

ANDRZEJ SKOCZYLAS

UWZGLĘDNIENIE SKARGI PRZEZ NSA A MOC WIĄŻĄCA POSTANOWIEŃ

Niezwykłe istotnym zagadnieniem jest kwestia wpływu uwzględnienia skargi do NSA na moc wiążącą postanowień wydanych w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji oraz postanowień wydanych w postępowaniach o charakterze wpadkowym i incydentalnym (jak np. aktów współdziałania wydanych w trybie art. 106 k.p.a.¹).

Zgodnie z art. 22 ustawy o NSA², sąd uwzględniając skargę na decyzję:

- 1) uchyla decyzję w całości albo w części,
- 2) stwierdza nieważność decyzji,
- 3) stwierdza niezgodność z prawem decyzji.

Należy zauważyć, iż gdy NSA uchyla decyzję w całości albo w części następuje kasacja zaskarżonej decyzji. W przypadku, gdy sąd uchylił tylko decyzję organu odwoławczego, to sprawa wraca do stadium postępowania odwoławczego (odnawia się postępowanie odwoławcze). Natomiast, gdy uchylono także decyzją pierwszoinstancyjną – sprawa jest ponownie rozpatrywana w pierwszej instancji. Warto zauważyć, iż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego³ wyrażono pogląd, iż skutek materialnoprawny takiego wyroku polega na tym, że znosi on wszelkie następstwa uchylonych aktów od chwili ich wydania (*ex nunc*).

Natomiast stwierdzenie przez sąd administracyjny nieważności decyzji ma charakter deklaratoryjny, a skutkiem materialnoprawnym takiego wyroku jest zniesienie z mocą wsteczną następstw nieważnej decyzji⁴. Stwierdzenie nieważności decyzji przez sąd administracyjny będzie więc obowiązywać ze skutkiem *ex tunc*.

W trzecim z omawianych przypadków – gdy NSA stwierdza niezgodność z prawem decyzji – zaskarżona decyzja pozostaje w mocy⁵. W tej sytuacji nie ma wpływu na moc wiążącą postanowień wydanych w postępowaniu dotyczącym zaskarżonej decyzji, że w wyroku stwierdzono wadliwość decyzji uzasadniającej pozbawienie jej mocy obowiązującej, ponieważ decyzja wiąże nadal.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (tekst jednolity: Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwana dalej k.p.a.

² Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. 1995, Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), zwana dalej ustawą o NSA.

³ Por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 1999 r., III SA 7166-7168/98, „Poradnik VAT” 2001 nr 1 (dodatek) s. 3 (tylko teza, uzasadnienie niepublikowane).

⁴ Wyrok uchylający zaskarżoną decyzję (postanowienie) ma charakter konstytutywny – por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 1999 r., III SA 7166-7168/98, publikację: „Poradnik VAT” 2001, nr 1 (dodatek), s. 3 (tylko teza) oraz „Poradnik VAT” 2001, nr 4, s. 10 (tylko teza).

⁵ Por. T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 235.

Wydaje się więc, iż wpływ na moc wiążącą postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji, która została następnie poddana kontroli sądu administracyjnego może mieć jedynie jej uchylenie lub stwierdzenie nieważności. W obu tych przypadkach decyzja zostaje bowiem usunięta z obrotu prawnego.

Warto jednak zaznaczyć, iż postanowienia nie mają jednolitego charakteru. Jak zauważa G. Łaszczycza, pojęcie i charakter prawny postanowienia przedstawia się zwykle za pomocą „teoretycznej konstrukcji aktu administracyjnego”⁶. Autor ten proponuje przeanalizować postanowienie z punktu widzenia kinetyki postępowania administracyjnego, analizując jego skutki jako czynności prawnej. Postanowienie jest czynnością organu administracyjnego, mającą charakter władczy i jednostronny. Jest czynnością prawną orzeczniczą – podejmowaną w związku z zagadnieniami prawnymi i faktycznymi wyłaniającymi się w toku sprawy. Organ administrujący nie może (zgodnie z generalną regułą ustanowioną w art. 123 k.p.a.) w innej formie wpłynąć na zakres i tok czynności procesowych⁷.

