

Krzysztof SOBIERALSKI\*

## Wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego

Prawo do sądu (prawo do rzetelnego procesu sądowego) to jedno z podstawowych praw człowieka. Konstrukcja prawa do sądu obejmuje trzy szczególne uprawnienia<sup>1</sup>. Po pierwsze, jest to ustawowo gwarantowane prawo dostępu do sądu – czyli do uruchomienia postępowania prawnego przed organem, który odpowiada kryteriom wymaganym od sądu w demokratycznych społeczeństwach, i uczestniczenia w tym postępowaniu przez osoby, których interesów to postępowanie dotyczy. Po drugie, jest to prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej, która zapewnia realizację zasady sprawiedliwości, jawności i równości stron procesowych. Po trzecie, jest to prawo do uzyskania wyroku sądowego, tzn. prawidłowego i wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, które w razie potrzeby może być szybko i skutecznie wyegzekwowane (wykonane). Istnienie w procedurze środków gwarantujących szybkie i skuteczne wykonanie orzeczenia sądowego jest warunkiem uznania, że mamy do czynienia z efektywną ochroną sądową.

Oceniając środki gwarantujące wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych, należy uwzględnić rolę sądownictwa administracyjnego w polskim porządku prawnym. W myśl postanowień art. 184 Konstytucji RP<sup>2</sup> Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, która obej-

---

\* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: krzysztof.sobieralski@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 20; podobnie: A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 11–12, s. 34; Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1995, nr 1, poz. 19; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 3, poz. 36; zob. również: M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 248 i n. oraz 439 i n.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

muje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Wykonywanie tej kontroli zostało określone w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>3</sup> (dalej: p.u.s.a.) jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, który polega na rozstrzyganiu sporów co do istnienia lub treści stosunku administracyjnoprawnego środkami przymusu państwowego<sup>4</sup>. W literaturze wyróżniane są dwie podstawowe funkcje sądowej kontroli administracji publicznej, są nimi ochrona praw podmiotowych jednostki oraz ochrona obiektywnego porządku prawnego<sup>5</sup>. Uznanie za dominującą jednej z tych funkcji wywiera decydujący wpływ na treść rozstrzygnięcia sądowego. Polski model sądowej kontroli administracji łączy w sobie obie funkcje, gdyż do zainicjowania postępowania sądowego konieczne jest złożenie skargi przez podmiot, który ma w tym interes prawny lub którego interes prawny został naruszony. Gdy jednak dojdzie do wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego, sąd pierwszej instancji co do zasady nie jest już związany granicami skargi ani powołaną w niej podstawą prawną, bowiem rozstrzyga w granicach sprawy.

Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oznacza rozstrzyganie sprawy sądownoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup> (dalej: p.p.s.a.). Zakres rzeczowy sprawy sądownoadministracyjnej został określony w art. 3 § 2 p.p.s.a. Kryterium kontroli działalności administracji publicznej określa art. 1 § 2 p.p.s.a., wskazując, że kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy wykonujące administrację publiczną, czyli ochrona prawa przedmiotowego<sup>7</sup>. Efektem tej kontroli – w przypadku stwierdzenia przez sąd jego naruszenia – jest wydanie orzeczenia kasacyjnego. Sąd administracyjny co do zasady nie może zastępować organu administracji publicznej i rozstrzygać sprawy, której przedmiotem jest stosunek administracyjnoprawny.

Sprawowanie kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem wiąże się z formułowaniem zwrotów stosunkowych<sup>8</sup>. Zagadnienia związane ze zwrota-

<sup>3</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2188.

<sup>4</sup> T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 15.

<sup>5</sup> C.D. Claasen, *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 1996, s. 19; L.L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2014, s. 69; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 9; A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10: *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 56–57.; J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 24 i n.; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 244–249.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.

<sup>7</sup> T. Woś, *op. cit.*, s. 16.

<sup>8</sup> J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, „Nowe Prawo” 1985, z. 9, s. 14 i n.

