

Paweł Majczak

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

ORCID [0000-0002-3275-649X](https://orcid.org/0000-0002-3275-649X)

Nadzwyczajne postępowanie administracyjne a postępowanie sądowoadministracyjne

Extraordinary administrative proceedings and court administrative proceedings

Streszczenie

Współistnienie wielu środków prawnych umożliwiających wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznych decyzji administracyjnych implikuje możliwość zbiegu pomiędzy nimi. W związku z tym istnieje potrzeba odkodowania istotnych zasad wyłączenia podwójnej weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych. Rozwiązanie przyjęte w art. 56 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest jedynie fragmentaryczne. Dlatego powoduje zamęt interpretacyjny. Wobec narastających wątpliwości, czy możliwe jest wszczęcie postępowania administracyjnego w jednej z procedur nadzwyczajnej weryfikacji decyzji administracyjnych, gdy ten sam akt jest rozpatrywany przez sąd administracyjny, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił z wnioskiem o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały abstrakcyjnej. Sąd ten wywiódł w uchwale, że w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego.

Słowa kluczowe

przeszkoda proceduralna, zawieszenie postępowania, weryfikacja ostatecznej decyzji administracyjnej, weryfikacja sądowa

Abstract

A great number of legal remedies for the verification of final administrative decisions implies the possibility of factual coincide between available means of legal protection. Therefore, it is necessary to decode significant rules of exclusion of the double-track verification of final administrative decisions. The solution adopted in Article 56 of the Law on Proceedings before Administrative courts is only fragmentary. Hence it causes confusion in the process of interpretation of law. In view of growing doubts whether it is possible to initiate administrative proceedings in one of the procedures of extraordinary verification of administrative decisions when the same instrument is being reviewed by an administrative court, the President of the Supreme Administrative Court made a motion for a panel of 7 judges to adopt an abstract resolution. In the resolution, the Court permitted the relevant extraordi-

nary proceedings to be initiated, but indicated that it was necessary to suspend such proceedings pursuant to Article 97(1)(4) of the Code of Administrative Procedure.

Keywords

procedural bar, stay of proceedings, review of a final administrative decision, judicial verification

1. Cel, zakres i metoda badań

Wadliwe ostateczne decyzje administracyjne mogą być wyeliminowane z obrotu prawnego zarówno w wyniku przeprowadzenia nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, jak i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wybór drogi weryfikacji zależy od podmiotu legitymowanego do złożenia skargi.

Sposób postępowania na wypadek wniesienia skargi do sądu administracyjnego po wszczęciu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego został wskazany *expressis verbis* w przepisach prawnych. Niejasne było, jak należy się zachować w odwrotnej sytuacji. Zrodziło się pytanie o możliwość wszczęcia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie sposobu postępowania na wypadek zbiegu weryfikacji decyzji administracyjnej w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dla jego osiągnięcia niezbędne jest scharakteryzowanie systemu weryfikacji decyzji administracyjnych, ustalenie momentu wszczęcia poszczególnych postępowań, zaprezentowanie możliwych rozwiązań wypełnienia luki prawnej pod postacią braku regulacji procedury na wypadek zainicjowania administracyjnego postępowania nadzwyczajnego w trakcie zawisłości postępowania sądowoadministracyjnego, jak również rozważenie możliwości przeprowadzenia weryfikacji decyzji administracyjnej w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego po dokonaniu kontroli legalności aktu przez sąd administracyjny.

W artykule została wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatyczna oraz teoretycznoprawna. W pracy dokonano analizy obowiązujących przepisów prawnych i orzeczeń sądowych oraz poglądów przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.

2. Dwutorowość weryfikacji decyzji administracyjnych

W systemie prawa administracyjnego istnieją dwie nadzwyczajne drogi weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych – administracyjna i sądowa. Decyzja ostateczna to taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 k.p.a.¹). Decyzja ostateczna to m.in. decyzja

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), dalej k.p.a.

wydana w II instancji oraz decyzja wydana w postępowaniu jednoinstancyjnym. Skargę do sądu administracyjnego zasadniczo można wnieść w sytuacji, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.²). Należy poczynić zastrzeżenie, że zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a., wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ma charakter fakultatywny. Oznacza to, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze strona niezadowolona z decyzji albo postanowienia może wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który zostanie załatwiony ostateczną decyzją lub postanowieniem (jako wydanymi w II instancji). Strona może też nie korzystać z tego uprawnienia i wnieść od razu skargę do sądu administracyjnego. Ze względu na to, że skargę do sądu administracyjnego wnosi się zasadniczo w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie (art. 53 § 1 i 3 p.p.s.a.), a wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji w terminie 14 dni (art. 129 § 2 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.), natomiast od postanowienia w okresie 7 dni (art. 141 § 2 w zw. z art. 144 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.), istnieje możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego nieostatecznej decyzji (bądź postanowienia). Zastrzeżenie to mogłoby mieć znaczenie przy założeniu, że stwierdzenie nieważności może nastąpić wobec decyzji nieostatecznej (zob. art. 156 k.p.a.). W takim przypadku, gdyby doszło do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nieostatecznej decyzji (postanowienia) i złożenia skargi do sądu administracyjnego na nieostateczną decyzję, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, to mogłoby dojść do zbiegu weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego i w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Zarówno w trybach nadzwyczajnych, jak i w postępowaniu sądowoadministracyjnym weryfikacji podlegają co do zasady ostateczne decyzje administracyjne. Ten sam akt może być poddany weryfikacji sądowoadministracyjnej, jak również administracyjnej w trybach nadzwyczajnych. Ponadto tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego ma charakter pośredni, co oznacza, że organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, ma obowiązek dokonania samokontroli przed przekazaniem skargi do sądu administracyjnego. Z tych względów może dojść do uruchomienia różnych dróg weryfikacji jednej, tożsamej pod względem podmiotowym i przedmiotowym, decyzji. Tożsamość pod względem podmiotowym to: „ustalenie identyczności strony (stron) w danym postępowaniu, z uwzględnieniem

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), dalej p.p.s.a.

następstwa prawnego”³. Na tożsamość przedmiotową składa się treść żądania strony (uprawnienia) lub treść obowiązku, podstawa prawna i stan faktyczny⁴. O tożsamości można zatem mówić, gdy w oparciu o tę samą podstawę materialnoprawną zostały ukształtowane uprawnienia lub obowiązki tego samego podmiotu. Należy zaznaczyć, że postępowanie w trybie wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności może być wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek, z zastrzeżeniem, że wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. oraz w art. 145a i art. 145b k.p.a., a także w sytuacjach opisanych w art. 241 § 2 o.p.⁵ następuje tylko na żądanie strony (art. 147 i art. 157 § 2 k.p.a., art. 241 i art. 248 § 1 o.p.).

Na styku weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego oraz kontroli tych rozstrzygnięć sprawowanej przez sądy administracyjne może dojść do wątpliwości co do możliwości łącznego stosowania tych dróg weryfikacji bądź odnośnie do pierwszeństwa jednej z nich. W teoretycznym ujęciu przewidyje się dwie rozłączne reguły eliminowania dwutorowości weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych. Pierwsza z nich zasadza się na weryfikacji rozstrzygnięć wyłącznie na drodze jednego rodzaju postępowania. Jest to tzw. zasada niekonkurencyjności (wyłącznie), przejawiająca się w przypadku trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego w braku możliwości zamiennego ich stosowania ze względu na odmienny rodzaj wadliwości weryfikowanej decyzji⁶. Zasada wyłączności realizowana jest przez wyznaczenie podmiotowych i przedmiotowych granic dopuszczalności zaskarżenia. Pierwsze z nich w sytuacji istnienia w systemie prawnym wielu środków zaskarżenia sprowadzają się najczęściej do nieprzyznania podmiotowi legitymowanemu do wniesienia środka prawnego prawa ich wyboru. Drugie z nich dotyczą elementów przedmiotowych sprawy administracyjnej takich jak rodzaj skarżonego orzeczenia, rodzaj wadliwości, jak również terminy przewidziane dla zaskarżenia rozstrzygnięcia. Drugi sposób eliminowania dwutorowości kontroli działalności administracji publicznej zakłada istnienie stanu konkurencyjności prawnych środków weryfikacji. Propozycje jej wyeliminowania pojawiają się na płaszczyźnie ustawowej, doktrynalnej, jak również orzeczniczej. Najprostszym do przyjęcia w płaszczyźnie ustawowej rozwiązaniem w zakresie ograniczenia dostępności środków prawnych weryfikacji rozstrzygnięć jest wprowadzenie przepisów wprost regulujących sposób postępowania na wypadek zbiegu dróg ochrony prawnej. Nie chcąc stosować tak ścisłej

³ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 146.

