



Warszawa, 11 maja 2009r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-616904-V-DZ/09

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w
związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy żądanie strony stwierdzenia nieważności decyzji, od której skarga została prawomocnie oddalona przez sąd administracyjny, może zostać załatwione przez organ administracji publicznej przez wydanie decyzji na podstawie art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), czy też organ powinien wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 157 § 3 tej ustawy ?

UZASADNIENIE

I. Tryb stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest nadzwyczajnym trybem postępowania administracyjnego, który stanowi wyjątek od wyrażonej w art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego zasady ogólnej trwałości decyzji administracyjnej. Postępowanie prowadzone w trybie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej ma ograniczony zakres, albowiem w jego trakcie nie następuje ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy w jej całości, ale wyłącznie ustalenie, czy badana decyzja jest dotknięta wadami wymienionymi w art. 156 k.p.a. Zgodnie z art. 156 §1 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
- 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
- 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną
- 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Organ administracji publicznej może stwierdzić nieważność badanej decyzji jeżeli bezspornie ustali zaistnienie jednej z przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Zgodnie jednak z art. 156 § 2 k.p.a. nie można stwierdzić nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Stosownie do art. 157 § 1 k.p.a. właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze - ten organ.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu (art. 157 § 2 k.p.a.).

W myśl postanowień art. 157 §3 k.p.a. odmowa wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. Kodeks postępowania administracyjnego nie

rozstrzyga, z jakich przyczyn organ powinien odmówić wszczęcia postępowania. Zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w doktrynie decyzja wydana na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. jest wynikiem przeprowadzonej przez organ administracyjny oceny zdolności do działania w sprawie osoby wnoszącej podanie, legitymacji strony, wykazania tego, że nie istnieje decyzja, której ważność należy poddać ocenie (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1998, str. 829, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r. sygn.akt II OSK 339/06). Przyczyny odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji można podzielić na podmiotowe i przedmiotowe. Z tymi pierwszymi mamy do czynienia w przypadku, gdy np. żądanie złoży podmiot niebędący stroną w sprawie lub strona niemająca zdolności do czynności prawnych, a działająca bez przedstawiciela ustawowego. Natomiast przyczyny przedmiotowe odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji przykładowo występują wówczas, gdy nie istnieje decyzja, której ważność należy poddać ocenie, lub też gdy postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności nie może być wszczęte na wniosek strony z uwagi na wyraźny zapis w ustawie.

Stosownie do art. 158 § 1 k.p.a. rozstrzygnięcie w sprawie nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.). Tak więc merytoryczne załatwienie sprawy w postępowaniu prowadzonym w omawianym trybie następuje przez wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji, odmowie stwierdzenia jej nieważności lub stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa.

II. W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżności dotyczące podstawy prawnej rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej o żądaniu strony stwierdzenia nieważności decyzji, na którą skarga została już uprzednio prawomocnie oddalona przez sąd administracyjny.

Według pierwszego poglądu organ administracyjny nie może wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, która wyrokiem sądu administracyjnego została uznana za zgodną z prawem.

W wyroku z dnia 31 października 2008r. (sygn. akt I OSK 1732/07) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę jest rezultatem

stwierdzenia niewystępowania wad prawnych uzasadniających uchylenie decyzji albo stwierdzenie jej nieważności. Jego istotną treścią jest ustalenie, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji ostatecznej nie była ona wadliwa z punktu widzenia ustawowych kryteriów kontroli legalności decyzji administracyjnej. Po wyroku oddalającym skargę, niedopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, albowiem w postępowaniu sądowym sąd badał z urzędu, czy wystąpiły okoliczności uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji. Wyrok oddalający skargę stanowi zatem, w ocenie składu orzekającego NSA - przyczynę przedmiotową uzasadniającą odmowę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, bowiem organ administracji publicznej orzekający w tej sprawie jest związany oceną prawną sądu administracyjnego.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 listopada 2006r. (sygn.akt II SA/Wa 1162/06, LEX nr 328773), w którym wskazał, że organ administracji publicznej, do którego wpłynął wniosek strony o stwierdzenie nieważności decyzji jest związany treścią art. 153 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którą ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Organ nie może zatem wszcząć postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, która wyrokiem sądu administracyjnego została uznana za zgodną z prawem.