mi stosunkowymi usystematyzował w nauce J. Wróblewski<sup>9</sup>. Zwrotem stosunkowym jest wypowiedź kwalifikująca jakieś zachowanie (działanie lub zaniechanie organu administracji) jako zgodne (niezgodne) z określoną normą prawną. Jest on formułowany na podstawie normy odniesienia i normy dopełnienia. Norma odniesienia została zawarta w przepisie art. 1 § 2 p.u.s.a. określającym kryterium dokonywanej oceny oraz w przepisach art. 145–152 p.p.s.a. określających postacie niezgodności z prawem i uzasadniających sformułowanie przez sąd administracyjny zwrotu stosunkowego. Norma odniesienia wyznaczająca przesłanki i formy oraz charakter sprawowanej przez sąd kontroli jest niezmienna i stanowi stały punkt odniesienia tej kontroli<sup>10</sup>. Norma dopełnienia jest określona przepisami dotyczącymi treści i trybu podejmowania rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej. Formułowanie przez sądy administracyjne zwrotów stosunkowych jest wyrażaniem tzw. oceny prawnej w rozumieniu art. 153 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd organ administracji publicznej, którego działanie lub zaniechanie było przedmiotem zaskarżenia. Powołany przepis formułuje obowiązek organu administracji wykonania orzeczenia sądu administracyjnego. Gwarancja wykonalności orzeczenia sądu administracyjnego obejmuje zarówno elementy o charakterze prewencyjnym, jak i elementy o charakterze represyjnym. Wiążący charakter oceny prawnej, sformułowanej w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego uwzględniającym skargę, stanowi element prewencyjnej gwarancji wykonania tego orzeczenia przez organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem skargi do sądu. Z punktu widzenia zapewnienia jednostce efektywnej ochrony sądowej istotne są gwarancje represyjne wykonania orzeczenia sądu administracyjnego. Konstrukcja prawna gwarancji represyjnych wykonania tego orzeczenia jest zróżnicowana, została bowiem uzależniona od przedmiotu skargi (akty indywidualne, akty normatywne administracji, niedecyzyjne indywidualne akty administracyjne). Przyjęta w przepisach p.p.s.a. gwarancja represyjna obejmuje albo konsekwencje prawne niewykonania orzeczenia sądu przez organ administracji (np. grzywna nakładana przez sąd na organ i tzw. zastępcze orzeczenie sądu administracyjnego – art. 145 § 3 p.p.s.a., bądź skarga strony na niewykonanie orzeczenia uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – art. 154 p.p.s.a.), albo konkretne działania, jakie musi podjąć organ, którego działanie zostało zakwestionowane przez sąd administracyjny lub które musi podjąć inny organ. Ta druga sytuacja odnosi się do wykonania orzeczenia uwzględniającego skargę na akt prawa miejscowego. Należy zatem rozważyć, na czym polega wykonanie przez organ administracji prawomocnego wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na

<sup>9</sup> J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Seria I, Prawo” 1969, z. 62, s. 3 i n.

<sup>10</sup> J. Borkowski, *Kontrola zgodności... op. cit.*, s. 17–18; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 250 i n.; T. Woś, *Postępowanie... op. cit.*, s. 187.

akt prawa miejscowego. Rozważania te muszą uwzględnić, że akt prawa miejscowego stanowi szczególny przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Jest to bowiem – pochodzący od samej administracji – akt normatywny należący do konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, sam będący często podstawą prawną wydania indywidualnych aktów administracyjnych.

Stosownie do treści art. 151 p.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala. Oznacza to potwierdzenie zgodności z prawem uchwały lub aktu prawa miejscowego. W przypadku uwzględnienia skargi na uchwałę lub akt prawa miejscowego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – w myśl postanowień art. 147 tej ustawy – sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie z art. 147 § 2 p.p.s.a. rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wydane na podstawie unieważnionej uchwały lub aktu prawa miejscowego podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Problematyka wykonania tego wyroku sprowadza się w istocie do wykonania pośredniego. To znaczy nie chodzi tu o wykonanie go przez organ podejmujący akt prawa miejscowego, który został unieważniony (najczęściej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego). Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego często nie wywołuje potrzeby ani nie daje nawet możliwości ponownego wydania takiego aktu przez właściwy organ. Jedynie czasami pojawia się potrzeba i możliwość np. ponownego podjęcia uchwały w sposób wolny od wad. Nie to jest jednak przedmiotem niniejszych rozważań. Chodzi bowiem właśnie o wykonanie wyroku w sposób pośredni – przez organ administracji, który wydał indywidualny akt administracyjny (decyzję, postanowienie), dla którego zakwestionowany (unieważniony) przez sąd administracyjny akt prawa miejscowego stanowił część lub całość normy kompetencyjnej. Ta pośrednia i obligatoryjna wykonalność orzeczenia sądu sprowadza się w istocie do pytania o skutki prawne orzeczenia sądu administracyjnego dla aktu rozstrzygającego indywidualną sprawę administracyjną lub podatkową. Pośrednie wykonanie wyroku sądu administracyjnego w rozważanym przypadku musi uwzględniać z jednej strony potrzebę ochrony praw jednostki, a z drugiej strony potrzebę ochrony obiektywnego porządku prawnego.

