138 s.s.p., § 150 s.s.p.). Związanie własnym orzeczeniem oznacza zatem, co do zasady, brak możliwości jego wzruszenia na skutek działań własnych sądu.

Skarga o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego może zostać wniesiona w terminie trzech miesięcy od daty, w której strona wnosząca dowiedziała się o przyczynie wznowienia lub mogła się o niej dowiedzieć. Termin ten nie podlega przywróceniu (§ 475 ust. 2 s.s.p.), co oznacza, że jest terminem o charakterze prekluzyjnym. Zasady liczenia terminu określają przepisy § 69 s.s.p. Skarżący musi w sposób jednoznaczny udowodnić, że dotrzymał terminu do jej wniesienia. W przypadku wątpliwości sąd wzywa do złożenia dodatkowych wyjaśnień w tej sprawie.

Skargę o wznowienie postępowania składa się do sądu administracyjnego, który wydał zaskarżony wyrok w pierwszej instancji³², czyli w zależności, który sąd był właściwy do jego wydania jest to sąd rejonowy, okręgowy lub Sąd Najwyższy SR, gdy orzekał w pierwszej instancji. Jeżeli postępowanie zostało zakończone orzeczeniem sądu kasacyjnego zgodnie z § 462 ust. 2, to sąd okręgowy, którego orzeczenie zmienił sąd kasacyjny, rozpoznaje skargę o wznowienie postępowania³³. Skarga o wznowienie postępowania presumuje nowe postępowanie, a nie instancję. Powoduje zgaśnięcie rzeczy osądzonej, przede wszystkim wtedy, gdy zostaje oparta o tzw. właściwe przyczyny restytucyjne³⁴.

Skarga o wznowienie postępowania, oprócz ogólnych wymagań dotyczących pisma procesowego kierowanego do sądu administracyjnego (tj. zgodnie z § 57 s.s.p. należy w niej oznaczyć: sąd, do którego jest skierowana; skarżącego, przedmiot skargi i jej zakres oraz podpis), powinna zawierać:

- a) oznaczenie wyroku, przeciwko któremu jest skierowana, poprzez wskazanie jego sygnatury oraz daty wydania;
- b) zakres, w jakim wyrok jest kwestionowany. Dopuszczalne jest wniesienie skargi w odniesieniu do sentencji wyroku³⁵. Sąd jest związany skargą, co

³¹ J. Baricová, M. Števček..., s. 1756; I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová..., s. 567.

³² J. Baricová, M. Števček..., s. 1757.

³³ Postanowienie sądu okręgowego (Krajský súd Košice), z dnia 15 grudnia 2016 r., 9Sa/25/2016, <https://otvorenesudy.sk>

³⁴ Zob. Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 99–100.

³⁵ J. Baricová, M. Števček..., s. 1758.

ogranicza przedmiot tego nadzwyczajnego środka. Zakres, w jakim wyrok jest zaskarżony, może jednak zostać poszerzony, ale tylko w terminie otwartym do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, czyli w czasie biegu trzymiesięcznego terminu przewidzianego do jej wniesienia (§ 477 ust. 1 s.s.p.). Z tego powodu wnoszący skargę powinien dokładnie, precyzyjnie, jednoznacznie i jasno wskazać jej zakres. W przypadku zawężenia zakresu zaskarżenia skarżący nie jest ograniczony terminem, o którym mowa w § 475 ust. 1 s.s.p.³⁶;

- c) podstawa wznowienia, przy czym może ona zostać zmieniona w czasie biegu terminu do wniesienia skargi o wznowienie (§ 477 ust. 2 s.s.p.). Podczas badania zasadności skargi o wznowienie postępowania sąd jest związany wskazaną podstawą z wyjątkiem przypadków, w których zarzuty nie wiążą sądu administracyjnego³⁷. Do wyjątków tych należą sprawy określone w przepisie § 134 ust. 2 s.s.p. (m.in. w sprawach, w których decyzję lub akt wydał organ nieuprawniony, w sprawach socjalnych, w sprawach azyłu, zatrzymania i wydalenia administracyjnego lub gdy sprawa dotyczy ochrony praw konsumentów) oraz wskazane w przepisach § 195 s.s.p. (w sprawach dotyczących kar administracyjnych – *vo veciach správneho trestania*) oraz w § 418 s.s.p. (w sprawach skargi dotyczącej sporu kompetencyjnego – *konanie o kompetenčnej žaloby*);
- d) okoliczności wskazujące zachowanie terminu do jej wniesienia;
- e) dowody potwierdzające zasadność skargi;
- f) żądanie. W przypadku skargi o wznowienie postępowania charakterystyczne jest to, że zawiera dwa żądania – najpierw o zezwolenie na wznowienie postępowania (*povolení obnovy konania* – § 484 ust. 1 s.s.p.) oraz o uchylenie dotychczasowego wyroku i wydanie nowego.

