



Uniwersytet
Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza
w Częstochowie

TRWAŁOŚĆ DECYZJI OSTATECZNEJ

Aleksander Lipiński
Kielce, 7-9 grudnia 2022

ZASADA:

Wedle art. 16 k.p.a. decyzje:

- od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego lub ustawach szczególnych (§ 1),
- mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach (§ 2),
- ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne (§ 3).

Przepis ten znajduje się w Dziale I (Przepisy ogólne), Rozdziale 2 (zasady ogólne).

Oznacza to, że wspomniany art. 16 wypowiada **ZASADĘ TRWAŁOŚCI** decyzji ostatecznej. Nie ma ona wprawdzie charakteru bezwzględnego, jest od niej sporo wyjątków, ale:

- wątpliwości związane z zakresem wspomnianych wyjątków muszą być interpretowane na rzecz tego, co jest zasadą; inaczej mówiąc wyjątków nie można interpretować rozszerzająco.

Decyzja ostateczna:

To taka, od której nie służy odwołanie (lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Nie ma znaczenia, dlaczego nie przysługują wspomniane środki. Może tak być dlatego, że:

- ustawa tak stanowi (rzadkość),
- strony zrzekły się odwołania,
- upłynął termin odwołania (14 dni).

Ale uwaga:

- jeżeli zainteresowany uprawdopodobni, że uchybienie terminowi nastąpiło bez jego winy, może żądać przywrócenia terminu (art. 58 k.p.a.),
- nie trzeba przeprowadzać dowodu braku winy, wystarczy samo „uprawdopodobnienie”.

MORAŁ:

- może się okazać, że brak odwołania w terminie nie oznacza że decyzja stałą się ostateczną.

Uchylenie (zmiana) decyzji ostatecznej:

Można tu wyróżnić dwie potencjalne sytuacje, tj. gdy decyzja jest:

- prawidłowa,
- nieprawidłowa (wadliwa).

Jeżeli decyzja jest prawidłowa (czyli **nie cechuje się tzw. wadami kwalifikowanymi**), jej zmiana (a niekiedy nawet utrata mocy) może nastąpić:

- za zgodą **wszystkich** stron (art. 155 k.p.a.).

UWAGA, szczególne wymagania określają przepisy odrębne, jak np. w razie:

- zmiany koncesji (art. 34 pr.g.g.),
- cofnięcia koncesji bądź ograniczenia jej zakresu (art. 37, art. 37a pr.g.g.),
- wygaśnięcia koncesji (art. 38 pr.g.g.).

Jeszcze dalsze wyjątki mogą wynikać z kolejnych przepisów odrębnych:

- ograniczenie lub cofnięcie pozwolenia wodnoprawnego, w tym m.in. jeżeli zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny (art. 415 prawa wodnego).

WADY KWALIFIKOWANE DECYZJI OSTATECZNEJ:

Są nimi wady określone w ustawie, które uzasadniają:

- stwierdzenie jej nieważności,
- uchylenie bądź uchylenie i wydanie nowej decyzji w wyniku wznowienia postępowania.

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 albo sprawy, którą załatwiono milcząco,
- 4) została skierowana do osoby niebędącej 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 (art. 156 § 1 k.p.a.).

Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (§ 2).

„**Stwierdza nieważność**” – czyli jeżeli zaistnieje którakolwiek z tych w/w okoliczności, organ musi stwierdzić nieważność. Uwaga na art. 42 pr.g.g. – rozpoczęcia działalności określonej koncesją = nieodwracalny skutek prawny.