Powołany przepis art. 147 § 2 p.p.s.a. stanowi o „wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym”. O jaki tryb weryfikacji konkretnie chodzi?

Po pierwsze, należy rozważyć, czym jest sankcja nieważności formułowana w prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego. Właściwość sądów administracyjnych ma określone następstwa prawne dla dopuszczalności rozpoznania danego rodzaju skarg. Z unormowania przyjętego w art. 3 § 1 i § 2 p.p.s.a. wynikają istotne następstwa prawne dla właściwości sądów administracyjnych i zakresu kompetencji judykacyjnej. Zastosowanie środków określonych ustawą wobec działalności administracji publicznej to zastosowanie sankcji nieważności, sankcji wzruszalności, sankcji bezskuteczności, sankcji zobowiąza-

nia do działania lub odmowy ich zastosowania<sup>11</sup>. Sankcja jest konsekwencją wadliwych działań organów administracji publicznej i kierowana jest do organów administracji. Niemniej może również dotyczyć sfery praw jednostek. Sankcje w postępowaniu sądowoadministracyjnym są reakcją sądu na działania (bezczynność) organów administracji publicznej, podejmowaną z inicjatywy uprawnionej strony. Nałożenie przez sąd administracyjny sankcji nieważności wpływa na zdolność aktu administracyjnego (indywidualnego lub generalnego) do wywoływania skutków uznanych przez prawo. Akty lub czynności, wobec których sąd administracyjny zastosował sankcję nieważności, istnieją, ale ich skutki prawne nie zostają uznane przez prawo. Sankcja nieważności wyrażona w wyroku sądu administracyjnego działa więc *ex tunc* oraz *ex nunc*. Oznacza to, że uchwała lub akt prawa miejscowego od chwili uzyskania przez wyrok sądu stwierdzający ich nieważność przymiotu prawomocności nie wywołują już skutków prawnych na przyszłość, a skutki, które wywołały do chwili stwierdzenia nieważności, uznaje się za nieistniejące. B. Adamiak przyjmuje, że zastosowanie wobec wadliwych aktów prawa miejscowego sankcji nieważności powoduje, iż akt był niezdolny do wywołania skutków prawnych<sup>12</sup>. Uchwała lub akt, którego taki wyrok dotyczy, są nieważne od samego początku. Jeżeli sąd administracyjny tylko stwierdza, że zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa, to skutkiem tego jest utrata mocy prawnej tego aktu następująca z dniem wydania orzeczenia<sup>13</sup>. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje P. Przybysz<sup>14</sup>. Autor odrzuca dotychczasową koncepcję teoretyczną skutków stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, która została oparta na koncepcji dotyczącej skutków stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Koncepcja ta prowadzi do przyjęcia fikcji prawnej nieobowiązania aktu prawa miejscowego od dnia jego wydania. Zdaniem tego autora nie ma powodów, dla których stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego miałyby wywołać skutki z mocą *ex tunc*. Akty prawa miejscowego są konstytucyjnymi źródłami prawa. „Sposób usuwania ich z systemu prawa powinien zatem respektować wartości, których przestrzeganie jest konieczne, kiedy mowa jest o usuwaniu z systemu prawa konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tak więc trudno mówić o pewności prawa i zaufaniu do władz publicznych oraz do stanowionego przezeń prawa, jeżeli jednostka układa swoje sprawy, mając na uwadze treść prawidłowo ogłoszonego aktu prawa miejscowego, jednakże po pewnym czasie okazuje się, że jednostka nie powinna była brać pod uwagę tegoż aktu prawa miejscowego, bo została stwier-

<sup>11</sup> Zob. B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 lipca 2004 r. OSK 547/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 5, s. 286.

<sup>12</sup> B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9, s. 18.

<sup>13</sup> Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 364.

<sup>14</sup> P. Przybysz, *Glosa do Uchwały Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, z. 10, s. 196–197.