Jeżeli skarga jest niekompletna lub niezrozumiała sąd może wezwać do jej uzupełnienia w terminie nie krótszym niż 10 dni (por. § 58–59 s.s.p.). W przypadku ich nieusunięcia skargę się odrzuca (*odmietnutia*)³⁸.

Stroną postępowania w sprawie o wznowienie postępowania jest osoba, która wniosła skargę o wznowienie oraz osoby, które były stronami postępowania przed sądem administracyjnym, w którym wydano wyrok, którego skarga dotyczy (por. § 478 s.s.p.). W postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania

³⁶ *Ibidem*, s. 1759.

³⁷ A. Filová, *Rekodifikácia civilného procesného práva: Koncentrácia konania*, Bulletin slovenskej advokácie, 2016/10, s. 7.

³⁸ Zob. np. Postanowienie sądu okręgowego (Krajský súd Trnava) z dnia 27 października 2017 r., KSTT/20S/83/2016, <https://otvorenesudy.sk>

nia sądownoadministracyjnego obowiązuje przymus adwokacki. Skarżący musi być reprezentowany przez adwokata, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa. Nie dotyczy to sytuacji, gdy skarżący albo osoba, która za niego działa lub reprezentuje, posiada stopień naukowy drugiego stopnia – magisterium (*vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa*). Przymus adwokacki dotyczy również sporządzenia skargi o wznowienie postępowania, która wymaga specjalistycznej, fachowej wiedzy³⁹. Nie chodzi wszakże jedynie o to, by wnoszący skargę o wznowienie był należycie reprezentowany przez fachowego pełnomocnika, ale żeby sama skarga o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego została napisana i skonstruowana przez osobę mającą odpowiednie przygotowanie merytoryczne oraz doświadczenie zawodowe. Rozwiązanie to ma w pewien sposób hamować nadmiar przedmiotowych spraw wpływających do sądów bez należytego uzasadnienia i podstaw, co mogłoby skutkować paraliżem sądownictwa administracyjnego. Niespełnienie tego obowiązku oznacza naruszenie warunków proceduralnych i stanowi podstawę do odrzucenia skargi o wznowienie postępowania⁴⁰ w formie postanowienia zaskarżalnego skargą kasacyjną⁴¹.

Wniesienie skargi o wznowienie postępowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma charakteru bezwzględnie suspensywnego. Wstrzymanie wykonania (*odkladný účinok*) nie następuje *ex lege*, nie czyni tego także sąd z urzędu. Zasadniczo wszakże wniesienie skargi o wznowienie postępowania nie tamuje wykonania zaskarżonego orzeczenia. Niemniej sąd administracyjny może na wniosek skarżącego przyznać skutek zawieszający w stosunku do zaskarżonego wyroku sądu administracyjnego lub zaskarżanej decyzji organu władzy publicznej lub aktu wydanego przez władze publiczne, ze względu na szczególnie uzasadnione okoliczności⁴². Skutek suspensywny ma na celu ochronę uzasadnionych interesów skarżącego⁴³ przed ewentualnymi skutkami wykonania orzeczenia. Wstrzymując wykonanie wyroku, sąd bierze pod uwagę okoliczności wskazane w § 185 s.s.p., w szczególności zaś poważną szkodę,

³⁹ Zob. np. Postanowienie sądu okręgowego (Krajský súd v Žiline) z dnia 11 czerwca 2018 r., KSZA/27Sa/1/2018, <https://otvorenesudy.sk>

⁴⁰ Postanowienie (Uznesenie) sądu okręgowego (Krajský súd v Trenčine) z dnia 17 lipca 2018 r., KSTN/13S/36/2017, <https://otvorenesudy.sk>

⁴¹ Postanowienie sądu okręgowego (Krajský súd Nitra) z dnia 26 lipca 2017 r., KSN-R/11S/76/2017, <https://otvorenesudy.sk>

⁴² I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová..., s. 562.