⁴ B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 3, s. 8.

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.), dalej o.p.

⁶ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer Warszawa 2016, s. 339.

regulacji, można zdecydować się na wprowadzenie ograniczeń przejawiających się przede wszystkim w instytucjach prawa procesowego, zwłaszcza takich jak termin na wniesienie środka zaskarżenia bądź koszty postępowania sądowego. Umotywowania takich ograniczeń należy poszukiwać głównie w ochronie uzasadnionych interesów uczestników postępowania oraz w urzeczywistnianiu sprawności postępowania⁷. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się dwa zasadnicze rozwiązania delimitujące funkcjonowanie wielu alternatywnych środków prawnych weryfikacji rozstrzygnięć. Pierwsze z nich zasada się na regule pierwszeństwa jednego z postępowań. Uzasadnienie takiego rozwiązania wyłącznie w prostej zależności temporalnej zdaje się niewystarczające. Należy również wziąć pod uwagę, że pierwszeństwo jednego postępowania przed drugim może doprowadzić do konsumpcji zaskarżenia w wariantowym trybie, np. ze względu na zakaz ponownego orzekania w sprawie zakończonej rozstrzygnięciem korzystającym z powagi rzeczy osądzonej. W płaszczyźnie procesowej reguła pierwszeństwa może rzutować np. na dopuszczalność wszczęcia postępowania albo przerwania ciągłości postępowania wszczętego następnie lub uprzednio. Oprócz reguły pierwszeństwa możliwe jest przyjęcie drugiego rozwiązania⁸, dopuszczającego równoległe toczenie się wielu postępowań bez zwracania uwagi na negatywne następstwa zbiegu trybów kontroli rozstrzygnięć⁹.

Możliwość zbiegu weryfikacji ostatecznych decyzji w trybie nadzwyczajnym postępowania administracyjnego i w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie stanowi wyłącznie problemu teoretycznego. Rzuca ona również na sposób postępowania zarówno sądów administracyjnych, jak i organów administracji publicznej w praktyce. Przyczyny zbiegu weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych i w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą być różne. Dokonując przykładowego wyliczenia, można zauważyć, że – po pierwsze – strona może złożyć jednocześnie podanie o wszczęcie postępowania w trybach nadzwyczajnych oraz skargę do sądu administracyjnego. Po drugie, w przypadku współuczestnictwa materialnego, oznaczającego wielość stron w jednej sprawie administracyjnej, jedne strony mogą zdecydować się na poddanie weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego, a inne zechcieć przeprowadzić postępowanie przed sądem administracyjnym. Trzecia sytuacja jest związana z możliwością wszczęcia postępowania w trybach nadzwyczajnych zarówno na wniosek, jak i z urzędu. Rodzi się wówczas pytanie o możliwość wszczęcia postępowania

⁷ Zob. S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 111–112.

⁸ Zob. R. Hauser, J. Drahal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 2003, s. 107.

⁹ T. Woś, J.G. Firlus, *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r., (II FSK 2497/13)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 75–78.

w trybach nadzwyczajnych z urzędu w momencie, gdy toczy się postępowanie sądowo-administracyjne. Po czwarte, zastanawiać może, jak należy postąpić w sytuacji, gdy prokurator zechce skorzystać z możliwości wniesienia sprzeciwu (art. 184 k.p.a.), a strona zechce wnieść skargę do sądu administracyjnego bądź odwrotnie – strona zechce wnieść skargę do sądu administracyjnego, a prokurator zdecyduje się na wniesienie sprzeciwu. Ponadto należy rozważyć, jak należy postąpić w razie rozbieżności stanowisk co do drogi weryfikacji ostatecznych decyzji między stroną (stronami) postępowania administracyjnego a organizacją społeczną, która brała udział w postępowaniu administracyjnym. Punktem wyjścia dla rozwikłania powyższych wątpliwości będzie wyróżnienie trzech sytuacji, w których może dojść do zbiegu. Sposób zachowania w razie ich zaistnienia jest zależny od pierwszeństwa wszczęcia poszczególnych postępowań. Do pierwszej sytuacji dochodzi, gdy postępowanie sądowo-administracyjne zostaje wszczęte w czasie trwania nadzwyczajnego postępowania administracyjnego. Drugi przypadek polega na odwróceniu aspektu temporalnego. Dochodzi do niego wówczas, gdy w czasie zawisłości sprawy przed sądem administracyjnym zostaje wszczęte postępowanie w sprawie weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych. Trzeci wariant występuje po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowo-administracyjnego. Wówczas rodzi się pytanie o możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym¹⁰.

3. Zasada konkurencyjności jako sposób wyeliminowania dwutorowości weryfikacji decyzji administracyjnych i postanowień w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego oraz w postępowaniu sądowo-administracyjnym

Weryfikacja decyzji odbywająca się w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego oraz weryfikacja decyzji na drodze sądowej opierają się na zasadzie konkurencyjności. Wybór drogi weryfikacji decyzji ostatecznej zależy od podmiotu legitymowanego do złożenia skargi. Nie oznacza to, że w określonych przypadkach nie dojdzie do sytuacji, w której zostaną jednocześnie wybrane dwie drogi weryfikacji.

¹⁰ Tadeusz Woś i Grzegorz Firlus wysunęli twierdzenie o nieprawidłowości ujęcia tej sytuacji jako zbiegu postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowo-administracyjnego. Uzasadnienia swojego twierdzenia doszukali się w konstrukcji prawomocności aktów administracyjnych oraz prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych. Stwierdzili, że: „ustalenia reguł unikania i rozwiązania dwutorowości kontroli wymagają tylko sytuacje rzeczywistych zbiegów alternatywnych dróg weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych. Tymczasem po prawomocnie zakończonym sądowym postępowaniu kontrolnym nie mamy do czynienia z konstrukcją konkurencyjności środków prawnych” – T. Woś, J.G. Firlus, *Reguły eliminowania... dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r., (II FSK 2497/13)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 80.

Gwarancją wolności wyboru jest sformułowany w k.p.a. obowiązek organu pouczenia strony o prawie do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz wysokości wpisu od skargi, jeżeli mają one charakter stały, albo pouczenia o podstawie do wyliczenia wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie z kosztów albo przyznanie prawa pomocy (art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a.). Organ nie ma natomiast obowiązku pouczenia strony o możliwości żądania uruchomienia nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, co może wpłynąć negatywnie na jej interes. Przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki w zasadzie konkurencyjności prowadzące do wyłączności zastosowania trybów nadzwyczajnych bądź wyłączności weryfikacji decyzji na drodze sądowoadministracyjnej.

Zarówno w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego, jak i w postępowaniu sądowoadministracyjnym weryfikacji poddawana jest ta sama decyzja administracyjna. Przedmiot postępowania w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego jest wyznaczany przez przesłanki pozytywne i negatywne stwierdzenia nieważności decyzji albo wznowienia postępowania. Do przesłanek pozytywnych stwierdzenia nieważności decyzji zalicza się wystąpienie jednej z wyliczonych w art. 156 k.p.a. wad decyzji. W postępowaniu podatkowym do przesłanek pozytywnych stwierdzenia nieważności, oprócz wystąpienia jednej z wad wyliczonych wyczerpująco w art. 247 § 1 o.p., zalicza się jeszcze przesłankę ostateczności decyzji (art. 247 § 1 o.p.). Do przesłanek pozytywnych wznowienia postępowania należą rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną, na drodze postępowania administracyjnego albo podatkowego oraz wystąpienie jednej z podstaw prawnych wznowienia postępowania wskazanych w art. 145 § 1, art. 145a § 1 k.p.a. i art. 145b § 1 k.p.a., a w postępowaniu podatkowym w art. 240 § 1 o.p. Do przesłanek negatywnych wznowienia postępowania zalicza się natomiast: termin wynikający z art. 146 § 1 k.p.a. oraz przedawnienie w postępowaniu podatkowym (art. 245 § 1 pkt 3 lit. b o.p.), a także rozstrzygnięcie sprawy w trybie wznowienia postępowania odpowiadające treści decyzji ostatecznej (art. 146 § 2 k.p.a., art. 245 § 1 pkt 3 lit. a o.p.). W postępowaniu nadzwyczajnym przed organami administracji publicznej weryfikacji podlegają ostateczne¹¹ decyzje administracyjne oraz postanowienia, od których przysługuje zażalenie, a także postanowienia o niedopuszczalności odwołania oraz uchybieniu terminu do wniesienia odwołania. Do postanowień nie stosuje się trybów nadzwyczajnych uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.), oraz uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, na