dzona jego nieważność, i przyjmuje się, że nigdy on nie obowiązywał. W trudnej sytuacji znajdzie się również jednostka samorządu terytorialnego, która oparła swoją działalność na założeniu o obowiązywaniu stanowionych przez siebie aktów prawa miejscowego. Zostaje ona postawiona przed faktami dokonanymi – bez możliwości korekty i sanowania swoich działań [...]. Jeżeli akt prawa miejscowego zostanie poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co jest możliwe w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej lub skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego przez sąd administracyjny, to konsekwencją jego niezgodności z normami wyższego rzędu nie jest jego nieważność *ex tunc*, lecz tylko wadliwość (wzruszalność). Tak więc skutki usunięcia aktu prawa miejscowego z systemu prawa zależą od tego, w jakim trybie do tego doszło<sup>15</sup>. Argumentacja przedstawiona przez P. Przybysza nie uzasadnia odrzucenia teoretycznej (ugruntowanej także w orzecznictwie sądowym) koncepcji skutków stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Różnicowanie skutków sankcji nieważności aktu administracyjnego w zależności od jego rodzaju (akt indywidualny *ex nunc* i *ex tunc*, a akt generalny tylko *ex nunc*) nie znajduje uzasadnienia. Zaprezentowane stanowisko stanowi natomiast bardzo istotną wskazówkę co do wyboru właściwego trybu wykonania pośredniego wyroku sądu administracyjnego – wykonania w płaszczyźnie weryfikacji aktu indywidualnego, wydanego na podstawie nieważnego aktu prawa miejscowego.

Konsekwencją prawną uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na akt prawa miejscowego i stwierdzenia jego nieważności jest szczególnego rodzaju wadliwość wydanych na jego podstawie decyzji administracyjnych (podatkowych) i postanowień. Pojęcie wadliwości w odniesieniu do działania (funkcjonowania) potocznie można rozumieć jako działalność różnej natury mającą usterki i defekty; wykazującą braki, błędy; niewłaściwą, nieprawidłową czy też niepoprawną<sup>16</sup>. Jednak w języku prawniczym, szczególnie w sferze pojęć procedury administracyjnej, określenie to uzyskuje ponadto pewne swoiste znaczenie. Decyzja administracyjna (postanowienie) jest prawidłowa, jeżeli łącznie spełnia dwie przesłanki: a) jest zgodna z normami materialnego prawa administracyjnego, b) została wydana zgodnie z normami procesowego (formalnego) prawa administracyjnego<sup>17</sup>. Musi więc być prawidłowo ustalony stan faktyczny, prawidłowo dokonana wykładnia prawa i zgodnie z tym wysunięta konkluzja (sentencja). Tak też rozstrzygnięcie naruszające normy materialne lub procesowe jest aktem wadliwym w rozumieniu administracyjnopprocesowym. Należy podkreślić, że zarówno wadliwe ustalenie stanu faktycznego, jak i zastosowanie aktu normatywnego dotkniętego wadą oznacza wadliwość aktu administracyjnego, co stanowi niewątpliwie nowość w odniesieniu do tradycyjnych koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej (podatkowej).

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 197.

<sup>16</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1995, s. 603.

<sup>17</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 207.

Sformułowana przez B. Adamiak, fundamentalna dla polskiej procedury administracyjnej, teoria wadliwości decyzji jako punkt wyjścia przyjmuje założenie istnienia gradacji wad, których ciężar powoduje określone konsekwencje w zakresie skutków prawnych decyzji. Twierdzenie to legło u podstaw podziału wadliwych decyzji na nieważne oraz wzruszalne<sup>18</sup>. Koncepcja nieważności opiera się na założeniu, iż decyzje nieważne nie wywołują skutku prawnego od momentu wydania, są aktami pozornymi, nieistniejącymi, niemającymi mocy prawnej. Natomiast koncepcja wzruszalności decyzji opiera się na założeniu, iż decyzje wzruszalne wywołują skutki prawne, mają moc obowiązującą do czasu wycofania z obrotu prawnego. Różnica między nieważnością i wzruszalnością decyzji tkwi w płaszczyźnie skutków prawnych decyzji – jej zdolności do wywoływania skutków uznanych przez prawo. Decyzje nieważne istnieją, ale ich skutki prawne nie zostają uznane przez prawo, a decyzje wzruszalne to te, których skutki zostają uznane przez prawo, z pozbawieniem zdolności do wywoływania skutków prawnych na przyszłość<sup>19</sup>. Sankcja nieważności decyzji działa więc *ex tunc* oraz *ex nunc*, co oznacza, że decyzja od chwili uzyskania przez orzeczenie stwierdzające jej nieważność przymiotu ostateczności nie wywołuje już skutków prawnych na przyszłość, a skutki, które wywołała do chwili stwierdzenia nieważności, uznaje się za nie istniejące. Sankcja wzruszalności działa *ex nunc*, co oznacza, że od chwili jej nałożenia w trybie wznowienia postępowania uchylona decyzja nie wywołuje skutków prawnych na przyszłość ale pozostają w mocy te skutki, które ta decyzja wywołała do chwili jej wzruszenia.