Zdaniem J. Borkowskiego, w kwestii związania organu administracji doręczonym lub ogłoszonym postanowieniem należy stosować art. 110 k.p.a. Autor ten podkreśla, iż postanowienie musi cechować trwałość, od której wyjątki przewidują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁸. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1993 r., SA/Wr 234/93 zaznaczono jednak, iż „odpowiedniość” stosowania do postanowień przepisu art. 110 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a. musi uwzględniać zasadniczą odmienność postanowień od decyzji administracyjnych⁹. Podkreśla się, iż niezwykle ważne skutki prawne wiążą się z przypisaniem danej czynności procesowej cech odwołałości. Odwołałość odnosi się jednak przede wszystkim do czynności procesowych stron, nie czynności organów prowadzących postępowanie¹⁰. Zmiana lub uchylenie czynności procesowej organu administrującego może być dokonana tylko za pomocą środków przewidzianych prawem procesowym¹¹ – na skutek określonej czynności organu administracji czy sądu. Zauważa się, iż takie sformalizowanie czynności postępowania przyczynia się do „pewnej ich ociężałości, ale za to ułatwia sprawowanie kontroli w toku instancji i przez sąd administracyjny”¹². Dopuszcza się więc odwołałość postanowienia na skutek wniesienia

⁶ G. Łaszczycza, *Pojęcie i rodzaje postanowień administracyjnych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999, s. 319 oraz powoływana tam literatura.

⁷ G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze–Kraków 2000, s. 67 - 69 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 161 - 162.

⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 542.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1993 r., SA/Wr 234/93, niepublikowany.

¹⁰ G. Łaszczycza, *Pojęcie i rodzaje postanowień administracyjnych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999, s. 320 oraz powoływana tam literatura, oraz W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999, s. 85.

¹¹ Por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1997, s. 237 - 238.

¹² B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 162.

od niego zażalenia lub skargi do sądu administracyjnego oraz na skutek weryfikacji ostatecznych postanowień w trybie wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności. Należy zgodzić się również z Z. Janowiczem, iż organ nie jest także związany swoimi postanowieniami dowodowymi (art. 77 § 2)¹³.

Problem wpływu weryfikacji postanowień w trybie wznowienia i stwierdzenia nieważności na decyzje administracyjne i ugody szczegółowo omówił W. Chróścielewski¹⁴. Autor ten uznał m.in., iż wzruszenie postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty – postanowienia odmawiającego zatwierdzenia ugody spowoduje konieczność uchylenia decyzji administracyjnej, którą wydano w miejsce niezatwierdzonej ugody, w trybie art. 154 lub 155 k.p.a. Natomiast uchylenie postanowienia zatwierdzającego ugodę spowoduje konieczność wydania w sprawie decyzji administracyjnej. W przypadku wzruszenia postanowienia wydanego w trybie art. 106 k.p.a. ewentualne wzruszenie decyzji administracyjnej uzależnia się od skutków prawnych, jakie na mocy przepisów prawa materialnego takie postanowienie miało wywrzeć¹⁵.

Warto więc podkreślić, iż zagadnienie wpływu uwzględnienia skargi sądoadministracyjnej na moc wiążącą postanowień wydanych w postępowaniu zmierzającym do wydania wadliwej decyzji będzie zależne od charakteru prawnego postanowienia oraz trybu, w jakim zostało wydane.

Moim zdaniem dla ukazania omawianych zagadnień najbardziej przydatny wydaje się podział postanowień przeprowadzony przez J. Zimmermanna. Autor ten postanowienia wydawane na gruncie przepisów k.p.a. podzielił na:

- postanowienia ściśle procesowe (np. o wszczęciu postępowania z urzędu na podstawie wniosku organizacji społecznej, o odroczeniu rozprawy);
- postanowienia procesowe mające wpływ na dalszy bieg postępowania (np. o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania, o zwieszeniu postępowania);
- postanowienia co do istoty sprawy lub powodujące skutki materialnoprawne (np. o zajęciu stanowiska przez inny organ, w sprawie zatwierdzenia ugody);
- inne postanowienia (np. o odmowie wydania zaświadczenia), wydawane poza postępowaniem administracyjnym¹⁶.

Wydaje się, iż postanowienia ściśle procesowe oraz postanowienia procesowe mające wpływ na dalszy bieg postępowania nie mają samodzielnego bytu prawnego. Będąc ściśle związane z decyzją administracyjną (i prowadzącym do jej wydania postępowaniem), zawsze dzielają los weryfikowanej decyzji. Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej

¹³ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995 r., s. 303.

¹⁴ W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2, s. 24 i n.

¹⁵ W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2, s. 24 i n.