W wyroku z dnia 10 marca 2004r. (sygn.akt II SA 1628/03, LEX nr 150821) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że żądanie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji w sytuacji, gdy organ jest związany oceną prawną dokonaną już uprzednio przez sąd mieści się w kategoriach przesłanki o charakterze przedmiotowym.

W uzasadnieniu tego wyroku skład orzekający WSA w Warszawie zauważył, że oddalenie przez sąd administracyjny skargi na niezgodność decyzji z prawem zamyka organowi administracji drogę do wydania decyzji merytorycznej w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na związanie go oceną prawną zawartą w wyroku zgodnie z treścią art. 153 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Organ nie może w takiej sytuacji badać sprawy merytorycznie, bowiem mogłoby to prowadzić do destabilizacji ładu i porządku prawnego ustalonego prawomocnym orzeczeniem sądu. A zatem w sprawie, w której sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję, w stosunku do której zostało następnie wniesione podanie o stwierdzenie jej nieważności, organ administracji, zamiast decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji, wydanej w trybie art. 158 § 1 k.p.a. winien był w drodze decyzji odmówić wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji na podstawie art. 157 § 3 k.p.a., bowiem wszczęcie tego

postępowania wymaga uprzedniej kontroli ze strony organu administracji, czy zachodzą przesłanki formalnoprawne warunkujące jego dopuszczalność. Cytowany powyżej art. 157 § 3 k.p.a. dopuszcza wydanie orzeczenia o niedopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych. O tych pierwszych można mówić wówczas gdy np. żądanie złoży podmiot niebędący stroną w sprawie lub strona niemająca zdolności do czynności prawnych, a działająca bez przedstawiciela ustawowego. Natomiast o drugich, gdy - zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem - np. strona żąda wznowienia w sprawie, w której organ działał w innej formie (np. umowy cywilnej, czynności materialno-technicznych, w formie zaświadczenia), gdy sytuacja jednostki jest kształtowana z mocy prawa, gdy sprawa nie jest jeszcze zakończona decyzją ostateczną lub gdy strona opiera żądanie na podstawie rażącego naruszenia prawa. Również żądanie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności w sytuacji, gdy organ jest związany oceną prawną dokonaną już uprzednio przez sąd administracyjny, mieści się w kategoriach przesłanki o charakterze przedmiotowym.

III. Obok zaprezentowanego wyżej poglądu, zgodnie z którym w razie złożenia żądania stwierdzenia nieważności decyzji co do której sąd administracyjny oddalił skargę organ powinien odmówić wszczęcia postępowania, w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest także pogląd odmienny - o braku przeszkód do merytorycznego zbadania sprawy.

W wyroku z dnia 13 marca 2008r. (sygn.akt I OSK 449/07) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie wskazywano, iż organ administracji nie może odmówić wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 3 k.p.a.) uzasadniając odmowę brakiem podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności (np. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2001 r. sygn.akt I S.A. 349/00, LEX nr 55299). O tym bowiem, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, określone w art. 156 § 1 k.p.a., organ może rozstrzygnąć dopiero po uprzednim wszczęciu i przeprowadzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Odmowa zaś wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 3 k.p.a.) następuje w pierwszej fazie, tj. w fazie, w której bada się jedynie kwestie formalne. Wszczęcie tego postępowania wymaga bowiem uprzedniej kontroli ze strony organu administracji, czy zachodzą przesłanki formalnoprawne, warunkujące jego dopuszczalność. Na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. orzeka się co do niedopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyn

przedmiotowych lub podmiotowych. Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje wówczas, gdy żądanie zostało wniesione przez podmiot nie będący stroną w sprawie albo gdy wniosła je strona nie mająca zdolności do czynności prawnych bądź też gdy nie istnieje decyzja, której ważność należy poddać ocenie (por. B.Adamiak, J.Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 1998, s.829). Jeżeli więc wymienione przesłanki wszczęcia postępowania zostały zachowane, a organ orzekający - po przeprowadzeniu postępowania - dochodzi do wniosku, że brak jest merytorycznych podstaw do stwierdzenia nieważności, to winien na podstawie art. 158 § 1 k.p.a. odmówić stwierdzenia nieważności decyzji (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 1995r. III SA 182/95, ONSA 1996/4/167).