Jakie konsekwencje prawne pociąga za sobą wadliwość decyzji (postanowienia) zaistniała na skutek uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na uchwałę lub akt prawa miejscowego? Przepis prawa musi wyraźnie ustanawiać sankcję w razie wydania decyzji administracyjnej (podatkowej) na podstawie nieważnego (wadliwego) aktu prawa miejscowego. Brak wyraźnie ustanowionej sankcji oznacza niedopuszczalność wzruszenia decyzji<sup>20</sup>. Wynikająca z art. 16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup> (dalej: jako k.p.a.) zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych ma fundamentalne znaczenie dla całego systemu postępowania administracyjnego. Stabilizuje ona rozstrzygnięcie w obrocie prawnym i gwarantuje ochronę praw nabytych z decyzji ostatecznych. Jest tak dzięki temu, że decyzji ostatecznych nie można wzruszyć za pomocą zwykłych środków zaskarżenia. Ich eliminacja z obrotu prawnego może nastąpić tylko w wyjątkowych sytuacjach za pomocą instytucji nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego. Wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego, w przypadku, o którym mowa w art. 147 § 2 p.p.s.a., musi oznaczać zastosowanie wobec decyzji admi-

<sup>18</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 28.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>20</sup> Zob. B. Adamiak, *Nieważność aktu...*, s. 21.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

nistracyjnej, dla której unieważniony przez sąd akt stanowił podstawę wydania, trybu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego przewidzianego w k.p.a. lub w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>22</sup> (dalej: o.p.). Który z nadzwyczajnych trybów postępowania będzie najwłaściwszy?

W literaturze wyklucza się stwierdzenie nieważności decyzji z omawianej przyczyny. Brak podstawy prawnej decyzji administracyjnej odnieść można tylko do naruszenia prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji<sup>23</sup>. Podobny pogląd wyrażany jest współcześnie w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 24 listopada 2016 r.<sup>24</sup> Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) przyjął, że stwierdzenie nieważności planu miejscowego, na podstawie którego wydano decyzję o pozwoleniu na budowę, nie jest podstawą stwierdzenia nieważności tej decyzji, lecz jest podstawą jej wzruszenia. Nie jest to przyczyna nieważności określona w art. 156 k.p.a., jak również w przepisach szczególnych, w tym w art. 147 § 2 p.p.s.a. Skoro w art. 147 § 2 p.p.s.a. mowa jest o wzruszeniu rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, to w przypadku, gdy chodzi o decyzje administracyjne, należy przez to rozumieć sankcję wzruszalności, a nie sankcję nieważności. Niemniej art. 147 § 2 p.p.s.a. nie stanowi samodzielnej podstawy wzruszenia aktu indywidualnego, które miałyby nastąpić w wykonaniu orzeczenia sądu administracyjnego. Przepis ten posiada jedynie charakter normy odsyłającej do trybu, w którym ma to nastąpić. Skorzystanie z tego odesłania jest uwarunkowane, po pierwsze, przeprowadzeniem postępowania w trybie wskazanym w art. 147 § 2 p.p.s.a., po drugie – wskazaniem właściwego przepisu proceduralnego, który w okolicznościach opisanych w przesłankach art. 147 § 2 p.p.s.a. miałby zastosowanie. Jednocześnie wypada podkreślić, że kompetencja organu administracji publicznej do podjęcia działania w kierunku wzruszenia aktu indywidualnego posiada charakter imperatywny – jest to jego obowiązek. W polskiej procedurze administracyjnej i podatkowej wzruszenie decyzji (sankcja wzruszalności) jest nierozzerwalnie związane z instytucjami umożliwiającymi uchylenie decyzji ostatecznej. Do tych instytucji procesowych zaliczają się uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, z której strony nie nabyły prawa, zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej, z której strony nabyły prawa oraz wznowienie postępowania administracyjnego (podatkowego).

*De lege lata* pozostają rozwiązania przyjęte w art. 154 i 155 k.p.a.<sup>25</sup> Organ administracji publicznej może, zgodnie z art. 154 k.p.a., w każdym czasie uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes stron. Ponadto, zgodnie z art. 155 k.p.a., decyzja ostateczna, na mocy której strona na-

<sup>22</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.

<sup>23</sup> B. Adamiak, *Nieważność aktu...*, s. 22–23.