¹¹ Artykuł 156 k.p.a. nie ogranicza możliwości stwierdzenia nieważności do decyzji ostatecznych, chyba że sprzeciw w tej sprawie wnosi prokurator (art. 184 § 1 k.p.a.). Aby nie doprowadzać do konkurencji między zwykłym i nadzwyczajnym trybem weryfikacji rozstrzygnięć, słuszne wydaje się rozwiązanie dopuszczające weryfikację w trybie stwierdzenia nieważności decyzji zarówno ostatecznej, jak również nieostatecznej tylko w odniesieniu do działania z urzędu organu właściwego do stwierdzenia nieważności decyzji.

mocy której strona nie nabyła prawa (art. 154 k.p.a.), ani trybu wyłączenia praw nabytych na podstawie decyzji (art. 161 k.p.a.). Wynika to z art. 126 k.p.a. Ordynacja podatkowa rozszerza katalog postanowień, które mogą być weryfikowane w trybach nadzwyczajnych (art. 219 o.p.). Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego stanowią również jedyną prawną drogę weryfikacji skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy (art. 122g zd. 2 k.p.a.). Ze względu na to, że milczące załatwienie sprawy nie podlega bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych¹², możliwość wystąpienia zbiegu weryfikacji skutków milczącego załatwienia sprawy w trybach nadzwyczajnych i w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wyłączona.

Zakres kognicji sądów administracyjnych obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne oraz postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Zażalenie na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie wówczas, gdy kodeks tak stanowi (art. 141 § 1 k.p.a.). Przykładami postanowień kończących postępowanie są: postanowienie o niedopuszczalności odwołania oraz uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania (art. 134 k.p.a.) oraz postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (art. 59 § 2 k.p.a.)¹³. Postanowienia odnoszące się do istoty sprawy to m.in. postanowienie o zajęciu stanowiska przez organ współdziałający (art. 106 § 5 k.p.a.) oraz postanowienie o zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1 k.p.a.)¹⁴.

Jednostka, wybierając między weryfikacją decyzji w trybach nadzwyczajnych na drodze administracyjnej a weryfikacją przed sądem administracyjnym, musi dokonać

¹² Przepisy o milczącym załatwieniu sprawy wprowadzono do k.p.a. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). Uzasadnienia twierdzenia o niepodleganiu milczącego załatwienia sprawy bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych należy poszukiwać w niedodaniu do p.p.s.a. przepisów rozszerzających kognicję sądów administracyjnych na milczące załatwienie sprawy. Warto zauważyć, że po przeprowadzeniu postępowania nadzwyczajnego wobec milczącego załatwienia sprawy, stosownie do jego wyniku, organ administracji publicznej zobligowany jest wydać decyzję (postanowienie) na podstawie odpowiednio art. 151, 155, 158, 161, 162 k.p.a. Decyzje wydane w wyniku przeprowadzenia w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego weryfikacji skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy podlegają zaskarżeniu w toku instancji oraz kontroli sądowej.

¹³ Odmienne stanowisko, z którym nie można się zgodzić, zajmował niejednokrotnie WSA w Krakowie, stwierdzając niedopuszczalność skargi na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Sąd ten zwracał uwagę, że postanowienie takie: „nie jest zaskarżalne w drodze skargi, bowiem nie służy na nie zażalenie, nie kończy postępowania administracyjnego, nie rozstrzyga sprawy co do istoty oraz nie jest również postanowieniem wydanym w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym”. W uzasadnieniach postanowień o odrzuceniu skargi sąd podkreślał, że podejmuje próbę naprawienia wad dotychczasowej praktyki; por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2010 r., II SA/Kr 602/10, LEX nr 665548; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 20 stycznia 2012 r., III SA/Kr 8/12, LEX nr 1106392; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2011 r., II SA/Kr 887/11, LEX nr 1158173.

¹⁴ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 295.

kalkulacji, które rozwiązanie będzie dla niej bardziej opłacalne. Decydując się na weryfikację w trybie wznowienia postępowania, może liczyć na szybsze, merytoryczne załatwienie sprawy. Organ administracji publicznej, stwierdzając istnienie podstaw do uchylenia decyzji na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b k.p.a. nie tylko uchyla decyzję dotychczasową, ale wydaje również nową decyzję, rozstrzygając o istocie sprawy. W postępowaniu sądowoadministracyjnym, w porównaniu z trybem nadzwyczajnym, odmienny jest zakres uprawnień kontrolnych, bowiem sąd administracyjny orzeka wyłącznie kasatoryjnie. Wynika to z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. w brzmieniu: „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego”.

Analiza prawnych podstaw uchylenia decyzji przez sąd oraz uchylenia decyzji w trybach nadzwyczajnych wyraźnie pokazuje, że mimo odmiennej konstrukcji prawnej, podstawy te pokrywają się. Przesłanka uchylenia decyzji przez sąd administracyjny została określona przez odesłanie do podstaw wznowienia postępowania administracyjnego i podatkowego, określonych w art. 145 § 1, art. 145a § 1 i art. 145b k.p.a. oraz art. 240 § 1 o.p. Aby uchylić decyzję, wystarczy stwierdzenie przez sąd istnienia jednej z przesłanek wznowienia, niezależnie od tego, czy naruszenie przepisów prawa procesowego miało wpływ na decyzję¹⁵. Sąd ponadto uchyla decyzję, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy; inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Po uchyleniu decyzji przez sąd administracyjny sprawa wraca z powrotem do organów administracyjnych. Jeżeli zachodzą przyczyny nieważności określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach, sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję, stwierdza ich nieważność w całości lub w części (art. 145 pkt 2 p.p.s.a.). Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego normujące rodzaje rozstrzygnięć wydanych na skutek wznowienia postępowania (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) oraz stwierdzenia nieważności (art. 156 k.p.a.) nie wskazują *expressis verbis* na możliwość uchylenia decyzji dotychczasowej w części albo stwierdzenia nieważności w części, jak czynią to art. 145 pkt 1 i 2 p.p.s.a., jednakże nie oznacza to wyłączenia takiej możliwości¹⁶. W sprawach skarg na decyzje wydane w innym postępowaniu niż uregulowane w k.p.a. i przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rozwiązania te sto-

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, 2016, s. 510. Należy odnotować odmienny pogląd, zgodnie z którym w toku kontroli sądowej powinny być brane pod uwagę tylko podstawy do wznowienia postępowania, które wiążą się z naruszeniem prawa w toku postępowania administracyjnego, w którym została wydana zaskarżona decyzja – zob. J. Zimmermann, Glosa do wyroku NSA z 6 stycznia 1999 r., III SA 4728/97, OSP 2000, z. 1, poz. 16; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., I OSK 96/10, LEX nr 745389.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 1988 r., IV SA 859/87, LEX nr 10130; wyrok NSA z dnia 27 lutego 2014 r., II OSK 2325/12, LEX nr 1495264.

suje się z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie, w którym wydano zaskarżoną decyzję (np. ordynacji podatkowej w sprawach podatkowych). „W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ odwoławczy bądź wzruszenia jej wyrokiem sądu administracyjnego sprawa wraca do ponownego rozpoznania w trybie odwoławczym przez organ II-ej instancji, a nie do organu pierwszoinstancyjnego”¹⁷. Od organu I instancji nie można się w takiej sytuacji domagać, na podstawie art. 132 k.p.a., zajęcia stanowiska w odniesieniu do odwołania, które ma ponownie rozpatrzyć organ odwoławczy¹⁸.

Analizując powyższe porównanie, można dostrzec, że środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym uwzględniają zarówno wadliwość materialnoprawną (przesłanki stwierdzenia nieważności), jak i procesowoprawną (przesłanki wznowienia postępowania). Sąd administracyjny, nie będąc związany granicami skargi, właściwy jest do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego w przypadku wystąpienia różnego rodzaju wad. W postępowaniu administracyjnym każdy tryb nadzwyczajny posiada odrębny przedmiot rodzaju naruszenia prawa, powodując konieczność ograniczenia weryfikacji do jednego rodzaju wadliwości poprzez wybór jednego z trybów nadzwyczajnych. W tym względzie postępowanie sądownoadministracyjne jest szersze od poszczególnych trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego¹⁹. Należy pamiętać, że wybór drogi trybów nadzwyczajnych, w przeciwieństwie do postępowania przed sądem, nie daje gwarancji niezawisłego rozpoznania sprawy.