Tak więc w ocenie składu orzekającego NSA, organ administracji publicznej nie może powołać się na okoliczność, iż w sprawie sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję, jako przesłankę uzasadniającą odmowę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji. Przesłanka ta w istocie oznacza, że decyzja, której dotyczy żądanie stwierdzenia nieważności, nie narusza prawa. Jednakże uznanie, że decyzja nie narusza prawa, tj. że nie jest dotknięta wadami, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a., stanowi podstawę do wydania decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a., nie zaś decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 marca 2004 r. sygn.akt (I SA 764/03, publ. w Prok.i Pr.-wkł., 2005r. nr 4, poz. 44), w którym stwierdził, że postępowanie wyjaśniające poprzedzające odmowę wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji może dotyczyć jedynie kwestii formalnych. Nie może ono natomiast dotyczyć zagadnienia, czy przyczyny nieważności decyzji rzeczywiście miały miejsce. To może być wyjaśnione dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie nieważności decyzji.

W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu (art. 157 § 2 k.p.a.). Nie ma przy tym zastosowania ogólna reguła wyrażona w art. 61 § 3 k.p.a., zgodnie z którą datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, ponieważ art. 157 § 3 k.p.a. stanowi, że odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w drodze decyzji. Zatem wszczęcie postępowania wymaga uprzedniej kontroli ze strony organu, czy zachodzą przesłanki formalnoprawne warunkujące jego

dopuszczalność. Na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. organ orzeka co do niedopuszczalności z przyczyn przedmiotowych lub podmiotowych wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Decyzja wydana na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. jest wynikiem oceny zdolności do działania w sprawie osoby wnoszącej podanie, legitymacji strony, wykazania tego, że nie istnieje decyzja, której ważność należy poddać ocenie (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1998, s. 829).

Zdaniem składu orzekającego WSA, z powyższego wynika, że postępowanie wyjaśniające poprzedzające odmowę wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji może dotyczyć jedynie kwestii formalnych. Nie może ono natomiast dotyczyć zagadnienia, czy przyczyny nieważności decyzji rzeczywiście miały miejsce. To może być wyjaśnione dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie nieważności decyzji (por. wyroki NSA z dnia 8 lipca 1999 r., IV SA 2152/97; z dnia 22 września 1999 r., IV SA 1400/97, a także z dnia 25 listopada 2003 r., I SA 694/02 - niepubl.). A zatem fakt związania organu oceną prawną zawartą w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego dotyczących legalności decyzji, której dotyczy żądanie stwierdzenia nieważności, nie może zostać wskazany przez ten organ jako przyczyna odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 stycznia 2007 r. (sygn.akt II SA/Wa 1670/06) uznając, że ocena prawna wyrażona przez sąd administracyjny w wyroku wiąże organ administracji na płaszczyźnie merytorycznej, a to oznacza, że merytoryczny aspekt sprawy nie może przesądzać o dopuszczalności prowadzenia - wszczętego na wniosek - postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Innymi słowy, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddalający skargę, wskazuje na brak przesłanek nieważności decyzji i jest podstawą odmowy stwierdzenia nieważności, nie może być zaś podstawą odmowy wszczęcia postępowania w tej sprawie.

W ocenie składu orzekającego WSA w Warszawie, organ administracji nie może odmówić wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który oddalił skargę na tę decyzję. Zdaniem Sądu, nie wymaga bliższej analizy, że sąd administracyjny, rozpoznając sprawę, z urzędu bierze pod uwagę przyczyny nieważności decyzji, i wydając wyrok, wyraża ocenę prawną co do jej zgodności z prawem, która jest dla organu wiążąca. Jednak w takiej sytuacji organ powinien dać temu wyraz poprzez wydanie decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności, nie zaś decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w tej sprawie. Przy stwierdzeniu, że ocena zawarta w wyroku NSA jest dla organu wiążąca, decyzja o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji

została uzasadniona brakiem przyczyn stwierdzenia jej nieważności. WSA podkreślił, że działanie takie jest niedopuszczalne, albowiem prowadzi do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia mimo iż odmówiono wszczęcia postępowania w tej sprawie.