<sup>24</sup> II OSK 1490/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; podobnie NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>25</sup> B. Adamiak, *Nieważność aktu...*, s. 23–24.



była prawa, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes stron. Podobne rozwiązania przyjęto w o.p. (art. 253–256). Wzruszenie wadliwych decyzji, dotkniętych wadą wskazaną w art. 147 § 2 p.p.s.a., na mocy których strona nie nabyła prawa (por. art. 154 k.p.a. i art. 253 o.p.), będzie miało w praktyce orzeczniczej znaczenie marginalne. W praktyce wzruszane są bowiem takie decyzje, na mocy których strona prawa nabyła (por. art. 155 k.p.a. i art. 253a o.p.). Ich zmiana lub uchylenie mogą nastąpić tylko za zgodą strony. Jeśli zgody takiej strona nie wyrazi, to jej wzruszenie w tym trybie będzie niedopuszczalne. Z kolei w przypadku postępowań z udziałem wielu stron, najczęściej o sprzecznych z sobą interesach (np. jak w sprawach pozwoleń na budowę, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), uzyskanie zgody od wszystkich stron może być w praktyce niemożliwe. Chociaż nie można z góry wykluczyć zastosowania trybu zmiany lub uchylenia do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej w warunkach opisanych w art. 147 § 2 p.p.s.a., to jednak z powodu wymogu zgody strony na taką zmianę lub uchylenie tryb ten może mieć tylko teoretyczne zastosowanie. Powołane regulacje prawne zakładają zarówno inicjatywę procesową strony, jak i możliwość działania organu z urzędu. To jednak nie wystarcza. Strona nie będzie przecież inicjować postępowania w celu uchylenia lub zmiany obiektywnie korzystnej dla siebie decyzji administracyjnej. Wykonalności wyroku sądowego nie można uzależniać od zgody administrowanych. Natomiast inicjatywa organu administracji publicznej pozostawiona została jego uznaniu. Biorąc pod uwagę, że omawiane instytucje procesowe odnoszą się do zmiany lub uchylenia decyzji prawidłowej (!), a więc nie służą do sankcjonowania wadliwości decyzji, organ administracji publicznej nie ma obowiązku ich uruchamiać. W przypadku trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego, których celem jest weryfikacja wadliwych decyzji, obowiązek organu administracji publicznej do działania z urzędu można wyprowadzić wprost z zasady ogólnej praworządności (art. 6 k.p.a., art. 120 o.p.). Dlatego też oba wskazane wyżej tryby zmiany lub uchylenia decyzji nie są tymi instrumentami, które prowadziłyby do zapewnienia efektywnego (z punktu widzenia ochrony praw jednostki i ochrony obiektywnego porządku prawnego) wykonania orzeczenia sądu administracyjnego (skuteczności) uwzględniającego skargę na uchwałę lub akt prawa miejscowego.

Z punktu widzenia gwarancji efektywnej ochrony sądowej rozumianej jako zapewnienie realnego (rzeczywistego) wykonania omawianego orzeczenia sądu administracyjnego najwłaściwszym trybem będzie wznowienie postępowania administracyjnego (podatkowego). W literaturze kwestionowano możliwość wykorzystania w omawianym przypadku instytucji wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego), gdyż wznowienie postępowania jest możliwe tylko w przypadkach enumeratywnie wskazanych w art. 145 i 145a k.p.a. (w o.p. odpowiednio art. 240). Te zaś przepisy nie przewidują jako podstawy wznowienia wydania decyzji administracyjnej na podstawie aktu prawa miejs-

cowego, którego nieważność stwierdził sąd administracyjny<sup>26</sup>. Wykorzystanie instytucji wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego) nie jest jedynie postulatem *de lege ferenda*.

W dawniejszej nauce przyjmowano, że wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (także podatkowej) zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością procesową wyliczoną enumeratywnie w przepisach prawa procesowego lub ustawach szczególnych<sup>27</sup>. Podstawy prawne do wznowienia postępowania administracyjnego i podatkowego nie mają jednolitego charakteru. Nie można twierdzić, że są to jedynie kwalifikowane wady procesowe tkwiące w postępowaniu organu administracji publicznej (organu podatkowego) poprzedzającym wydanie decyzji ostatecznej rozstrzygającej sprawę materialną, chociaż statystycznie stanowią najczęstszą przyczynę wznowienia postępowania. Współcześnie przyjmuje się, że owa weryfikacja musi nastąpić nie tylko wówczas, gdy postępowanie poprzedzające wydanie decyzji dotknięte było kwalifikowaną wadą wyliczoną w przepisach prawa procesowego, ale także wówczas, gdy stan faktyczny bądź stan prawny przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia sprawy okazał się następnie inny. Jeśli chodzi o stan faktyczny, to może tu wchodzić w grę sytuacja, gdy zostaje ujawniona nowa oraz istotna dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczność faktyczna (lub środek dowodowy), istniejąca uprzednio, ale nieznaną organowi załatwiającemu sprawę. Może to jednak być również zmiana następcza, tzn. taka, która zaistniała już po rozstrzygnięciu sprawy decyzją ostateczną (zob. art. 145 § 1 pkt 7 i 8 k.p.a.). Następcza zmiana stanu prawnego, stanowiąca podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub podatkowego, nie dotyczy zmian legislacyjnych przeprowadzonych przez ustawodawcę po rozstrzygnięciu przez właściwy organ administracji publicznej sprawy indywidualnej decyzją ostateczną, lecz obejmuje eliminację podstawy prawnej wydania decyzji rozstrzygającej sprawę indywidualną na skutek dokonanej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) negatywnej oceny zgodności z Konstytucją RP tej podstawy prawnej lub negatywnej oceny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). Celem instytucji wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego) jest weryfikacja postępowania poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (podatkowej) na podstawie zasad przyjętych w przepisach prawa procesowego, z położeniem akcentu na przestrzeganie gwarancji ustalenia stanu faktycznego zgodnie z zasadą ogólną prawdy obiektywnej, przy udziale strony<sup>28</sup>. Chodzi zatem zarówno o weryfikację prawidłowości ustalenia stanu faktycznego z punktu widzenia wykluczenia ciężkiego naruszenia przepisów pra-