W przypadku wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego przed wszczęciem postępowania w trybach nadzwyczajnych organowi administracji publicznej przypada zadanie dokonania samokontroli. Instytucja samokontroli organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym pozwala załatwić skargę sądową bez wnikania samego sądu w proces jej rozpatrywania. Daje to organowi ostatnią możliwość załatwienia sprawy we własnym zakresie; nie chodzi tu jednak o rozstrzygnięcie przez organ w przedmiocie sprawy sądownoadministracyjnej. „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania” (art. 54 § 3 p.p.s.a.). Uwzględnienie w całości oznacza uwzględnienie zarzutów i wniosków skargi oraz powołanej podstawy prawnej. „Uwzględnienie skargi w całości to uwzględnienie też rodzaju zastosowanego środka: uchylenia, stwierdzenia nieważno-

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2002 r., I SAB 497/01, LEX nr 82646.

¹⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 703.

¹⁹ K. Sobieralski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Presscom, Wrocław 2009, s. 65.

ści, stwierdzenia niezgodności z prawem, stwierdzenia bezskuteczności czynności”²⁰. „W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję” (art. 54 § 3 p.p.s.a.). Uprawnienia samokontrolne przysługują organowi również w toku postępowania mediacyjnego. Na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym organ uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. Tryb działania organów w ramach samokontroli reguluje procedura administracyjna. Instytucja samokontroli organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym w obu jej postaciach nie jest samodzielna (nie stanowi samoistnej podstawy do działania organu administracji publicznej w kierunku uchylenia lub zmiany decyzji). W odniesieniu do zaskarżonych decyzji i postanowień może ona być wykorzystywana tylko w ramach istniejących trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego. Organ może uwzględnić skargę tylko wówczas, gdy jest właściwy do uchylenia lub zmiany decyzji albo stwierdzenia jej nieważności według przepisów k.p.a. lub przepisów szczególnych²¹. W tym stanie rzeczy właściwymi procedurami do weryfikacji rozstrzygnięć ostatecznych na drodze administracyjnej będą instytucje: wznowienia postępowania administracyjnego – w przypadku dostrzeżenia kwalifikowanych wad proceduralnych, stwierdzenia nieważności – w przypadku dostrzeżenia kwalifikowanych wad materialnoprawnych oraz instytucja zmiany lub uchylenia decyzji (także w stanie wyższej konieczności w administracji art. 161 k.p.a.)²².

4. Zbieg weryfikacji w razie wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w czasie zawisłości nadzwyczajnego postępowania administracyjnego

W razie zbiegu weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych z postępowaniem sądowoadministracyjnym niedopuszczalne jest dwutorowe ich prowadzenie. Sposób postępowania w takim przypadku został uregulowany w art. 56 p.p.s.a. stanowiącym podstawę prawną zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego, jeżeli dojdzie do wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania. Treść powołanego przepisu w razie zbiegu postępowania nadzwyczajnego oraz sądowoadministracyjnego przyznaje pierwszeństwo temu pierwszemu. Rozwiązanie to nie zakazuje jednak

²⁰ B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 538.

²¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, 2016, s. 499.

²² Na temat samokontroli organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym zob. K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1, s. 57–68.

uruchamiania procedury sądowoadministracyjnej po wszczęciu nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.

Dla ustalenia możliwości zastosowania art. 56 p.p.s.a. niezmiernie istotne, zwłaszcza praktyczne, znaczenie ma ustalenie momentu wszczęcia poszczególnych postępowań. Gdy się go określi, wystarczy porównać ze sobą datę wszczęcia postępowania administracyjnego w trybach nadzwyczajnych z datą wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego.

Datą wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego na wniosek jest dzień doręczenia postanowienia o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 k.p.a.)²³. Jest to akt kończący stadium wstępne postępowania w sprawie wznowienia postępowania, którego przedmiotem jest zbadanie dopuszczalności formalnego uruchomienia tej instytucji procesowej.

Ustalenie dnia wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności nestety nie jest już takie łatwe. Przepisy nie przewidują bowiem wydawania odrębnych postanowień o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności²⁴. Odmienne w stosunku do wznowienia postępowania stadium wstępne postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności zainicjowanego wnioskiem strony w przypadku uznania dopuszczalności wykorzystania tej instytucji procesowej nie kończy się podjęciem żadnego aktu. Ze względu na brak regulacji szczególnych, określających moment wszczęcia postępowania w trybie stwierdzenia nieważności, należy przyjąć, że wobec tego trybu zastosowanie będą miały przepisy ogólne. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności następuje więc na zasadach określonych w art. 61 § 3 i 3a k.p.a. (art. 165 § 3 i 3b o.p.). Należy przyjąć, że datą wszczęcia postępowania administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności aktu w rozumieniu art. 56 p.p.s.a. jest data doręczenia takiego żądania organowi²⁵. Jeżeli natomiast strona wnosi żądanie

²³ Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 378. Należy zwrócić uwagę, że datą wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania nie jest wniesienie przez stronę podania o wznowienie postępowania administracyjnego. Wysunięcie takiego błędnego twierdzenia może wynikać z utożsamienia wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania ze wszczęciem postępowania w rozumieniu art. 61 § 3 k.p.a. (art. 165 § 3 o.p.). Zrównanie takie jest niepoprawne, nie uwzględnia bowiem przepisu art. 149 § 1 k.p.a. (art. 243 § 1 o.p.), przewidującego wydanie osobnego postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Odmienne stanowisko zajął NSA, stwierdzając: „Z dniem doręczenia organowi podatkowemu żądania strony następuje wszczęcie postępowania, w którym organ najpierw rozstrzyga czy nastąpi wznowienie postępowania [...] Jest to etap wstępny, w którym nie bada się zasadności wskazanej przesłanki wznowienia postępowania. Tę wstępną fazę postępowania należy traktować już jako sprawę, o której mowa w art. 56 p.p.s.a., tj. sprawy wszczętej w celu wznowienia postępowania” – postanowienie NSA z dnia 29 czerwca 2010 r., I FZ 228/10, LEX nr 643233.

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 893.

²⁵ Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., IV SA/Wr 304/14, LEX nr 1567552; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 2 listopada 2017 r., III SA/Wr 672/17, LEX nr 2391397.

drogą elektroniczną – jest to dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej²⁶.

Inaczej sprawa ma się w przypadku wszczęcia postępowania w trybach nadzwyczajnych z urzędu. Po pierwsze może ono zostać wszczęte na żądanie organizacji społecznej. Ustalenie momentu wszczęcia takiego postępowania nie jest trudne, bowiem zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a. (art. 133a § 2 o.p.) należy wydać postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu. Datą wszczęcia postępowania jest wówczas nie tyle dzień wydania postanowienia w tym zakresie, co na ogólnych zasadach dzień doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania organizacji społecznej i stronom. Po drugie, postępowanie w trybach nadzwyczajnych wszczynane jest z urzędu, gdy prokurator wniesie sprzeciw (art. 184 § 1 w zw. z art. 186 k.p.a.). Ze względu na to, że organ nie może odmówić wszczęcia postępowania w takiej sytuacji, należy uznać, że momentem wszczęcia postępowania w trybach nadzwyczajnych jest moment doręczenia sprzeciwu prokuratora organowi. Trzecim przypadkiem wszczęcia postępowania z urzędu jest wniesienie skargi powszechnej złożonej przez osobę trzecią (art. 233 i art. 235 k.p.a.). W tym przypadku momentem wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania jest doręczenie postanowienia o wznowieniu postępowania, natomiast wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności – doręczenie organowi skargi powszechnej złożonej przez osobę trzecią.

Postępowanie może być wszczęte z urzędu również z inicjatywy organu. Badanie dopuszczalności zarówno wznowienia postępowania, jak i stwierdzenia nieważności jest czynnością wewnętrzną organu. Może się ono zakończyć pozytywnie albo negatywnie. Pozytywny wynik dopuszczalności wznowienia postępowania będzie skutkował wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania, którego data doręczenia będzie datą wszczęcia postępowania wznowieniowego. Pozytywny wynik dopuszczalności stwierdzenia nieważności będzie skutkował wszczęciem postępowania w tym trybie. Zgodnie z treścią art. 61 § 4 k.p.a.: „O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”. Logiczne wydaje się więc, że datą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności z urzędu z inicjatywy organu jest dzień doręczania zawiadomienia o wszczęciu postępowania. W sytuacji gdy wynik dopuszczalności wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji z urzędu okaże się negatywny, to organ nie powinien wydawać żadnego aktu.