NIEWAŻNOŚĆ:

Zdaniem sądów administracyjnych:

- stwierdzenie nieważności decyzji wskutek rażącego naruszenia prawa jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznych, a zatem pojęcie to musi być interpretowane wąsko, co oznacza, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas, gdy podjęte rozstrzygnięcie jest w sposób oczywisty sprzeczne z treścią nie budzącą wątpliwości i mającej zastosowanie w danej sprawie normy prawnej. Innymi słowy, rażącym naruszeniem prawa jest dotknięta decyzja, której treść stanowi zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części. Nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa w przypadku zastosowania jednego z możliwych do zastosowania wariantów wykładni danego przepisu. W sytuacji bowiem, gdy dany przepis może być w różny sposób interpretowany nie można mówić, że ma on niebudzącą żadnych wątpliwości treść (wyrok z 13 listopada 2019 r., I OSK 713/18),
- stwierdzenie nieważności decyzji wskutek rażącego naruszenia prawa jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznych, a zatem pojęcie to musi być interpretowane wąsko, co oznacza, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas, gdy podjęte rozstrzygnięcie jest w sposób oczywisty sprzeczne z treścią nie budzącą wątpliwości i mającej zastosowanie w danej sprawie normy prawnej. Sam zaś fakt kwestionowania rozstrzygnięcia bądź niezgadzanie się z jego treścią czy dokonana ocena stanu faktycznego, nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej” (wyrok z 26 listopada 2021 r., II GSK 1822/21),
- rażącym naruszeniem prawa będzie takie działanie organu administracji publicznej, w którym organ ten wydaje swoją decyzję w oparciu o normę prawną, która ani podmiotowo, ani przedmiotowo nie wykazuje powiązania ze sprawą administracyjną, tj. gdy organ stosuje normę prawną wywołującą całkowicie odmienny skutek, niż pożądaný na gruncie sprawy zawisłej przed nim wyrok z 11 stycznia 2022 r., II SA/Po 319/21).

Uwaga:

Orzecznictwo sądów administracyjnych poświęcone nieważności decyzji jest niezwykle obszerne. Jest dostępne pod adresem:

<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

OCZYWIŚCIE:

Diabeł tkwi w szczegółach, a zwłaszcza w sposobie rozumienia „rażącego” naruszenia oraz „prawa”.

Zdaniem NSA **decyzja wydana na podstawie przepisu prawa krajowego niezgodnego z dyrektywą jest nieważna** (wyrok z 11 czerwca 2010 r., II FSK 449/09). Co prawda wyrok ten dotyczy podatków, ale jest wysokie prawdopodobieństwo że NSA orzekając np. w sprawie „koncesji 2020” (tj. decyzji przedłużającej termin obowiązywania „starej” koncesji, podjętej bez wymaganej prawem UE oceny oddziaływania na środowisko) zajmie podobne stanowisko. I powstanie wówczas problem, czy skuteczną będzie klauzula „nieodwracalnych skutków prawnych” w rozumieniu art. 42 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.

Wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.):

W sprawie zakończonej **decyzją ostateczną wznowia się postępowanie**, jeżeli:

- 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 k.p.a.;
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (UWAGA: w praktyce to bardzo częsta przesłanka wznowienia postępowania);
- 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję;
- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2 k.p.a.);
- 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Pozostałe przesłanki wznowienia postępowania:

Inne przesłanki wznowienia postępowania, gdy:

- Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja,
- zostało wydane orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma wpływ na treść wydanej decyzji,
- zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (art. 145a-145b k.p.a.).

Uwaga na art. 42 pr.g.g. – uchylenie bądź uchylenie i wydanie nowej decyzji w sprawie koncesji w wyniku wznowionego postępowania nie może nastąpić z upływem roku od dnia rozpoczęcia określonej nią działalności.

Skarga sądowoadministracyjna:

W zasadzie przysługuje po wyczerpaniu środków zaskarżenia, a więc w stosunku do **decyzji OSTATECZNEJ**, w terminie 30 dni od jej doręczenia (ogłoszenia).

Wyjątki gdy:

- skargę wnosi prokurator, RPO, RPD,
- stronie przysługuje prawo zwrócenia się o ponowne rozpatrzenie sprawy (tzw. *quasi-odwołanie*, art. 127 § 3 k.p.a.), może ona wnieść tę skargę bez skorzystania z tego prawa (art. 52 ppsa).

Prawo wniesienia skargi sądowoadministracyjnej przysługuje wyłącznie stronie, podmiotowi na prawach strony, a także wskazanym w ustawie organom państwa.

Na pewno nie może jej wnieść organ, który orzekał w I instancji).

Autokontrola:

- organ może uwzględnić skargę **w całości** w terminie 30 dni od jej otrzymania (art. 54 § 3 ppsa).

Ppsa – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2022, poz. 329 ze zm.

Zbieg postępowań:

Jeżeli skargę wniesiono po wszczęciu postępowania w sprawie:

- zmiany,
- uchylenia,
- stwierdzenia nieważności aktu,
- wznowienia postępowania,

postępowanie sądowoadministracyjne podlega zawieszeniu (art. 56 ppsa).

UWAGA:

Sądy przyjmują, że to działa też „w drugą stronę”, czyli jeżeli toczy się postępowanie sądowoadministracyjne, nie może toczyć się żadne z w/w postępowań.

UWAGA:

Jeżeli sąd administracyjny skargę oddalił, podważenie decyzji w drodze stwierdzenia jej nieważności lub wznowienia postępowania jest niedopuszczalne. Wniosek ten jest oparty na założeniu, że sąd administracyjny (I instancji) nie jest związany granicami skargi i ma obowiązek zbadania zgodności zaskarżonego aktu (tu: decyzji) z wszelkimi przepisami prawa; sąd nie może ograniczyć się wyłącznie analizy zarzutów skargi.

Przesłanki orzeczenia sądu administracyjnego (art. 145 ppsa)

Sąd uchyla decyzji w całości lub w części jeżeli stwierdzi:

- naruszenie prawa materialnego, **które miało wpływ na wynik sprawy**,
- naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania,
- Inne naruszenie przepisów postępowania, **które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy**.

Sąd administracyjny stwierdza:

- nieważność decyzji w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 156 k.p.a.,
- wydanie decyzji z naruszeniem prawa jeżeli zachodzą tego przesłanki (np. przedawnienie możliwości stwierdzenia nieważności).

Co dalej ?

Powszechnie wiadomo, że wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze (złośliwie) kwalifikowanego środka, jakim jest skarga kasacyjna (art. 173 i nast. ppsa). Może ją sporządzić w zasadzie wyłącznie adwokat lub radca prawny; jej istotą jest dokładne wskazanie, który przepis prawa i w jaki sposób został naruszony przez sąd administracyjny I instancji.

Niestety, prawomocny wyrok sądu administracyjnego nie kończy sprawy. Dopuszczalne jest:

- wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego (podlega ograniczeniu w czasie, art. 270 i nast. ppsa),
- złożenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (art. 285a i nast. ppsa).

Na tym sprawa może się nie skończyć, bo nie da się wykluczyć:

- powszechnej skargi konstytucyjnej, tj. skargi do Trybunału Konstytucyjnego na przepis prawa stanowiący podstawę decyzji,
- skargi inwestora zagranicznego do z trybunału arbitrażowego funkcjonującego na podstawie umowy o wzajemnym popieraniu inwestycji,
- skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej bądź Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Obywatela (gdzie ostatnio wygrała Doda).

UWAGA:

- omówienie przesłanek takich skarg zdecydowanie wykracza poza ramy wykładu.

MORAŁ

Jest niestety bardzo niepedagogiczny:

- w praktyce możliwości podważania ostatecznej decyzji administracyjnej są niezwykle liczne,
- związane z tym procedury są czasochłonne,
- a w konsekwencji inwestor „nie jest pewien dnia ani godziny”.

ALE:

- jeżeli wadliwa decyzja zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego (zwłaszcza w razie stwierdzenia jej nieważności lub w wyniku wznowienie postępowania), świadczy to o wadliwym wykonywaniu władzy publicznej. Jeżeli w ten sposób doszło do wyrządzenia szkody, odpowiada Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego (art. 417 kodeksu cywilnego).

Dzięki za uwagę