⁴³ Por. np. Wyrok (NÁLEZ) Ústavného súdu Slovenskej republiky z dnia 15 lipca 2003 r., I. ÚS 23/2001, <https://www.ustavnysud.sk>; I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová..., s. 562.

znaczną szkodę ekonomiczną lub finansową, poważną szkodę dla środowiska lub inną poważną, nieodwracalną konsekwencję. Sąd, rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania, stosuje przepisy § 186–189 s.s.p., stąd postanowienie w tym zakresie, które nie jest zaskarżalne w drodze skargi kasacyjnej, musi wydać w ciągu 30 dni od jego otrzymania. Nadto sąd administracyjny może uchylić wstrzymanie wykonania z urzędu, jeżeli w toku postępowania zostanie ustalone, że nie wskazano przyczyn przyznania skutku zawieszającego albo gdy w międzyczasie zniknęły. Na postanowienie to także nie przysługuje skarga kasacyjna. Najwcześniejszym momentem do podjęcia postanowienia o uchyleniu wstrzymania wykonania jest uprawomocnienie się postanowienia o jego zastosowaniu, zaś najdalszym wydanie orzeczenia w sprawie. Zgodnie bowiem z treścią § 186 ust. 2 s.s.p. wydanie orzeczenia w sprawie uchyla wstrzymanie.

4. Postępowanie wznowieniowe

Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego ma charakter sekwencyjny i składa się z dwóch etapów. W pierwszej fazie (*iudicium rescindens*) badaniu podlega dopuszczalność skargi. Czynności tych dokonuje sąd, do którego kierowana jest skarga o wznowienie postępowania. Przed rozstrzygnięciem o dopuszczalności wznowienia postępowania sąd administracyjny bada, czy istnieją procesowe przesłanki jej rozpatrzenia i może odrzucić (*odmietnut*’) skargę o wznowienie postępowania postanowieniem, na które przysługuje skarga kasacyjna. *Ratio legis* tego rozwiązania jest stworzenie możliwości ponownego przyjrzenia się istnieniu podstaw do podjęcia tego postanowienia. Pozostawienie w obrocie prawnym orzeczenia dotkniętego wadami uzasadniającymi wznowienie postępowania nie tylko podważa autorytet sądów administracyjnych, ale rodzi niekorzystne konsekwencje dla jego adresatów. Do tzw. negatywnych przesłanek skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego należy:

- a) naruszenie terminu do jej wniesienia, przy czym badanie zachowania trzymiesięcznego terminu następuje, o ile zachodzą podstawy do wniesienia skargi o wznowienie;
- b) wniesienie skargi przez osobę nieuprawnioną;
- c) wniesienie skargi, której przedmiotem jest orzeczenie, od którego ten środek jest niedopuszczalny;
- d) uchybienie wymaganiom określonym w s.s.p. (w tym skarga jest niezrozumiała, niepełna, nie wynika z niej zakres żądania, a skarżący nie usunął

tych usterek w terminie wskazanym przez sąd⁴⁴), a nie jest przy tym skargą o wznowienie postępowania w sprawach, o których mowa w § 6 ust. 2 ust. c) i d) s.s.p. (w sprawach socjalnych oraz w sprawach azylu, zatrzymania i wydalenia administracyjnego);

- e) oczywista bezzasadność (np. nie było podstaw do jej złożenia, o których mowa w § 474 s.s.p.⁴⁵).

Zakresem tego etapu należy objąć kontrolę skargi o wznowienie postępowania pod względem formalnym, w którym można wyróżnić trzy zakresy: pierwszy dotyczy zachowania wymagań formalnych skargi jako pisma procesowego, drugi zachowania terminu do wniesienia skargi oraz trzeci – oparcia jej na ustawowych przesłankach, *ut supra*.

Jeżeli sąd odrzuci skargę o wznowienie postępowania z powyższych przyczyn, wówczas nie jest ona doręczana pozostałym stronom postępowania w celu przedstawienia uwag, co jest uzasadnione względami zasady ekonomiki postępowania.

Jeżeli sąd nie odrzuca skargi, wówczas ten etap postępowania może zakończyć się albo dopuszczalnością wznowienia (*obnovu konania povolí*), albo odmową wznowienia postępowania (*obnovu konania zamietne*). Oba rozstrzygnięcia mają formę wyroków (§ 484 ust. 1 s.s.p.), na które przysługuje skarga kasacyjna⁴⁶. Dopuszczenie przez ustawodawcę tego środka prawnego należy ocenić pozytywnie jako wyraz troski o urealnienie praw procesowych strony i hamulec przed uznaniowością sądu. Do tej fazy postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, uregulowane przepisami drugiej części ustawy⁴⁷. Przed wydaniem wyroku w sprawie dopuszczenia wznowienia albo odmowy sąd postępuje zgodnie z § 107–118 s.s.p., tzn. że może zarządzić przeprowadzenie rozprawy, np. gdy zostanie zgłoszony wniosek przez chociażby jedną stronę albo gdy wymaga tego interes publiczny bądź gdy sąd uzna to za konieczne. Rozprawa jest jawna, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w § 110 ust. 1 s.s.p. Nie następuje tu jednak rozstrzygnięcie o istocie przedmiotu wznowionego postępowania, z wyjątkiem przypadku cofnięcia skargi o wznowienie postępowania⁴⁸.