²⁶ K. Sobieralski zajął stanowisko, stwierdzając, że: „Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności następuje na wniosek strony lub z urzędu. Podobnie jak w przypadku wznowienia postępowania administracyjnego złożenie wniosku nie jest tożsame ze wszczęciem postępowania. Uruchamia bowiem etap wstępny, w ramach którego właściwy organ ocenia podmiotową i przedmiotową dopuszczalność wykorzystania omawianej instytucji procesowej” – K. Sobieralski, [w:] L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, ODDK, Gdańsk 2012, s. 660.

Jedną z zasad rządzących polskim sądownictwem administracyjnym jest zasada skargowości. Determinuje ona możliwość wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego wyłącznie na podstawie skargi złożonej przez legitymowany podmiot²⁷. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest pierwszą czynnością skarżącego, poszukującego ochrony swoich praw przed sądem administracyjnym²⁸. W postępowaniu sądowoadministracyjnym przewidziano pośredni tryb wnoszenia skargi. Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ ten natomiast po dokonaniu samokontroli przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania (art. 54 § 1–3 p.p.s.a.). Może zastanawiać więc, czy momentem wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest: 1) doręczenie skargi organowi administracji publicznej; czy dopiero 2) moment przekazania sądowi przez organ skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę; czy może, na wzór postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego 3) dzień wydania odrębnego orzeczenia o wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego. Trzeci wariant należy od razu odrzucić, gdyż przepisy p.p.s.a. nie przewidują wydawania odrębnych orzeczeń o wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego. Drugie rozwiązanie również nie znajdzie zastosowania, ponieważ oznaczałoby, że w okresie między wniesieniem skargi a jej przekazaniem sądowi nie toczy się żadne postępowanie bądź toczy się „pozainstancyjne” postępowanie administracyjne²⁹. Pozostaje więc pierwsza z możliwych opcji. Należy skonstatować, że „Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego następuje w momencie skutecznego wniesienia skargi, która nie jest dotknięta brakami uniemożliwiającymi nadanie jej dalszego biegu, z zachowaniem prawidłowego trybu jej wniesienia. Konsekwencją niedochowania tego trybu jest to, że skarga nie powoduje wszczęcia postępowania i podlega odrzuceniu”³⁰.

Dla porównania daty wszczęcia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego z datą wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego bardzo istotne znaczenie ma art. 83 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym: „Oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stro-

²⁷ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, 2017, s. 515.

²⁸ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 318.

²⁹ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 293.

³⁰ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 15 czerwca 2015 r., II SAB/Op 33/15, LEX nr 1745882.

nie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”. W przypadku badania zbiegu trybu stwierdzenia nieważności i weryfikacji decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy zatem porównywać dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej oraz dzień oddania pisma w placówce właściwego operatora pocztowego (tzw. datę stempla pocztowego). W przypadku badania zbiegu trybu wznowienia postępowania i weryfikacji decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym zestawień należy dzień doręczenia stronom postanowienia o wznowieniu postępowania i dzień oddania pisma w placówce właściwego operatora pocztowego³¹. Należy zwrócić uwagę, że dzień doręczenia żądania organowi to dzień wpływu podania zawierającego żądanie do kancelarii właściwego organu. Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. W takiej sytuacji datą wszczęcia postępowania nie będzie data doręczenia żądania organowi niewłaściwemu, tylko faktycznego wpływu podania do kancelarii organu właściwego³². B. Adamiak, czyniąc uwagi w kontekście art. 56 p.p.s.a., stwierdziła, że: „Data wniesienia podania do organu niewłaściwego, który obowiązany jest niezwłocznie przekazać podanie do organu właściwego przesądza o pierwszeństwie weryfikacji drogi administracyjnej. Nie można w takim przypadku przyjąć formalistycznej wykładni, że przesądzająca jest data, z jaką wpłynęło podanie do organu właściwego”³³. „Dla ustalenia daty wszczęcia postępowania nie ma znaczenia data nadania podania w polskim urzędzie pocztowym” (art. 57 § 5 k.p.a.)³⁴. W myśl przedstawionych uwag i praktyki skarżących polegającej na jednoczesnym nadawaniu na poczcie skargi do sądu administracyjnego i wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji można zauważyć, że ze względu na czas, jaki jest potrzebny operatorowi pocztowemu na przekazanie przesyłki, postępowanie sądowoadministracyjne zostanie w takich przypadkach wszczęte jako pierwsze.

Ze względu na pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego istnieje ryzyko zaistnienia sytuacji, w której skarżący w tym samym momencie wniesie bezpośrednio do siedziby organu administracji publicznej zarówno wniosek o wszczęcie postępowania w trybach nadzwyczajnych, jak i skargę do sądu administracyjnego. Wówczas jedynie zbieg postępowania w sprawie wznowienia postępowania z postępowaniem

³¹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 maja 2016 r., II OSK 1087/15, LEX nr 2108435. Należy zastrzec, że sąd, rozpatrując zbieg postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego z postępowaniem sądowoadministracyjnym, zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia daty nadania skargi na poczcie z datą doręczenia żądania organowi w myśl art. 61 § 3 k.p.a.

³² R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 1, s. 8.

³³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 377.

³⁴ *Ibidem*.

sądowoadministracyjnym będzie przesądzony na rzecz sądu administracyjnego. Chwila doręczenia postanowienia o wznowieniu postępowania administracyjnego będzie z pewnością późniejsza od momentu wniesienia skargi do sądu, składanej za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi.

Jednoczesne wniesienie do siedziby właściwego organu podania o stwierdzenie nieważności decyzji i skargi do sądu administracyjnego na działanie organu, składanej w trybie pośrednim, pozostaje kwestią nieuregulowaną normatywnie. W takiej sytuacji należy się opowiedzieć za pierwszeństwem drogi sądowej, bowiem sąd administracyjny, nie będąc związany granicami skargi ani powołaną podstawą prawną, właściwy jest do wyeliminowania wadliwej decyzji z obrotu prawnego w przypadku wystąpienia różnego rodzaju wad. Postępowanie sądowoadministracyjne jest zatem szersze od poszczególnych trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego.

Idąc dalej, należy rozważyć przypadek, w którym w tym samym momencie doszłoby do doręczenia stronie postanowienia o wznowieniu postępowania administracyjnego i skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Brak normatywnych rozwiązań również w tym zakresie. W tej sytuacji należy opowiedzieć się za pierwszeństwem postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego. Twierdzenie to należy uzasadnić, odwołując się do złożoności przedmiotu postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego. W postępowaniu w trybie nadzwyczajnym, w razie zaistnienia podstaw do wznowienia postępowania i niezaistnienia przesłanek negatywnych, organ nie może ograniczyć się do uchylecia wadliwej decyzji, ale zobligowany jest również rozstrzygnąć sprawę co do istoty. Sąd administracyjny orzeka natomiast kasatoryjnie. Wybór drogi wznowienia postępowania w założeniu powinien prowadzić do szybszego i skutecznego załatwienia sprawy co do istoty.

5. Zbieg weryfikacji w razie wszczęcia administracyjnego postępowania nadzwyczajnego po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego

Ani art. 56 p.p.s.a., ani też żaden inny przepis tej ustawy, jak też żaden przepis k.p.a. (poza wyjątkową regulacją z art. 189 k.p.a. dotyczącą prokuratora) nie regulują możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego lub podatkowego w trybie nadzwyczajnym już po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Jak to często bywa, brak uregulowania sposobu postępowania *expressis verbis* w przepisach prawa może rodzić wątpliwości co do wyboru właściwego rozwiązania i być przyczyną sporów zarówno w doktrynie, jak i w procesie stosowania prawa. Tak właśnie było w przypadku

zbiegu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego z postępowaniem sądowoadministracyjnym.

W trakcie trwania postępowania sądowoadministracyjnego możliwe było przyjęcie zasadniczo³⁵ dwóch rozwiązań. Pierwsze polegałoby na wszczęciu przez organ administracji publicznej postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, a następnie zawieszeniu postępowania administracyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Drugie rozwiązanie polegałoby na odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy postępowanie sądowoadministracyjne zostało wszczęte jako pierwsze. Udzielenie odpowiedzi na pytanie: „Czy w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego organ administracji publicznej może wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia i je zawiesić na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a. czy też w takiej sytuacji powinien odmówić wszczęcia postępowania” nie było łatwe i wymagało wnikliwego rozpatrzenia argumentów stron, które opowiadały się za poszczególnymi rozwiązaniami. Rozbieżność stanowisk przybrała tak duże rozmiary, że konieczne stało się podjęcie przez skład 7 sędziów NSA uchwały abstrakcyjnej mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁶.