<sup>26</sup> Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

<sup>27</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys sytemu*, Warszawa 1962, s. 230; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 242.

<sup>28</sup> Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 249.

wa podważającego obiektywne ustalenie stanu faktycznego, jak i o weryfikację prawidłowości ustalenia stanu prawnego, jeśli doszło do następczej oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych, stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej decyzją administracyjną. Wadliwe ustalenie stanu faktycznego może być wynikiem zarówno zawinionego (czasem celowego) naruszenia (np. dopuszczenie się przestępstwa przez organ podatkowy), jak i okoliczności niezawinionych. Hierarchiczna wadliwość stanu prawnego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej jest natomiast okolicznością niezawinioną przez organ, który wszak musiał stosować wszystkie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, korzystając z domniemania prawidłowości.

Wyraźne uregulowanie w przepisach k.p.a. i o.p. skutków prawnoprocesowych, które dla aktów indywidualnych wywołuje orzeczenie sądu administracyjnego kwestionujące legalność aktu prawa miejscowego stanowiącego podstawę ich wydania, podobnie jak skutek orzeczenia TK (art. 145a k.p.a.) oraz orzeczenia TSUE (art. 240 § 1 pkt 11 o.p.), usunęłyby wątpliwości interpretacyjne. Pozwoliłoby to w czytelny sposób określić wykonalność omawianego orzeczenia sądu administracyjnego. Skoro sankcją wzruszalności objęto przypadek, gdy TK orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja, oraz przypadek, gdy orzeczenie TSUE ma wpływ na treść wydanej ostatecznej decyzji podatkowej, to nie ma przeszkód, żeby taką samą sankcją objąć również sytuację, gdy sąd administracyjny (także przecież sąd prawa publicznego) stwierdza nieważność źródeł prawa o znaczeniu lokalnym (uchwały, akty prawa miejscowego), które również mogą być jedną z podstaw wydania decyzji. Zapewnienie w rozważanym przypadku efektywnej ochrony sądowej jest istotne nie tylko z punktu widzenia ochrony praw jednostki przed skutkami zastosowania wadliwych norm prawa miejscowego, ale także z uwagi na potrzebę ochrony praworządności. W obecnym stanie normatywnym tylko instytucja wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego) zapewni rzeczywiste i efektywne wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 147 § 1 p.p.s.a. Z punktu widzenia rozważanego problemu istotne jest, że instytucja wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego) oparta jest nie tylko na zasadzie skargowości, ale również na zasadzie oficjalności. W trybie wznowieniowym zgoda strony (stron) na uchylenie decyzji nie jest warunkiem koniecznym do wzruszenia wadliwej decyzji. Tryb wznowienia zapewnia zatem realne wykonanie wyroku sądu administracyjnego derogującego uchwałę lub akt prawa miejscowego. Generalny obowiązek podjęcia przez właściwy organ administracji publicznej (podatkowy) z urzędu czynności procesowych w celu poddania weryfikacji aktu indywidualnego, dla którego podstawą prawną wydania był unieważniony przez sąd administracyjny akt prawa miejscowego, stanowi niewątpliwie gwarancję realizacji zasady ochrony praworządności w działaniu organów administracji publicznej.

Nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, że zmiana lub uchylenie decyzji (w trybie art. 154 i art. 155 k.p.a. albo art. 253 i art. 253a o.p.) zakłada istnieje-

nie tożsamości przedmiotowej sprawy rozstrzyganej w trybie nadzwyczajnym ze sprawą rozstrzygniętą ostateczną decyzją administracyjną. Tożsamość przedmiotowa obejmuje m.in. orzekanie w tym samym stanie prawnym. W przypadku stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie którego wydano decyzję, zawsze dochodzi do zmiany przepisów prawa, czyli zmiany podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia. Tego rodzaju zmiana może zatem wykluczyć stosowanie trybów zmiany lub uchylecia do ostatecznej decyzji administracyjnej (podatkowej) wydanej w warunkach opisanych w art. 147 § 2 p.p.s.a. Takiego ograniczenia nie ma natomiast w trybie wznowieniowym, w którym zmiana podstawy prawnej nie stanowi przeszkody do wzruszenia wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej (podatkowej).

Należy jednak podkreślić, że w konkretnym stanie faktycznym nie zawsze będzie dochodziło do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej w trybie wznowienia postępowania. Pełne zastosowanie sankcji wzruszalności wobec ostatecznych decyzji lub postanowień obwarowane jest bowiem brakiem zaistnienia przesłanek negatywnych wznowienia postępowania administracyjnego lub podatkowego (art. 146 k.p.a. oraz art. 245 § 1 pkt 3 lit. a) i b) o.p.). Zaistnienie przesłanek negatywnych wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego) jest elementem stabilizującym decyzję ostateczną lub ostateczne postanowienie w obrocie prawnym. W tym przypadku skutki wykonania prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego będącego podstawą prawną wydania ostatecznej decyzji administracyjnej lub postanowienia, będą się ograniczały jedynie do wydania orzeczenia stwierdzającego, że decyzja lub postanowienie objęte procedurą wznowienia postępowania zostały wydane z naruszeniem prawa – sama sankcja wzruszalności nie zostanie jednak zastosowana. W konsekwencji indywidualny akt administracyjny nie zostanie uchylony ani zmieniony, a jego skutki prawne pozostaną w mocy.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr. 78, poz. 483 z późn. zm.  
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.  
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.  
Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2188.  
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.

### Orzecznictwo

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1995, nr 1, poz. 19.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., II OSK 1490/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 3, poz. 36.

## Opracowania

Adamiak B., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 lipca 2004 r. OSK 547/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 5.

Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9.

Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.

Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1996.

Adamiak B., Borkowski J., Skoczylas A., *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.

Borkowski J., *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1985, z. 9.

Claasen C.D., *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 1996.

Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.

Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

Hohenecker L.L., *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2014.

Hufen F., *Verwaltungsprozessrecht*, München 2008.

Przybysz P., *Glosa do Uchwały Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2016 r. (II FPS 3/16)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, z. 10.

Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.

Skoczylas A., Piątek W., [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10: *Postępowanie sądownictwoadministracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.

*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1995.

Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.

Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006.

Wasilewski A., *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 11–12.

Woś T., *Postępowanie sądownictwoadministracyjne*, Warszawa 1996.

Wróblewski J., *Zwroty stosunkowe wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Seria I, Prawo” 1969, z. 62.

Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

## ENFORCEMENT OF THE JUDGMENT OF THE ADMINISTRATIVE COURT DECLARING AN ACT OF LOCAL LAW INVALID

**Abstract:** The constitutional right to the court is the right to effective legal protection. It may be exercised if the law provides for the legal measures to ensure enforceability of the judgments. Local law enacted by the local government authority constitutes the source of universally binding law. Polish administrative courts exercise the control over hierarchical compatibility of a local legal act with the higher-order acts. This control is of comprehensive character, as the administrative court is not bound by the objectives indicated in the complaint, nor by the legal basis presented by the complainant. If the complaint against an act of local law is accepted, the administrative court renders its judgment declaring this act invalid. Frequently, a local law act which is invalidated constitutes the legal basis for an administrative decision (tax decision) or an order.

Therefore, the enforcement of the judgment of the administrative court declaring a local law act invalid relates to an individual act. The legislator indicated that such acts may be challenged in accordance with the procedure determined in the administrative proceedings or specific proceedings. The author formulates and justifies the thesis that the most appropriate procedure of the enforcement of the described court ruling in the case of a specific decision is the reopening of the administrative proceedings (tax proceedings).

**Keywords:** ENFORCEMENT OF A JUDGMENT, ADMINISTRATIVE COURT, JUDGMENT, ADMINISTRATIVE DECISION, LOCAL LAW ACT, REOPENING OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS (TAX PROCEEDINGS), SANCTION OF INVALIDITY, SANCTION OF MUTABILITY