¹⁶ J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1, s. 60; por. też W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 120.

powoduje więc jednocześnie utratę mocy prawnej postanowień procesowo związanych z uchyloną decyzją i to niezależnie od etapu postępowania, w którym zapadają. Dotyczy to tak tzw. postanowień przeddecyzyjnych, jak i postanowień podejmowanych równocześnie z decyzją (np. w sprawie kosztów postępowania – art. 264) oraz postanowień zapadających po wydaniu decyzji (np. o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, w sprawie sprostowania oczywistych pomyłek, w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji)¹⁷. Postanowienia procesowe, nie dotykając istoty sprawy, wpływają bowiem na bieg postępowania zmierzającego do wydania uchylonej decyzji, a więc będąc ściśle związane z decyzją, tracą moc obowiązującą wraz z jej uchYLENIEM. Wynika z tego, iż jeżeli sprawa wraca do stadium postępowania odwoławczego (odnawia się postępowanie odwoławcze) lub, jeżeli sprawa jest ponownie rozpatrywana w pierwszej instancji, to konieczne jest ponowne wydanie wszystkich postanowień stosownych, dla prawidłowego przebiegu postępowania na danym jego etapie. Ponownie będą więc musiały być wydane postanowienia dowodowe, o wszczęciu postępowania (gdy jest to wymagane przez przepis prawa), o wyłączeniu pracownika itd. Należy zaznaczyć, iż dotyczy to również postanowień, które zostały utrzymane w mocy w trybie zażaleniowym lub w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Postanowieniom, na które sąd administracyjny nie uwzględnił skargi nie służy bowiem przymiot prawomocności. Przymiot ten może służyć jedynie decyzją administracyjnym (utrzymanym w mocy w postępowaniu sądowym, a także takim, które nie zostały zaskarżone do sądu, a upłynął termin ich zaskarżenia)¹⁸.

Wydaje się, iż pogląd powyższy można odnieść również do przypadku stwierdzenia nieważności decyzji przez sąd administracyjny. W tym trybie sąd administracyjny ustala przecież, iż decyzja podjęta w postępowaniu administracyjnym jest dotknięta jedną z kwalifikowanych wad wyliczonych w art. 156 k.p.a. Można więc sądzić, że wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność decyzji (podobnie, jak decyzja organu administracji w sprawie stwierdzenia nieważności) powoduje podwójny skutek prawny. Obok skutku procesowego – zakończenia postępowania sądowego w sprawie kontroli zgodności z prawem tej decyzji, wywołuje też skutek materialnoprawny – tzn. „stwierdza, że materialna sprawa administracyjna nie jest rozstrzygnięta”, ponieważ decyzja ją rozstrzygająca nie wywołała skutków prawnych uznanych przez normy prawne od momentu wprowadzenia jej do obrotu prawnego¹⁹.

Wydaje się jednak, iż w omawianych sytuacjach nie utracą mocy prawnej takie postanowienia, które dotyczą nakładania kar porządkowych na

¹⁷ Podział postanowień na przeddecyzyjne, podejmowane równocześnie z decyzją oraz zapadające po wydaniu decyzji wprowadza G. Łaszczycza, *Pojęcie i rodzaje postanowień administracyjnych w Kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999, s. 327.

¹⁸ Por. art. 269 k.p.a. – M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 1065 - 1066; inaczej J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 912.

¹⁹ Opieram się tu na analizie skutków prawnych decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności przeprowadzonej przez B. Adamiak w: *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, z. 8, s. 32.

podstawie przepisów procesowych – np. postanowienie w sprawie ukarania świadka lub biegłego grzywną (art. 88 k.p.a.), czy postanowienie w sprawie ukarania grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 96). Sankcje te są bowiem samoistne²⁰ względem konkretnego postępowania administracyjnego (choć mają charakter wtórny, ponieważ są konsekwencją odpowiednich zakazów lub nakazów ustalonych w innych przepisach prawa procesowego).

Moim zdaniem uchylenie, czy stwierdzenie nieważności przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej nie powoduje również automatycznej utraty mocy prawnej tzw. postanowień co do istoty sprawy. Dotyczy to w szczególności postanowienia wydanego w trybie art. 106 k.p.a. Pogląd powyższy opiera się na dwóch przesłankach. Po pierwsze, niezależnie od formy współdziałania mamy tu do czynienia z dwoma osobno przeprowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, do których stosuje się przepisy Kodeksu. Po drugie, na organach administracyjnych ciąży, w trakcie tych postępowań wszelkie obowiązki wynikające z przepisów procesowych, łącznie z obowiązkiem przestrzegania swojej właściwości w każdym stadium postępowania²¹.