Wykształciły się dwie linie orzecznicze. Według pierwszej z nich wcześniejsze zainicjowanie postępowania sądowoadministracyjnego nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wszczęcia postępowania nadzwyczajnego – a zatem w przypadku braku innych niż równolegle toczące się postępowanie sądowoadministracyjne przeszkód do prowadzenia postępowania nadzwyczajnego obowiązkiem organu jest wszczęcie postępowania, a następnie jego zawieszenie do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego³⁷. W drugiej linii orzeczniczej został natomiast wypracowany pogląd, zgodnie z którym niemożliwe jest wszczęcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego w sytuacji uprzedniego zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego w tej samej sprawie. Organ administracji publicznej powinien

³⁵ W piśmiennictwie można spotkać jeszcze propozycje przyznania pierwszeństwa weryfikacji w administracyjnych trybach nadzwyczajnych. Tytułem przykładu, Z.R. Kmieciak wywiódł, że: „wniesienie przez stronę żądania wszczęcia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego w trakcie trwania postępowania przed sądem powinno skutkować zawieszeniem tego ostatniego do czasu zakończenia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego” – Z.R. Kmieciak, *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus” 2008, nr 47, s. 27.

³⁶ Uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17, LEX nr 2298711.

³⁷ Takie stanowisko zajęto przede wszystkim w wyroku NSA z dnia 9 listopada 2016 r., I OSK 1665/16, LEX nr 2169783; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2016 r., II GSK 2278/16, LEX nr 2051379.

w takiej sytuacji wydać właściwe rozstrzygnięcie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie weryfikacji decyzji lub postanowień w danym trybie nadzwyczajnym. Dla trybów wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności byłoby to odpowiednio postanowienie o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.), postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 61a k.p.a.), a w postępowaniu podatkowym decyzja o odmowie wznowienia postępowania (art. 243 § 3 o.p.), decyzja o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej (art. 249 § 1 o.p.).

Uzasadnienia pierwszego poglądu (wszczęcia i zawieszenia postępowania administracyjnego w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego) upatrywano przede wszystkim w analogii do art. 56 p.p.s.a., jak również we wnioskowaniu, zgodnie z którym skoro przepisy wprost nie przewidują niedopuszczalności wszczęcia administracyjnego postępowania nadzwyczajnego podczas toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego, to nie ma podstaw do stwierdzenia niedopuszczalności wszczęcia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego³⁸. Stanowisko to popierano, odwołując się do zasad ekonomiki procesowej i twierdząc, że przez wstrzymanie biegu jednego z postępowań (jego zawieszenie), nie zaś uniemożliwienie jego wszczęcia, można uniknąć dokonywania niepotrzebnych czynności procesowych. Podkreślano, że rozwiązanie takie umożliwia zakończenie postępowania poprzez wydanie rozstrzygnięcia, które nie tylko nie będzie kolidować z wynikiem drugiego postępowania, ale wręcz będzie mogło być do tego wyniku dopasowane³⁹. Zwrócono również uwagę na to, że przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym toczące się postępowanie sądowe w sprawie zbadania legalności określonej decyzji stoi na przeszkodzie uruchomieniu postępowania mającego na celu wznowienie postępowania w sprawie zakończonej kontrolowaną przez sąd decyzją mogłoby prowadzić wskutek upływu terminu do nieuzasadnionego pozbawienia strony prawa skorzystania z instytucji procesowej umożliwiającej wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji, w związku z zaistnieniem przesłanki wznowieniowej, której sąd nie mógłby usunąć⁴⁰. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że „Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania”. Termin do złożenia podania o wznowienie postępowania w przypadku, gdy

³⁸ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2016 r., II GSK 2278/16, LEX nr 2051379.

³⁹ M.in. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2014 r., I GSK 609/13, LEX nr 2006586; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 lutego 2013 r., I SA/Bk 2/13, LEX nr 1312193; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2013 r., I SA/Kr 467/13, LEX nr 1434772.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2014 r., I GSK 544/13, LEX nr 1517922; zob. podobnie wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2008 r., I FSK 153/07, LEX nr 1013986; zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 lutego 2013 r., I SA/Go 7/13, LEX nr 1277887.

strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, biegnie od dnia, w którym dowiedziała się o decyzji (art. 148 k.p.a.).

Zwolennicy drugiego poglądu⁴¹ (zgodnie z którym wniesienie prawnie skutecznej skargi do sądu administracyjnego stanowi przeszkodę do wszczęcia w sprawie postępowania administracyjnego nakierowanego na zmianę, uchylenie, stwierdzenie nieważności aktu lub wznowienie postępowania administracyjnego) swoją argumentację wywodzili głównie z określonej w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zasady prawa do sądu. Podkreślali, że prowadzenie postępowania administracyjnego po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego możliwe jest tylko w ramach samokontroli organu wykonującego administrację publiczną (art. 54 § 3 p.p.s.a.). Przepis ten należy interpretować ściśle ze względu na normę prawną zawartą w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, z której wynika, że stosując wykładnię przepisów ustawy zgodną z Konstytucją, należy je tłumaczyć w taki sposób, aby nikomu nie zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw – twierdzili. Uzasadnienia swoich racji poszukiwali w zasadzie niezwiązania sądu granicami skargi. Generalny zakaz wszczynania postępowania administracyjnego lub podatkowego w trybie nadzwyczajnym po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego wyprowadzali z zakresu postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym (determinowanego ogólną zasadą praworządności) oraz z wiążącej mocy orzeczenia sądu⁴². Nie bez znaczenia pozostała koncepcja stosunków spornoadministracyjnych⁴³. Skutkiem prawnym wniesienia skargi do sądu jest bowiem powstanie *ex lege* nowego stosunku prawnego, w którym organ administracji publicznej staje się tylko przeciwnikiem procesowym strony, traci zatem swe kompetencje do weryfikacji stosunku prawnego, ukształtowanego wcześniej przez wydanie decyzji administracyjnej, w znaczeniu materialnym i procesowym⁴⁴. Powoływano się również na *ratio legis* art. 56 p.p.s.a. zmierzającego do uniknięcia kumulacji dwóch trybów rozpatrywania sprawy. Każde rozstrzygnięcie merytoryczne dokonane przez organ administracji w trybie nadzwyczajnym prowadziłoby do zbędnego mnożenia postępowań i mogłoby spowodować niepożądane komplikacje i zbędne wydłużenie postępowań⁴⁵.

⁴¹ Zob. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 370 oraz przytoczone tam poglądy doktryny i orzecznictwo; A. Kabat, *Skarga*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 188; T. Woś, *Skarga*, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 348–350

⁴² K. Sobieralski, Głosa do wyroku WSA w Łodzi z dnia 21 września 2007 r. I S.A./Łd 744/07, OSP 2008 nr 12, s. 920–928.

⁴³ Na temat stosunków spornoadministracyjnych zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1969, s. 19.

⁴⁴ L. Żukowski, glosa do wyroku NSA z 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 1353/98, OSP 2000, z. 5, s. 265–270.

⁴⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., II GSK 2315/13, LEX nr 1658712.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił ustalenia nauki, wedle których żaden przepis prawa nie zabrania stronie żądania wszczęcia postępowania w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania z jednoczesnym wniesieniem skargi do sądu na ten sam akt. Z tego powodu do czasu zawieszenia jednego z tych postępowań może się toczyć zarówno postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądowe dotyczące tej samej decyzji. Mając powyższe na względzie, NSA wywiódł, że: „w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego”⁴⁶.