⁴⁴ J. Baricová, M. Števček..., s. 1764.

⁴⁵ Por. np. Postanowienie (Uznesenie) sądu okręgowego (Krajský súd v Žiline) z dnia 26 czerwca 2018 r., KSZA/30S/83/2018, <https://otvorenesudy.sk>

⁴⁶ Por. J. Baricová, M. Števček..., s. 1765.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 1760.

⁴⁸ *Ibidem*.

Prawomocny wyrok dopuszczający postępowanie wznowieniowe *ex lege* wstrzymuje skutki prawne (*odkladajú právne účinky*) zaskarżonego w skardze orzeczenia lub decyzji albo innego organu administracyjnego, jeżeli zostały już one wstrzymane w postępowaniu sądowym z mocy ustawy albo w drodze wyroku sądu (§ 484 ust. 2 s.s.p.).

Następnie przeprowadza się drugi etap (*iudicium rescissorium*), postępowanie wznowieniowe, w którym następuje merytoryczne rozpoznanie skargi. Jeżeli wyrok dopuszczający wznowienie postępowania (*rozhodnutie o povolení obnovy konania*) stanie się ostateczny, sąd administracyjny rozpoznaje sprawę co do istoty bez dalszego wniosku. Czyniąc to, bierze pod uwagę wszystko, co wyszło na jaw zarówno w pierwotnym postępowaniu, jak i w postępowaniu wznowieniowym. Zakres wznowionego postępowania odpowiada wyrokowi dopuszczającemu wznowienie, a sąd jest nim związany. Stąd jeżeli wynika z niego możliwość objęcia tym postępowaniem jedynie części orzeczenia, to procedura wznowieniowa będzie dotyczyła tylko tej części, a wydany we wznowionym postępowaniu wyrok zastąpi zaskarżony w części objętej wyrokiem o dopuszczeniu wznowienia. We wznowionym postępowaniu sąd stosuje przepisy obowiązujące w postępowaniu głównym⁴⁹. Na tym etapie możliwe jest jednak, zgodnie z zasadą rozporządzalności, cofnięcie skargi⁵⁰. W takim przypadku sąd w drodze postanowienia umarza (*konanie zastavi*) drugi etap postępowania wznowieniowego.

Jeżeli po przeprowadzeniu wznowionego postępowania sąd administracyjny uzna, że zaskarżony wyrok jest prawidłowy, wskazana w skardze przesłanka wznowienia jest nieistniejąca albo bezzasadna (por. § 191 s.s.p.), wówczas oddala wniosek o zmianę, wydając w tym zakresie wyrok (por. § 486 ust. 1 s.s.p.). W sytuacji zaś, gdy sąd administracyjny uwzględni skargę, stwierdzając zaistnienie przesłanki pozytywnej wznowienia postępowania sądoadministracyjnego, wówczas zmieni zaskarżony wyrok i wyda nowy. Od nowego wyroku przysługuje skarga kasacyjna, o ile środek ten był także dopuszczalny od zaciepionego skargą orzeczenia⁵¹. Jeżeli przedmiotem postępowania wznowieniowego była część orzeczenia, z nowego wyroku musi wynikać, która część zaskarżonego orzeczenia została uchylona. W przypadku umorzenia postępowania na skutek cofnięcia skargi o wznowienie postępowania w mocy pozostaje zaskarżony wyrok.

⁴⁹ I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová..., s. 578; J. Baricová, M. Števec..., s. 1766.

⁵⁰ I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová..., s. 578.

⁵¹ *Ibidem*, s. 579.

W wyroku wydanym we wznowionym postępowaniu sąd administracyjny rozstrzyga w sprawie kosztów postępowania głównego, jak i postępowania wznowionego (§ 486 ust. 3 s.s.p., por. § 163 s.s.p.). W przypadku wydania przez sąd jakiegokolwiek innego orzeczenia, sąd orzeka o kosztach postępowania wznowieniowego⁵². O wysokości kosztów rozstrzyga w drodze odrębnego postanowienia zaskarżalnego skargą referendarz sądowy (*súdny úradník*) – por. § 175 ust. 2 oraz § 152–162 s.s.p.