J. Borkowski podkreśla, iż „postanowienie organu współdziałającego wchodzi jedynie do materiału dowodowego sprawy i w zależności od stopnia związania jego treścią albo znajdzie tylko wyraz w uzasadnieniu decyzji, albo też wpłynie bezpośrednio na treść rozstrzygnięcia sprawy zawartego w decyzji administracyjnej”²². W uchwale z dnia 9 listopada 1998 r. skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazało, iż „trwałość stanowiska (opinii) innego organu, sformułowanej w trybie art. 106 k.p.a., jest niezbędna dla uzyskania pewności prawnej i w celu uniknięcia ujemnych konsekwencji dla samej decyzji głównej, wydawanej z wykorzystaniem takiego stanowiska”²³. Sąd ten zaznaczył, iż unormowanie art. 106 k.p.a. „wyznacza merytoryczne postępowanie administracyjne, do którego nie można stosować wprost reguł zarezerwowanych dla kwestii procesowych, rozstrzyganych w drodze typowych postanowień administracyjnych”²⁴.

Odrębność tego postępowania oznacza, iż samo uchylenie, czy stwierdzenie nieważności przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej, która wydana została po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający nie ma wpływu na moc prawną postanowienia wydanego zgodnie z art. 106 k.p.a.

²⁰ Por. J. Jendroška, *Kary administracyjne*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalarski, OW „Unimex”, Wrocław 2001, s. 49 - 51. Omawiana sankcja nie mieści się jednak w klasycznej definicji kary administracyjnej – definicji kary administracyjnej formułuje np. P. Przybysz w: *Egzekucja administracyjna*, Dom Wydawniczy ABC, 1999, s. 186 oraz na podstawie rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych Z. Kmieciak w: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 125.

²¹ Por. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r.*, V SA 2699/96, OSP 1999/3/56.

²² J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r.*, V SA 2699/96, OSP 1999/3/56.

²³ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 7.

²⁴ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 7.

W orzecznictwie oraz w doktrynie podkreśla się bowiem, iż „niezależnie od tego, że k.p.a. wymaga dla tych aktów formy postanowienia administracyjnego, są one »decyzjami« z materialnego punktu widzenia»²⁵.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 1996 r. (V SA 59/96) słusznie zauważono, iż zajęcie stanowiska zgodnie z art. 106 k.p.a. następuje w drodze postanowienia wydanego w samodzielny sposób w postępowaniu prowadzonym przez organ współdziałający²⁶. Wydaje się więc, iż w związku z samodzielnością postępowania prowadzonego przez organ współdziałający uchylenie, czy stwierdzenie nieważności przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej, która wydana została po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający może mieć jedynie wpływ pośredni. Po pierwsze, sąd administracyjny może skorzystać z trybu przewidzianego w art. 29 ustawy o NSA. Po drugie, w wyniku uchylenia decyzji lub z innych przyczyn podczas ponownego rozpoznawania sprawy po uwzględnieniu skargi na decyzję akt współdziałania (wydany zgodnie z art. 106) może być już bezprzedmiotowy.

Rozważając pierwsze z zasygnalizowanych zagadnień, należy zauważyć, iż sąd administracyjny może, zgodnie z art. 29 ustawy o NSA, podjąć przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy, jeżeli jest to konieczne dla końcowego jej załatwienia. W orzecznictwie NSA zwrócono uwagę, iż podstawowe znaczenie dla kwestii stosowania art. 29 ma wykładnia pojęcia sprawy administracyjnej²⁷. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r. wyjaśniono, iż chodzi tu o sprawę administracyjną w ujęciu materialnym.

Oznacza to, że ustawowy zwrot „w postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy” należy interpretować w ten sposób, iż przedmiotem tych postępowań może być sprawa wykazująca tożsamość podmiotową i przedmiotową²⁸. Wynika z tego, iż art. 29 ustawy o NSA będzie mógł mieć zastosowanie nie tylko do aktów wydanych w postępowaniach zaliczanych do trybu głównego (toczących się przed organem pierwszej i drugiej instancji), ale także do aktów wydanych w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych (postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji oraz w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji prawidłowej bądź dotkniętej wadami niekwalifikowanymi – art. 154 par. 1, art. 155 i art. 161 par. 1 k.p.a.)²⁹ oraz

²⁵ J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do Ustawy*, Białystok 1999, s. 92 oraz Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 7.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 1996 r., V SA 59/96, niepublikowany; por. też Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 1993 r., I SA 1877/92, niepublikowany oraz Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 1997 r., II SA/Kr 476/96, „Wokanda” 1998, nr 1, s. 35.