W cytowanej uchwale NSA opowiedział się za subiektywną koncepcją legitymacji procesowej strony, a uzasadnienie swojej tezy znalazł m.in. w analogii do art. 56 p.p.s.a. Sąd zwrócił ponadto uwagę, że: „w przypadku konkurencyjności postępowania sądowoadministracyjnego i administracyjnego prowadzonego w trybie wznowienia część przesłanek uzasadniających jego uruchomienie może zostać ujawniona lub wystąpić po wydaniu zaskarżonej do sądu administracyjnego decyzji. Niekiedy nie będą one wobec tego mogły zostać uwzględnione w toku przeprowadzanej przez sąd kontroli legalności działania organu administracji publicznej. Sąd może bowiem uznać, że zaistnienie niektórych z nich nie jest związane z naruszeniem prawa, co sprawia, że nie ma podstaw do zastosowania sankcji z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.”. Zaakcentował ponadto, że realizacji nadrzędnego celu organów państwa, jakim jest usunięcie z obrotu prawnego tych rozstrzygnięć, które zostały podjęte w wyniku wadliwie przeprowadzonego postępowania, służy jak najefektywniejsze eliminowanie wadliwych rozstrzygnięć mające za zadanie ochronę obywatela przed niepotrzebnym oczekiwaniem na ostateczne rozstrzygnięcie jego sprawy. Przypomniał równocześnie, że jedyną dopuszczalną przez ustawodawcę drogą ingerencji przez organ w postępowanie przed sądem administracyjnym jest samokontrola (art. 54 § 3 p.p.s.a.) oraz mediacja (art. 117 § 1 p.p.s.a.). O słuszności wypracowanej tezy NSA przekonało wywiedzenie z zakresu rozpoznania skargi przez WSA (art. 134 p.p.s.a.) twierdzenia, zgodnie z którym: „wydanie prawomocnego orzeczenia przez sąd nie zawsze zamyka drogę do weryfikacji decyzji lub postanowienia w trybie nadzwyczajnym, oba postępowania jednak pozostają ze sobą w ścisłym związku”. Skład orzekający przeprowadził ponadto zgodne z regułami logicznego rozumowania wnioskowanie, że: „że skoro w art. 56 p.p.s.a. ustawodawca wskazał, że w razie wniesienia skargi

⁴⁶ Uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17, LEX nr 2298711.

do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu do czasu ich zakończenia, to należy *a contrario* przyjąć, iż nie ma podstaw do zawieszenia postępowania sądowego w sytuacji, gdy administracyjne postępowanie w trybie nadzwyczajnym zostało uruchomione po wniesieniu skargi. Jeżeli nie ma podstaw do zawieszenia postępowania przed sądem administracyjnym, a sprawa nie może być rozstrzygana jednocześnie w postępowaniu administracyjnym i sądowym, to organ administracji ma obowiązek zawiesić administracyjne postępowanie nadzwyczajne do czasu prawomocnego zakończenia sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym”.

Biorąc pod uwagę, że cytowana teza NSA została sformułowana w wyniku podjęcia uchwały składu 7 sędziów tego sądu, należy wyjaśnić, że: „uchwała podjęta przez NSA stanowi całość, na którą składa się zarówno jej sentencja zawierająca bezpośrednie wyjaśnienie rozpoznawanego zagadnienia prawnego, jak i jej uzasadnienie, które obrazuje motywy, jakimi kierował się skład orzekający, podejmując uchwałę”⁴⁷. Z art. 269 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. wynika jednoznacznie, że jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Dokonana zatem w uchwale składu poszerzonego interpretacja przepisów prawa administracyjnego jest wiążąca zarówno dla zwykłych, jak i rozszerzonych składów orzekających. Jest ona wiążąca w tym sensie, że składowi sądu administracyjnego rozpoznającemu sprawę nie wolno samodzielnie przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony NSA. Tym bardziej nie wolno mu w wyroku samodzielnie polemizować z taką wykładnią czy podważać jej zasadności. Gdyby sąd w toku rozpoznania sprawy nie podzielił stanowiska wyrażonego w uchwale składu powiększonego, może jedynie powstałe zagadnienie prawne przedstawić do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi poszerzonemu. Uchwała wiąże od daty jej podjęcia, a traci moc tylko na skutek podjęcia na podstawie art. 269 p.p.s.a. nowej uchwały, odmiennie rozstrzygającej problem, którego dotyczyła wcześniejsza uchwała⁴⁸. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne obowiązane są je respektować⁴⁹. Przepis art. 269 § 1 p.p.s.a. nie pozwala żadnemu składowi sądu administracyjnego rozstrzygnąć sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 22 października 2013 r., II FSK 2564/12, LEX nr 1425159.

⁴⁸ Zob. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 234–235; M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 230.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2005 r., II FSK 576/05, LEX nr 173249.

w uchwale i przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁰.

Konkurencyjność między trybami nadzwyczajnymi a kontrolą sądowoadministracyjną może zostać wyłączona przez niewyczerpanie środków zaskarżenia, co uniemożliwi wniesienie skargi do sądu administracyjnego, a także gdy upłynie ustawowy termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Świadczą o tym art. 52 § 1 oraz art. 53 p.p.s.a. wyznaczający skarżącemu zasadniczo trzydziestodniowy termin liczony od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Jeżeli skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka, to termin wynosi wówczas sześć miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Zgodnie z art. 52 § 1 p.p.s.a.: „Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka”.

6. Wpływ prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego na możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym

Na koniec należy zastanowić się nad możliwością wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowoadministracyjnego. „Dopuszczalność uruchomienia trybów nadzwyczajnych w sprawach zakończonych prawomocną decyzją w rozumieniu art. 16 § 3 należy ustalić w oparciu o prawomocność wyroku sądu administracyjnego i powagę rzeczy osądzonej”⁵¹.

Jako pierwszy zostanie rozważony przypadek, gdy decyzja administracyjna przeszła weryfikację na drodze sądowoadministracyjnej. Możliwość wszczęcia na drodze administracyjnej postępowania w sprawie wznowienia postępowania zostanie zamknięta, wówczas gdy sąd administracyjny uwzględni skargę, wydając wyrok uchylający lub stwierdzający nieważność decyzji. Twierdzenie to należy uzasadnić tym, że w wyniku wydania takiego rodzaju orzeczenia przez sąd administracyjny następuje zniesienie ostatecznej decyzji administracyjnej stanowiącej przedmiot postępowania. Można założyć, że weryfikowana decyzja nie uzyska wówczas przymiotu prawomocności, ponieważ zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego. Gdyby sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję, to wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania byłoby dopuszczalne, aczkolwiek z ograniczeniami. Możliwa będzie bowiem zmiana lub

⁵⁰ Postanowienie NSA z dnia 8 lipca 2014 r., II GSK 1518/14, LEX nr 1495102.

⁵¹ B. Adamiak, [w:], B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 124.

uchylenie decyzji w nadzwyczajnym trybie administracyjnym przewidzianym dla wzruszenia decyzji prawnie niewadliwych. Jak zauważył NSA we Wrocławiu⁵², dopuszczalne jest również wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, co do której sąd administracyjny oddalił skargę, jeżeli po wyroku sądowym zostaną ujawnione lub wystąpią przesłanki do wznowienia, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5, 7, 8 k.p.a. Ponadto: „Wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym uzasadniają tylko te przesłanki wznowienia spośród wymienionych w art. 401 i 403 k.p.c., które są następstwem zdarzeń powstałych w samym postępowaniu sądowym, nie zaś w postępowaniu administracyjnym, w którym ostatecznie rozstrzygnięto co do istoty sprawę administracyjną”. Wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego jest możliwe, gdy po wniesieniu skargi sąd nie przeprowadził kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Może do tego dojść np. z powodu niedopuszczalności skargi, co będzie skutkowało jej odrzuceniem (art. 58 p.p.s.a.), w wyniku umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego bądź w rezultacie oddalenia skargi z powodu braku legitymacji do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Skoro bowiem sąd nie dokonał kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, to nie można mówić o powadze rzeczy osądzonej w tym zakresie⁵³. Warto wyjaśnić, że wyszczególnienie oddalenia skargi z powodu braku legitymacji do złożenia skargi do sądu administracyjnego nie nastąpiło bez przyczyny. Stosownie do treści art. 151 p.p.s.a.: „W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części”. Brak legitymacji złożenia skargi do sądu administracyjnego może skutkować odrzuceniem skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. albo oddaleniem skargi. Jak wywiódł NSA: „Odrzucenie skargi uznać należy tylko wtedy za dopuszczalne, gdy brak legitymacji skargowej jest ewidentny, np. skargę wniosła osoba, której ustawa szczególna nie przyznaje w konkretnym przypadku tej legitymacji”. W sytuacji gdy: „ustalenie co do braku legitymacji skarżącego jest rezultatem badania jego interesu prawnego, w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny powinien wydać wyrok oddalający skargę, a nie postanowienie o odrzuceniu skargi”⁵⁴. Podstawą wznowienia postępowania administracyjnego, po wyroku oddalającym skargę, będą również przypadki opisane w art. 145a § 1 k.p.a. oraz art. 145b § 1 k.p.a., czyli orzeczenie TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja oraz orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania⁵⁵.

⁵² Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 1986 r., SA/Wr 137/86, LEX nr 9878.

⁵³ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie...*, s. 317.

⁵⁴ Postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2007 r., II FSK 1337/06, LEX nr 384145.

⁵⁵ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 755 i 756.