5. Zakończenie

Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego uruchomionego w skutek wniesienia skargi stanowi wyjątek od zasady prawomocności formalnej orzeczenia (§ 145 ust. 5 s.s.p.). Z jednej strony niewątpliwie czasowo narusza stabilność porządku prawnego wynikającego z zaczepionego skargą orzeczenia, ale z drugiej stwarza możliwość skontrolowania przez sąd swojego orzeczenia, przyczyniając się do budowania autorytetu tak sądownictwa administracyjnego, jak i całego wymiaru sprawiedliwości. Zasadniczym wszakże celem skargi o wznowienie postępowania jest zmiana prawomocnego orzeczenia, której domaga się legitymowany podmiot w celu obrony swoich praw albo prokurator z powodu ochrony interesu publicznego.

Cechą immanentną słowackiej skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego jest to, że nie ma powszechnego charakteru, gdyż nie przysługuje na wszystkie prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych. Ponadto, dopuszczalność jej zastosowania, ze względu na skutki, jakie może wywołać, możliwa jest jedynie w enumeratywnie, ustawowo określonych przypadkach, wśród których brakuje jednak przyczyn nieważnościowych stanowiących wyłącznie podstawę do wniesienia skargi kasacyjnej (§ 440 s.s.p.). Jak wynika z istoty i charakteru tej instytucji, nie jest często stosowana, a to głównie z dwóch powodów: po pierwsze przesłanki pozytywne⁵³, zwłaszcza określone

⁵² J. Baricová, M. Števíček..., s. 1767.

⁵³ Inne niż w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym: art. 271 p.p.s.a. (przyczyny wznowienia), art. 272 p.p.s.a. (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie), art. 273 (przyczyny restytucyjne, w tym orzeczenie zostało oparte na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym; orzeczenie zostało uzyskane za pomocą przestępstwa; późniejsze wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu, późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia

w § 472 pkt. 2 i 3 s.s.p. występują, jak się wydaje, stosunkowo rzadko⁵⁴. Drugą przyczyną ograniczonej liczby postępowań wznowieniowych są wyłączenia skargi o wznowienie postępowania. *Ratio legis* tego unormowania wydaje być potrzeba zagwarantowania stabilności merytorycznego prawomocnego orzeczenia poprzez określenie granic prawnych wykorzystania tego środka nadzwyczajnego.

Skarga o wznowienie postępowania nie ma charakteru dewolutywnego, do jej rozpoznania właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał w sprawie, przed którym orzeczenie stało się prawomocne. Jej wniesienie nie uruchamia kontroli instancyjnej. Jest nadto środkiem prawnym o samodzielnym charakterze, a jej wniesienie nie jest związane z koniecznością dokonania innej czynności w postępowaniu. Nadto należy jej przypisać reparatorny charakter, a to ze względu na ograniczenie dopuszczalności skargi o wznowienie do ustawowo wskazanych przesłanek, które mogły wpłynąć na wadliwość prawomocnego orzecz-

dotyczącego tej samej sprawy), art. 272 p.p.s.a. (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie).

⁵⁴ Na marginesie tej refleksji należy wskazać, że podobną formułę ma art. 272 § 3 p.p.s.a. zgodnie z którym żądanie wznowienia postępowania na podstawie art. 272 § 3 PPSA jest możliwe, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Wydaje się, że mimo braku wyraźnej podstawy prawnej do wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego, jeśli wymagałoby tego prawo Unii Europejskiej, wyrok TSUE (który mieści się w zakresie zwrotu „organ międzynarodowy”, podobnie jak ETPCz (por. **A. Kabat**, w: **B. Dauter**, **A. Kabta**, **M. Niezgodka-Medek**, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 889–890) czy Komitet Praw Człowieka (zob. **A. Zieliński**, *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, Państwo i Prawo 2009/2, s. 3 i nast.) może stanowić taką podstawę (Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 16 października 2017 r. (I FPS 1/17, OSP 2018/5, poz. 53, s. 12), z której wynika, że podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a. „[...] może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie pytania prejudycjalnego [...]”. Warto też wskazać w tym kontekście na Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r. III SA/Po 88/18, Legalis nr 1798416, w którym wskazano, że „[...] co do zasady podstawą złożenia skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego może być wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydany w sprawie innego podmiotu” – zob. też **R. Hauser**, **W. Piątek**, w: **R. Hauser**, **Z. Niewiadomski**, **A. Wróbel** (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System prawa administracyjnego t. X*, Warszawa 2014, s. 598–600). *De lege ferenda* należy rozważyć uzupełnienie wskazanego przepisu w regulacji polskiego postępowania sądowoadministracyjnego, tym bardziej, że charakter tego środka ogranicza możliwość stosowania wykładni rozszerzającej (zob. **A. Kabat**, *Zakres i podstawy wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 254). Jak się wydaje, brak oznaczenia, o jakie organy międzynarodowe chodzi, może stanowić furtkę do ignorowania ich orzeczeń.