²⁷ Por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 1999 r., III SA 7166-7168/98, publikacje: „Poradnik VAT” 2001, nr 1 (dodatek), s. 3 (tylko teza) oraz „Poradnik VAT” 2001, nr 4, s. 10 (tylko teza).

²⁸ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r., FPS 12/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 7; por. też J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, wyd. Difin, Warszawa 1999, s. 83.

²⁹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r., FPS 12/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 7.

w postępowaniach incydentalnych w stosunku do trybu głównego (np. dotyczących ukarania karą porządkową – art. 88 i 96 k.p.a. lub toczących się w trybie art. 106 k.p.a.).

Jeżeli jednak NSA nie skorzysta z trybu przewidzianego w art. 29 ustawy o NSA tzn. nie usunie wyraźnie z obrotu prawnego postanowień zapadających w postępowaniach samoistnych względem głównego toku postępowania, to organ administracji nie ma żadnych prawnych możliwości wzruszenia omawianych postanowień (chyba, że są dotknięte wadami kwalifikowanymi skutkującymi wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności). Regulacja art. 126 k.p.a. odsyła bowiem jedynie do odpowiedniego stosowania przepisów art. 145 - 152 oraz art. 156 - 159 k.p.a., co oznacza, iż jedynie w tych trybach nadzwyczajnych można wzruszyć ostateczne postanowienie. Z omawianego odesłania wynika, iż nie jest możliwe uchylenie lub zmiana takich postanowień na podstawie art. 154, 155 i 161 kodeksu³⁰. Postanowienia zapadające w postępowaniach samoistnych względem głównego toku postępowania zachowują więc, co do zasady, moc wiążącą nawet w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję administracyjną przez sąd administracyjny. Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany wziąć pod uwagę takie postanowienie jako element materiału dowodowego przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

W omawianym wypadku postanowienie, o jakim mowa w art. 106 k.p.a. obowiązuje, czyli ma moc wiążącą tak długo dopóki nie ulegnie zmianie któryś z elementów decydujących o identyczności skonkretyzowanego tym aktem stosunku prawnego³¹. Podkreśla się, iż modyfikacja taka musi powodować albo powstanie nowego stosunku prawnego albo ustanie istnienia sprawy administracyjnej leżącej u podstawy wydania danego aktu. Zmiana taka może polegać na zmianie podmiotu stosunku lub przedmiotu stosunku prawnego, na zmianie prawnych podstaw powstania danego stosunku, a także na zmianie sytuacji faktycznej. Dotyczy to więc sytuacji, w której norma skonkretyzowana danym aktem została zmieniona „albo też jej konkretyzacja wobec nowego podmiotu czy innego stanu faktycznego musiałyby wyglądać inaczej”³².

Można sądzić, iż aktów współdziałania, których procesową podstawą jest art. 106 k.p.a. najczęściej będzie dotyczył problem zmiany stanu faktycznego sprawy (albo w wyniku uwzględnienia skargi albo z powodu innych przyczyn, powstałych podczas toczącego się ponownie postępowania). Należy zdecydowanie podkreślić, iż zmiana stanu faktycznego sprawy może spowodować skutek prawny w postaci utraty mocy obowiązującej aktu administracyjnego. J. Zimmermann wskazuje, iż w każdym takim przypadku musimy ustalić, czy „konkretna zmiana stanu faktycznego jest na tyle istotna, że w zestawieniu z normą prawa materialnego, która była

³⁰ Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 687.

³¹ T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 109.

³² Pogląd ten, na gruncie rozważań dotyczących trwałości decyzji administracyjnych formułuje J. Zimmermann w: *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996, s. 168 i n.

w poprzednim stanie faktycznym skonkretyzowana” prowadzi to do potrzeby skonkretyzowania tej normy za pomocą aktu innej treści³³.

Powstaje tu dodatkowo pytanie, czy istnieje w powyższym wypadku potrzeba wydania aktu autorytatywnie stwierdzającego utratę mocy obowiązującej postanowienia?

W przypadku postanowień przewidzianych w art. 106 k.p.a. prawo materialne bezpośrednio wskazuje, czy zmiany elementów stosunku prawnego powstałego w wyniku wydania aktu współdziałania powodują utratę mocy jego obowiązującej. W szczególności unormowania prawa materialnego pozwolą „określić granicę między sytuacjami, w których zmiana stanu faktycznego jest istotna dla bytu” postanowienia a sytuacjami, w których zmiana taka nie wywoła takiego skutku³⁴.