Czyniąc uwagi co do dopuszczalności wszczęcia trybu stwierdzenia nieważności po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, należy mieć na uwadze, tak jak w trybach wznowienia postępowania administracyjnego, zasadę powagi rzeczy osądzonej. Oznacza to, że jeżeli po przeprowadzeniu przez sąd kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji oddalono skargę prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, a następnie wniesiono wniosek o stwierdzenie nieważności postępowania administracyjnego, to organ administracji publicznej powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 61a § 1 k.p.a.). W innych przypadkach organ zobligowany jest rozpoznać żądanie co do istoty, stosując art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.⁵⁶ W przypadku odrzucenia skargi nie będzie przeszkody, aby wszcząć ewentualne postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności⁵⁷. Na koniec niniejszych rozważań należy poruszyć kwestię możliwości wniesienia sprzeciwu prokuratora. Zgodnie z art. 184 § 1 k.p.a.: „Prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę”. W postępowaniu administracyjnym przyjęto zasadę wyboru nadzwyczajnego środka prawnego⁵⁸, która wynika z art. 189 k.p.a.: „Prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu”. Z treści cytowanego art. 184 § 1 k.p.a. wynika *expressis verbis*, że prawa prokuratora do wnoszenia sprzeciwu ograniczone są do decyzji ostatecznych. Prokurator, dokonując wyboru drogi weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, uwzględnia potrzebę szybkiego i skutecznego załatwienia sprawy⁵⁹. Uwagi poczynione odnośnie do możliwości przeprowadzenia weryfikacji w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego po skierowaniu skargi do sądu administracyjnego należy odnieść analogicznie do możliwości wniesienia sprzeciwu przez prokuratora po tym, jak sąd administracyjny skargę oddalił, odrzucił bądź umorzył postępowanie sądowoadministracyjne. Potwierdzili to NSA oraz WSA w Gdańsku, wywołując, że: „Art. 189 k.p.a. nie ma zastosowania w sytuacji, gdy prokurator wnosi sprzeciw od decyzji z podaniem przyczyn, które były podstawą do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, którą to skargę sąd nie rozpoznał merytorycznie z powodu odrzucenia”. Sąd stwierdził ponadto, że: „Art. 189 k.p.a. nie zezwala na skuteczne wniesienie sprzeciwu, a zatem nie dochodzi do naruszenia art. 186 k.p.a. w sytuacji gdy organ odmawia wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z tego powodu, że

⁵⁶ Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 7 grudnia 2009 r., I OPS 6/09, LEX nr 530338.

⁵⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 859.

⁵⁸ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie...*, s. 316.

⁵⁹ § 367 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1206).

niedopuszczalny był sprzeciw prokuratora”⁶⁰. „Art. 189 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, iż niedopuszczalne jest wniesienie sprzeciwu w sprawie, która była przedmiotem merytorycznej oceny sądu administracyjnego, i z przyczyn, które sąd ten uznał za nie uzasadniające uchylenia bądź stwierdzenia nieważności decyzji. Nie powinny natomiast zamykać prokuratorowi drogi do żądania zweryfikowania decyzji w trybie administracyjnym te przyczyny, które stanowią ujemne przesłanki procesowe dla poddania decyzji kontroli sądu administracyjnego. Dotyczy to także sytuacji umorzenia postępowania sądowego wszczętego na podstawie skargi wniesionej przez prokuratora”⁶¹. Trzeba zwrócić uwagę, że: „Prokurator nie jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu od postanowienia. Sprzeciw prokuratora dotyczyć może jedynie decyzji administracyjnej”⁶². Należy również uznać, że zrzeczenie się przez strony prawa do wniesienia odwołania nie stoi na przeszkodzie złożenia przez prokuratora sprzeciwu bądź skargi na decyzję organu administracji publicznej. Wprawdzie decyzja w wyniku zrzeczenia się odwołania staje się prawomocna i ostateczna, jednak: „przy braku regulacji w przepisach regulujących nadzwyczajne tryby postępowania co do dopuszczalności weryfikacji decyzji prawomocnych należy wyprowadzić ich dopuszczalność ze zrównaniem na gruncie procesowym decyzji prawomocnej z decyzją ostateczną”⁶³.

W postępowaniu podatkowym przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym organ podatkowy wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, m.in. jeżeli: „sąd administracyjny oddalił skargę na tę decyzję, chyba że żądanie oparte jest na przepisie art. 247 § 1 pkt 4” (art. 249 § 1 pkt 2 o.p.).

Podsumowanie

Weryfikacja decyzji odbywająca się w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego oraz weryfikacja decyzji na drodze sądowej opierają się na zasadzie konkurencyjności. Na wypadek gdyby strona złożyła jednocześnie wniosek o przeprowadzenie weryfikacji w trybach nadzwyczajnych i skargę do sądu administracyjnego, przyjęto rozwiązanie, wedle którego prowadzone powinno być postępowanie, które zostało wszczęte jako pierwsze. Postępowanie wszczęte później powinno być natomiast zawieszone do czasu rozstrzygnięcia tego pierwszego. Takie samo rozwiązanie znajduje zastosowanie, gdy

⁶⁰ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2000 r., II SA/Gd 230/98, LEX nr 672669.

⁶¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2011 r., I SA/Gd 138/11, LEX nr 786686.

⁶² Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 2133/15, LEX nr 2314908; por. odmiennie wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 kwietnia 2015 r., II SA/Go 46/15, LEX nr 1937353, por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2010 r., II SA/Gd 521/10, LEX nr 752549.

⁶³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 688.

w sprawach, gdzie występuje współuczestnictwo materialne jedna strona wniesie skargę do sądu administracyjnego, a inna zdecyduje się na weryfikację w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego. Analogicznie należy postrzegać pierwszeństwo drogi weryfikacji w wypadku odmienności zapatrywań co do wyboru weryfikacji na drodze administracyjnej i sądowoadministracyjnej, zachodzących między prokuratorem a stroną (stronami) bądź organizacją społeczną a stroną (stronami). Należy przyjąć, że po wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego w stosunku do zaskarżonej decyzji albo postanowienia jest wyłączona. Organ i tak będzie wówczas zobligowany do dokonania samokontroli, która może przebiegać tylko w ramach istniejących trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego⁶⁴. Świadczy to również o preferencjach prawodawcy do przyznania weryfikacji na drodze administracyjnej pierwszeństwa. Wielotorowość weryfikacji decyzji i postanowień z inicjatywy prokuratora została wyłączona art. 189 k.p.a., zgodnie z którym: „Prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu”.

O ile wątpliwości co do sposobu postępowania na wypadek zbiegu weryfikacji w razie wszczęcia administracyjnego postępowania nadzwyczajnego po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego zostały rozwiązane przez omówioną uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego, o tyle nadal trudności przysparza rozstrzygnięcie zbiegu weryfikacji w trybie stwierdzenia nieważności z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Na nic bowiem zdaje się wypracowanie zasady, dla której wykorzystania niezbędne jest ustalenie momentu wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, jeżeli momentu tego nie można precyzyjnie ustalić. Rozpatrywanie zagadnienia zbiegu weryfikacji decyzji albo postanowień w trybie stwierdzenia nieważności i w postępowaniu sądowoadministracyjnym ujawnia wyraźnie lukę w przepisach, która już dawno powinna zostać usunięta. Zwłaszcza że na przestrzeni lat wprowadzono w życie wiele nowelizacji, które często dawały nowe rozwiązania, pomijając niepełne, które należałoby doprecyzować i uzupełnić. Należy wysunąć postulat wprowadzenia regulacji precyzyjnie określającej moment wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, którym na wzór postanowienia o wznowieniu postępowania mogłaby być data wydania postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności.

⁶⁴ K. Sobieralski, *Uprawnienia...*, s. 61 i 64.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1206).

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Adamiak B., *Przesłanki tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 3.
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Cieślak S., *Formalizm postępowania cywilnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Hauser R., Drahal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 2003.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Hauser R., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 1.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P., [w:] Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Kabat A., *Skarga*, [w:] Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Kmiecik Z.R., *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus” 2008, nr 47.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Sobieralski K., [w:] Klat-Wertelecka L., Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, ODDK, Gdańsk 2012.

- Sobieralski K., *Glosa do wyroku WSA w Łodzi z dnia 21 września 2007 r. I S.A./Łd 744/07*, OSP 2008, nr 12.
- Sobieralski K., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Presscom, Wrocław 2009.
- Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1969.
- Woś T. (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Woś T. (red.), *Prawo o przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Woś T., Firlus J.G., *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r., (II FSK 2497/13)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 6 stycznia 1999 r., III SA 4728/97*, OSP 2000, z. 1, poz. 16.
- Żukowski L., *Glosa do wyroku NSA z 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 1353/98*, OSP 2000, z. 5.