Natomiast w wyroku z dnia 10 maja 2007 r. (VII SA/Wa 354/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że nie ma zakazu wszczynania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, która była przedmiotem kontroli przez sąd administracyjny a wynikiem tego postępowania było oddalenie skargi.

W uzasadnieniu tego wyroku WSA wskazał, że zarówno w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i w doktrynie, utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej może mieć miejsce, gdy wystąpi niedopuszczalność wszczęcia takiego postępowania z przyczyn przedmiotowych lub podmiotowych. Decyzja wydana na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. jest wynikiem oceny: zdolności do działania w sprawie osoby wnoszącej podanie, legitymacji strony, wykazania tego, że nie istnieje decyzja, której ważność należy poddać ocenie (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1998, s. 829).

Natomiast ustalenie przez organ, że w sprawie nie występują określone w art. 156 § 1 k.p.a. podstawy stwierdzenia nieważności decyzji, stanowi podstawę do wydania decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności kontrolowanego aktu (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. akt I SA 1143/93, ONSA 1995/3, poz. 145).

Z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) wynika zasada, iż ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże ten sąd oraz organ którego działanie było przedmiotem zaskarżenia. Z treści tego przepisu nie można jednak wyprowadzić zakazu wszczęcia postępowania nadzwyczajnego, o stwierdzenie nieważności decyzji w przypadkach, kiedy skarga na decyzję, której dotyczył wniosek o stwierdzenie nieważności, została oddalona przez sąd administracyjny. W związku z powyższym, w ocenie składu orzekającego WSA, nie ma zakazu wszczynania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, która była przedmiotem kontroli przez sąd administracyjny a wynikiem tego postępowania było oddalenie skargi. Z pewnością wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę daje podstawę do uznania, iż kontrolowany akt jest zgodny z prawem, co z kolei prowadzi może do wydania decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji, natomiast nie może być podstawą do odmowy wszczęcia takiego postępowania.

W wyroku z dnia 5 grudnia 2006r. (sygn.akt VII SA/Wa 1697/06) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że oddalenie przez sąd administracyjny skargi na

niezgodność decyzji z prawem zamyka organowi administracyjnemu drogę do stwierdzenia nieważności tej decyzji ze względu na związanie go oceną prawną zawartą w wyroku sądu w odniesieniu do przedmiotu rozstrzygnięcia sądowego.

W uzasadnieniu tego wyroku WSA wyjaśnił, że zgodnie z art. 153 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Oznacza to, że ani żaden organ administracji publicznej, ani inny wojewódzki sąd administracyjny nie może formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, a zobowiązany jest do podporządkowania się temu pogładowi w pełnym zakresie. Bezwzględny obowiązek zastosowania się przez organ administracji do poglądu prawnego i wynikających z niego wytycznych co do dalszego biegu postępowania może być wyłączony tylko w razie istotnej zmiany (po wydaniu wyroku) stanu faktycznego lub zmiany przepisów prawa, a także - po wzruszeniu wyroku w przewidzianym do tego trybie.

W tej sytuacji znaczenie faktu, iż w sprawie orzekał sąd administracyjny i oddalił skargę na decyzję, której dotyczy żądanie stwierdzenia nieważności, polega na mocy wiążącej wyroku co do braku podstaw do zarzucenia decyzji nie tylko wadliwości kwalifikowanej, ale i jakiegokolwiek innej wadliwości decyzji, bowiem kontrola sądu administracyjnego oparta jest na kryterium zgodności z prawem. Ewentualne próby stwierdzenia nieważności decyzji rozpoznawanej już wcześniej przez sąd administracyjny są w istocie niedopuszczalną ingerencją w prawomocne orzeczenie sądu. Z tego względu argumenty podnoszone przez stronę we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia organu. Tak więc właściwym sposobem załatwienia żądania strony jest decyzja o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji.

IV. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na poparcie zasługuje drugie z przedstawionych wyżej stanowisk wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. następuje z powodu niedopuszczalności z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych. W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że wydanie decyzji na podstawie art. 157 § 3 k.p.a. powinno mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych, kiedy nie ma żadnej wątpliwości, co do przyczyn podmiotowych, czy też przedmiotowych takiego rozstrzygnięcia, gdyż co prawda decyzja taka "załatwia sprawę", jednak nie rozstrzyga jej co do istoty w rozumieniu art. 104 k.p.a.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie można uznać za przyczynę przedmiotową odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z tego powodu, że sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję objętą żądaniem stwierdzenia nieważności.