Należy zaznaczyć, iż nie ma proceduralnej podstawy stwierdzenia utraty mocy obowiązującej postanowienia ze względu na zmianę stanu faktycznego, czy zmiany podmiotowe lub przedmiotowe stosunku prawnego. Jak już wspomniano normy prawa procesowego (art. 126 k.p.a.) odsyłają do odpowiedniego stosowania względem postanowień jedynie enumeratywnie wskazanych przepisów dotyczących decyzji administracyjnych. Nie ma wśród nich art. 162 k.p.a. Z tego względu, nie będzie miał zastosowania do postanowień uregulowany w nim tryb stwierdzania wygaśnięcia decyzji. Zbędne są więc zabiegi proceduralne zmierzające do formalnego ustalenia czy dane postanowienie wygasło, czy też nadal obowiązuje.

Skutek utraty mocy obowiązującej postanowienia, z powodu zmiany określonego elementu stosunku prawnego (lub sytuacji, gdy stosunek prawny w ogóle przestał istnieć, ponieważ np. odpadła jego podstawa faktyczna) powstaje bowiem z mocy samego prawa³⁵.

Należy więc zauważyć, iż nie ma prostej zasady pozwalającej wskazać, jakie postanowienia mające samoistny byt prawny zachowują swoją moc w postępowaniu administracyjnym przeprowadzanym po uchyleniu albo stwierdzeniu nieważności decyzji przez NSA. W każdym przypadku postanowienia wydanego co do istoty sprawy (w szczególności na gruncie art. 106 k.p.a.) należy zbadać, czy nie przestało ono obowiązywać z mocy samego prawa, ponieważ odpadła jego podstawa faktyczna. Jak już zaznaczono brak jest bowiem podstawy prawnej stwierdzenia utraty mocy obowiązującej takiego postanowienia w określonej formie procesowej (mógłby być to akt jedynie o charakterze deklaratoryjnym, ponieważ skutek utraty mocy obowiązującej postanowienia powstaje z mocy samego prawa). Powoduje to stan daleko idącej niepewności, co do zakresu obowiązywania omawianych postanowień. Zasadnicza wątpliwość, dotyczy zagadnienia, czy

³³ J. Zimmermann podkreśla, iż przesłanka faktyczna stanowi konieczną podstawę decyzji administracyjnej, a w sytuacji, gdy przestaje ona istnieć decyzja traci moc obowiązującą (*Polska jurysdykcja administracyjna*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996, s. 169); podobnie T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, PiP 1992, nr 7, s. 54 - 55 – należy tu zaznaczyć, iż postanowienie przewidziane w art. 106 k.p.a. z materialnego punktu widzenia jest decyzją administracyjną.

³⁴ Pogląd ten opiera się na wywodach dotyczących decyzji administracyjnych sformułowanych przez J. Zimmermanna w: *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996, s. 170.

³⁵ Por. poglądy dotyczące trwałości decyzji administracyjnych J. Zimmermanna w: *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996, s. 170.

takim prawidłowym postanowieniom służy domniemanie mocy obowiązującej, skoro nie mogą one być podważone w drodze jakiegokolwiek czynności prawnej, a skutek utraty przez nie mocy obowiązującej nastąpił już z mocy samego prawa? Wydaje się, iż w takim przypadku należy przyjąć, iż omawiane postanowienie przestało obowiązywać z chwilą odpadnięcia jego podstawy faktycznej w związku z uchyleniem, czy stwierdzeniem nieważności decyzji przez sąd administracyjny. W pozostałych przypadkach postanowienia wydane na zasadzie art. 106 k.p.a. zachowają swoją moc obowiązującą.

A VERDICT ISSUED BY THE POLISH SUPREME ADMINISTRATIVE
COURT ALLOWING A COMPLAINT AGAINST A DECISION

S u m m a r y

The author touches upon a very salient issue, which is the influence of allowing a complaint by the Polish Supreme Administrative Court upon the validity of decisions taken in a procedure that leads up towards decision-making as well as the validity of decisions taken in the course of a procedure that deals with accidents and incidents (e.g. co-operation acts issued in accordance with art. 106 of the Code of Administrative Procedure). Among controversial issues in the Polish literature there is one concerning the effects of the Supreme Administrative Court's verdicts invalidating administrative decisions that concern acts made in the course of the administrative procedure. There is also no homogeneity in this respect in courts' judicial decisions. The author discusses the problem on the basis of his own analysis of legal regulations, giving a number of examples of judicial decisions.