nia. Przymus adwokacki w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania nie jest ograniczony do sytuacji, gdy właściwy do wznowienia jest Sąd Najwyższy, lecz przeciwnie obejmuje także postępowania wznowieniowe prowadzone przez sądy okręgowe i rejonowe oraz konieczność sporządzenia skargi przez te wykwalifikowane podmioty.

O nadzwyczajnym charakterze tego środka prawnego świadczy również termin określany w literaturze słowackiej mianem „subiektywnego” (*subjektívna lehota*)⁵⁵, gdyż trzymiesięczny termin zaczyna biec od momentu, w którym skarżący dowie się o podstawach wznowienia postępowania, lub od dnia, w którym mógłby go podnieść. Nadto musi wskazać i opisać wszystkie fakty, które mogą potwierdzić terminowość wniesienia skargi. Podkreślenia wymaga, że słowacki ustawodawca nie wskazał ograniczenia terminu wniesienia skargi o wznowienie postępowania (tzw. prekluzji). *De lege ferenda* powinien rozważyć taką potrzebę w celu lepszego i pełniejszego zagwarantowania pewności obrotu prawnego.

Postępowanie prowadzone ze skargi o wznowienie postępowania ma charakter dwuetapowy, różny ze względu na przedmiot badania, lecz każdy z nich ma przy tym sformalizowany charakter. Pierwszy to postępowanie w przedmiocie wznowienia (postępowanie wstępne) obejmujące badanie zachowania warunków rozpoznania skargi o wznowienie, który kończy się dopuszczalnością wznowienia lub odmową⁵⁶. Drugi zaś to wznowione postępowanie, prowadzone w zakresie wskazanym przez skarżącego. Samo wniesienie skargi o wznowienie nie pozbawia orzeczenia przymiotu prawomocności ani w aspekcie formalnym, ani materialnym. Skutek ten nie zostaje osiągnięty także w wyniku wydania wyroku o dopuszczalności wznowienia postępowania. Utrata prawomocności zaskarżonego skargą o wznowienie postępowania orzeczenia może nastąpić dopiero w wyniku podjęcia wyroku, o którym mowa w § 486 s.s.p.

W słowackiej procedurze sądownoadministracyjnej brakuje przepisów regulujących niedopuszczalność dalszego wznowienie postępowania zakończonych prawomocnym orzeczeniem, wydanym na skutek skargi o wznowienie postępowania (*restitutio restitutionis non datur*), czyli w istocie jednorazowości wznowienia

⁵⁵ P. Jokel', *Nové právne...*, s. 78.

⁵⁶ Podczas gdy w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym wynikiem badania jest wyznaczenie rozprawy bądź odrzucenie skargi. Na rozprawie sąd rozstrzyga przede wszystkim o dopuszczalności wznowienia i jeżeli brak jest ustawowej podstawy wznowienia lub termin do wniesienia skargi nie został zachowany, odrzuca skargę o wznowienie. Sąd może jednak po rozważeniu stanu sprawy połączyć badanie dopuszczalności wznowienia z rozpoznaniem sprawy.

postępowania sądowoadministracyjnego, co można poniekąd odczytywać jako przejaw prawnej konsekwencji słowackiego ustawodawcy. Skoro bowiem nie określił maksymalnego terminu wniesienia skargi, dopuszczając ją w każdym czasie, to należy również dopuścić multipleksację skargi o wznowienie, zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę istotę, znaczenie i doniosłość jej przesłanek⁵⁷.

W końcowej refleksji należy zasygnalizować, że ustawa *Spravny Sudny Poriadok* zostanie wkrótce znowelizowana. Jednak zmiany obowiązujące od 1 maja 2020 r.⁵⁸ nie obejmą tytułu drugiego piątej części tego aktu – *žaloba na obnovu konania*, być może dlatego, że do słowackiego ustawodawcy nie docierają głosy przedstawicieli judykatury sygnalizujące problemy w praktyce stosowania instytucji skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego.

Bibliografia

Akty prawne

Kodeks karny (*Trestný zákon*) z dnia 2 lipca 2005 r., Zákon č. 300/2005 ze zm.

Kodeks postępowania cywilnego (*Občiansky súdny poriadok*) z dnia 4 grudnia 1963 r., Zákon č. 99/1963 ze zm.

Ustawa nr 413/2019, zákon z 26 listopada 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony.

Ustawa o sądach administracyjnych *Verwaltungsgerichtshofgesetz*, BGBl nr 10/1985 z licznymi zmianami.

Ustawa z dnia 3 września 1953 r. o sądach i prokuraturze, *Ústavný zákon o soudech a prokuratúre*, Zákon č. 64/1952 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

⁵⁷ W polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym w art. 285 p.p.s.a. zawarto przepis, zgodnie z którym niedopuszczalne jest dalsze wznowienie postępowania zakończonemu prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie postępowania. Regulacji tej jednak nie stosuje się, jeżeli skarga o wznowienie postępowania została oparta na podstawie wznowienia określonej w art. 272 § 1 i 3 p.p.s.a. Także w słowackim postępowaniu uwaga ta nie znajduje zastosowania do wyroku wydanego w pierwszej fazie postępowania.

⁵⁸ Ustawą nr 413/2019, ZÁKON z 26 listopada 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony. Zmiany zostaną wprowadzone w przepisach § 295 i § 305 s.s.p.

Opracowania

- Babiaková E.**, *K niektorým aktuálnym otázkam správneho súdnictva*, Justičná revue 2000/8–9, s. 869–885.
- Babiaková E.**, *Protest prokurátora a správne súdnictvo*, Justičná revue 2006/58/3, s. 520–528.
- Baricová J., Števec M.**, w: J. Baricová, M. Fečík, A. Filová i in., *Správny súdny poriadok – komentár*, C.H.Beck, Bratislava 2018, s. 1750–1824.
- Cepek B.**, *Právne vzťahy medzi dozorom prokuratúry a správnym súdnictvom*, w: K. Frumarov (red.), *Správni soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*, Olomouc 2018, s. 19–27.
- Chmielewski G.**, *Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2009/1, s. 171–179.
- Filová A.**, *Rekondifikácia civilného procesného práva: Koncentrácia konania*, Bulletin slovenskej advokácie 2016/10, s. 4–7.
- Gandžalová D.**, *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republike*, Visegrad Journal on Human Rights 2015/2, s. 19–25.
- Hanzelová I., Rumana I., Šingliarová I.**, *Správny súdny poriadok – komentár*, 2016, s. 562–593.
- Hauser R., Piątek W.**, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System prawa administracyjnego*, t. X, Warszawa 2014, s. 598–772.
- Horvat M., Srebalová M., Pekár B.**, *Postavenie prokuratúry v správnom súdnom poriadku*, w: K. Frumarov (red.), *Správni soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*, Olomouc 2018, s. 63–73.
- Jokel' P.**, *Nové právne inštitúty v správnom súdnom poriadku*, Studia Iuridica Cassoviensia 2016/2, s. 67–81.
- Kabat A.**, w: B. Dauter, A. Kabta, M. Niezgódka-Medek (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 889–1000.
- Kabat A.**, *Zakres i podstawy wznovienia postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 254 (515).
- Macur J.**, *Soudnictví a soudní právo*, Brno 1988.
- Malast J.**, *Opravné prostředky ve správním soudnictví*, w: M. Maslen (red.), *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty*, Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej 7.–8. marca 2011 v Trnave (projekt VEGA č. 1/0319/10) *Správne súdnictvo / Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva*; Bratislava 2011, s. 97 (360).
- Pekár B.**, *Prieskum vnútroštátnych správnych rozhodnutí európskymi súdmi v nadväznosti na aplikáciu vybraných zásad správneho trestania*, w: M. Lenhart, I. Hapčová, J. Hamulák (red.), *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania*, Bratislavské právnické fórum 2016, s. 99–131.
- Resich Z.**, *Res iudicata*, Warszawa 1978.
- Sestrienková A.**, *Krátky prehľad novej právnej úpravy civilného procesného práva v Slovenskej republike*, Visegrad Journal of Human Rights 2016/4, s. 36–41.
- Šúrek S.**, *Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry*, <http://www.ucps.sk>
- Váčok J.**, *Jeden súd pre správne súdnictvo*, w: L. Trellová (red.), *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, Bratislava 2012, s. 208–400.

Závadska E., *Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktuálnych problémov)*, Právny obzor 2007/5, s. 398–413.

Zieliński A., *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, Państwo i Prawo 2009/2, s. 3–20.

Ziółkowska A., *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowniczym*, Katowice 2019.

Orzeczenia

Nález (Wyrok) Ústavného súdu Slovenskej republiky (Trybunału Konstytucyjnego SR) z dnia 29 kwietnia 2009 r., I. ÚS 393/08, <https://www.ustavnysud.sk>

Postanowienie sądu okręgowego (Krajový súd Košice) z dnia 15 grudnia 2016 r., 9Sa/25/2016, <https://otvorenesudy.sk>.

Postanowienie sądu okręgowego (Krajový súd Nitra) z dnia 26 lipca 2017 r., KSNR/11S/76/2017, <https://otvorenesudy.sk>

Postanowienie sądu okręgowego (Krajový súd Trnava) z dnia 27 października 2017 r., KSTT/20S/83/2016, <https://otvorenesudy.sk>

Postanowienie sądu okręgowego (Krajový súd v Žiline) z dnia 11 czerwca 2018 r., KSZA/27Sa/1/2018, <https://otvorenesudy.sk>

Postanowienie (Uznesenie) sądu okręgowego (Krajový súd v Žiline) z dnia 26 czerwca 2018 r., KSZA/30S/83/2018, <https://otvorenesudy.sk>

Postanowienie (uznesenie) Ústavného súdu Slovenskej republiky (Trybunału Konstytucyjnego SR) z dnia 12 lipca 2018 r., IV. ÚS 407/2018-20, <https://www.ustavnysud.sk>

Postanowienie (Uznesenie) sądu okręgowego (Krajový súd v Trenčine) z dnia 17 lipca 2018 r., KSTN/13S/36/2017, <https://otvorenesudy.sk>

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 16 października 2017 r., I FPS 1/17, OSP 2018/5, poz. 53, s. 12.

Wyrok (NÁLEZ) Ústavného súdu Slovenskej republiky z dnia 15 lipca 2003 r., I. ÚS 23/2001, <https://www.ustavnysud.sk>

Wyrok (NÁLEZ) Ústavného súdu Slovenskej republiky z dnia 11 maja 2016 r., I. ÚS 76/2016-29, <https://www.ustavnysud.sk>

Wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., w sprawie C-620/17 *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r. III SA/Po 88/18, Legalis nr 1798416.

Strony internetowe

<https://www.confueconstco.org/reports/rep-xvi/LB-Slovaquie-MS.pdf> – *Spolupráca ústavných súdov v Európe – Aktuálna situácia a perspektívy*, 2014.

<https://www.justice.gov.sk> – *Návrh legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného*, Ministerstwo sprawiedliwości Republiki Słowacji, Bratysława 2013.

Agnieszka ZIÓŁKOWSKA

REOPENING OF PROCEEDINGS IN THE SLOVAK ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

Abstract

Background: Until 1 July 2016, the Slovak legal system did not provide for a demand to reopen administrative proceedings; instead, proceedings could be reopened under the procedure laid down in the code of civil procedure (Občiansky súdny poriadok). The current version of the Slovak code of administrative procedure – Spravny Súdny Poriadok – regulates in part five two extraordinary legal measures against a final judgment: the cassation appeal and the demand to reopen administrative court proceedings.

Research purpose: The research covers the demand to reopen proceedings. Accordingly, the objective was to determine the essence and character of this legal measure, conditions for the admissibility thereof, as well as the course of reopened proceedings.

Methods: The research was carried out predominantly using the empirical-dogmatic method, further backed by ahistorical method and comparative method.

Conclusions: The list of three positive conditions for the demand to reopen proceedings has a mixed character: it encompasses one condition that is considered to be one of the so-called actual reasons for the reopening, and two conditions related to inconsistency of the challenged judgment with other judgments issued by courts and international tribunals. The demand to reopen proceedings does not have a devolutive character and its submission has a relatively suspensive effect. Proceedings launched by the demand to reopen administrative proceedings encompass two phases: the first one (*iudicium rescindens*) involves examination of the fulfilling the conditions for examination of the demand to reopen proceedings. This stage concludes with a judgment as to the admissibility of reopening or refusal to reopen proceedings. The second stage (*iudicium rescissorium*), reopened proceedings, consists in a substantive examination of the demand.

Keywords: demand to reopen proceedings in Slovakia, stages of reopened proceedings.