Postępowanie wyjaśniające poprzedzające odmowę wszczęcia powinno dotyczyć jedynie kwestii formalnych, np. czy żądanie zostało wniesione przez legitymowany podmiot, mający zdolność do czynności prawnych. Nie może ono natomiast dotyczyć wyjaśnienia kwestii, czy przyczyny nieważności decyzji rzeczywiście miały miejsce. To zagadnienie może być bowiem dopiero wyjaśnione po wszczęciu postępowania w sprawie nieważności decyzji. Natomiast okoliczność, że decyzja jest zgodna z prawem, stwierdzona przez sąd administracyjny w prawomocnym wyroku oddalającym skargę na tę decyzję, powinna stanowić podstawę do odmowy stwierdzenia nieważności tej decyzji, gdyż prawomocny wyrok oddalający skargę oznacza, że kontrolowana przez sąd decyzja nie jest prawnie wadliwa; a zatem jest to okoliczność odnosząca się do merytorycznego aspektu sprawy.

Niewątpliwie prawomocny wyrok sądu administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądownoadministracyjnego, w którym zostało wydane zaskarżone rozstrzygnięcie, zaś zasięgiem jego oddziaływania objęte zostaje także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie. Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd kontroluje legalność zaskarżonej decyzji administracyjnej, czyli jej zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, obowiązującymi w dacie jej wydania, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W świetle postanowień art. 145 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie:

- 1) uchyła decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:
 - a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
 - b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
 - c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach;

3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

Ponadto, stosownie do art. 153 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Związanie wynikające z tego przepisu przestaje obowiązywać jedynie w przypadku zmiany stanu prawnego lub zmiany stanu faktycznego. Natomiast w myśl art. 170 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również wszystkie inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, merytoryczne rozpoznanie przez organ administracji publicznej żądania strony stwierdzenia nieważności decyzji w sytuacji, gdy sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję, której dotyczy to żądanie, nie może być automatycznie uznane za ingerencję w prawomocne orzeczenie sądu i nie prowadzi do destabilizacji ładu prawnego ustalonego tym orzeczeniem.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd wyrażany w doktrynie oraz w orzecznictwie, zgodnie z którym oddalenie przez sąd administracyjny skargi na niezgodność decyzji z prawem zamykać będzie organowi administracyjnemu drogę do stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na związanie go oceną prawną zawartą w wyroku sądu, jednakże tylko w odniesieniu do przedmiotu rozstrzygnięcia sądowego (J.Borkowski, B.Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. CH Beck, Warszawa 2004, s. 710). W wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r. (sygn.akt VII SA/Wa 497/05) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wskazał, że po wyroku oddalającym skargę niedopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, albowiem sąd z urzędu powinien ustalić, czy występują okoliczności uzasadniające stwierdzenie nieważności wymienione art. 156 § 1 k.p.a. Żadna z okoliczności wymienionych w tym przepisie (pkt 1-7) nie zmienia swej wartości prawnej z upływem czasu. Jeżeli nie występowały przyczyny nieważności w chwili wydania decyzji, to nie powstaną one również po jej wydaniu, a więc wszystkie mogą być ujawnione w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Tak więc okoliczność, że sąd administracyjny, kontrolując legalność zaskarżonej decyzji był również zobligowany do zbadania, czy nie miało miejsca naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu, w konsekwencji powinna zobowiązywać organ nadzorczy do wydania decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ma znaczenie z punktu widzenia pewności obrotu, gdyż decyzja odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji rozstrzyga sprawę co do jej istoty i jednoznacznie przesądza, czy decyzja, której dotyczy żądanie strony, jest dotknięta wadą nieważności. Pewności takiej nie zapewnia natomiast wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

W związku z przedstawionymi wyżej rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz z faktem, że problematyka objęta wnioskiem dotyczy sfery praw obywateli, za konieczne uznałem skierowanie w niniejszej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich pytania prawnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Załącznik:

odpisy pisma

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich