



PROJEKT DOBRE PRAWO - DOBRE RZĄDZENIE

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
Wydział Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi
ul. Ostrowskiego 7, 53-238 Wrocław
telefon: 071 770 40 78 fax: 071 770 41 35
e-mail: biuro.dobreprawo@dolnyslask.pl
www.dobreprawo.dolnyslask.pl

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

„Tryb i zasady uchylania lub zmiany decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych niezgodnych z prawem unijnym”.

Zagadnienie niezgodności z prawem unijnym ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych jest prawnie doniosłe szczególnie w kontekście podstawowych zasad prawa takich jak pewność prawa, ochrona praw nabytych, powaga rzeczy osądzonej. Przymiot nadrzędności prawa unijnego nad krajowymi porządkami prawnymi państw członkowskich skutkuje w pewnych wypadkach koniecznością uchylenia lub zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych, które zostały wydane lub wtórnie okazały się oparte na normach prawnych sprzecznych z przepisami unijnymi.

Problem niezgodności polega na ustaleniu konsekwencji prawnych sytuacji, w której w obrocie istnieją decyzje i orzeczenia, które okazują się sprzeczne z prawem unijnym. Sprzeczność ta może mieć charakter pierwotny- kiedy to już w chwili wydania decyzji lub orzeczenia jest ono niezgodne z prawem unijnym lub wtórny gdy akt administracyjny, wyrok sądu, staje się niezgodny z prawem unijnym np. na skutek późniejszego orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). W ostatnich latach ETS wydał kilka wyroków, które odnoszą się do wpływu prawa unijnego na ostateczne decyzje administracyjne organów administracyjnych państw członkowskich, a także na prawomocne wyroki sądów państw członkowskich. (por. -C-201/02 Wells, Orz. 2004, s. I-723 , C-453/00 Kühne & Heitz, Orz. 2004, s. I-837, C-234/04 Kapferer, Orz. 2006, s. I-2585 -C-2/06 Kempfer).

Podstawowym zagadnieniem w analizie wpływu niezgodności decyzji lub orzeczeń z prawem unijnym na ich byt prawny jest rozdzwięk pomiędzy efektywnością prawa unijnego z jednej strony, a pewnością prawa w państwach członkowskich, z drugiej. Taka sytuacja może nastąpić między innymi, w wyniku wydania późniejszych wyroków przez ETS zawierających odmienne interpretacje prawa. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy w takiej sytuacji jest możliwe lub nawet konieczne wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej, albo wznowienie postępowania sądowego.

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





I.

W pierwszym rzędzie wskazać należy, że w polskim porządku prawnym istnieją przepisy prawne umożliwiające wzruszenie ostatecznego aktu administracyjnego w przypadku, gdy jest on niezgodny z prawem unijnym. Zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., zw. dalej k.p.a.) instytucje procesowe służące weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych mają charakter ogólny, a zatem mogą służyć także usunięciu z obrotu prawnego decyzji naruszających prawo unijne.

Podstawową instytucją prawną służącą eliminacji z obrotu prawnego wadliwych decyzji administracyjnych jest instytucja wznowienia postępowania administracyjnego, która została uregulowana w art. 145-152 k.p.a. Zgodnie z treścią art. 145 § 1 k.p.a. „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia 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, 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane 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), 8) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sadu, które zostało następnie uchylone lub zmienione”.

Ponadto zgodnie z art. 145a § 1 k.p.a. „można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. W tym przypadku termin do wniesienia skargi o wznowienie wynosi jeden miesiąc od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”.

Z treści ww. przepisów wynika, że niezgodność z prawem unijnym przepisu będącego podstawą prawną ostatecznego aktu administracyjnego (decyzji) może być podstawą wznowienia postępowania administracyjnego jedynie w tym przypadku, gdy uprzednio

2

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





została stwierdzona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. W literaturze przedmiotu poddaje się w wątpliwość, aby przepis ten na zasadzie analogii można było odnieść do skutków orzeczeń ETS – (tak. S. Biernat, *Wpływ prawa wspólnotowego na wzruszanie ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych w państwach członkowskich*, Starawieś, 7 września 2006 r.)

Po wtóre wskazać należy na treść art. 154 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem „*decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony*”. Uchylenie lub zmiana decyzji bez zgody strony może mieć zastosowanie w odniesieniu do decyzji niewadliwych oraz wadliwych, lecz dotkniętych innymi wadami niż wady kwalifikowane – uzasadniające wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji. Instytucja uregulowana w art. 154 § 1 k.p.a. może zatem również służyć usunięciu niezgodności decyzji z prawem unijnym.

Kolejnym rodzajem decyzji jest decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo (stanowi o tym art. 155 k.p.a.). Tego rodzaju akt może być w każdym czasie za zgodą strony uchylony lub zmieniony przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Uchylenie lub zmiana decyzji za zgodą strony może mieć zastosowanie w odniesieniu do decyzji niewadliwych oraz wadliwych, lecz dotkniętych innymi wadami niż wady kwalifikowane – uzasadniające wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji. Mając na uwadze okoliczność, że strona w wypadku ww. decyzji nabywa prawo przepis ten również będzie rzadko stosowany do wycofania z obrotu decyzji sprzecznej z prawem unijnym, jednakże możliwość taka istnieje.

Instytucją prawną umożliwiającą wycofanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnych i postanowień, które są dotknięte najcięższymi wadami materialnoprawnymi jest stwierdzenie nieważności decyzji. Zgodnie z treścią 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)*

3

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





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”.

Wskazać należy, że tryb stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej opisany w art.156 § 1k.p.a może znaleźć zastosowanie do wyeliminowania ostatecznych decyzji administracyjnych sprzecznych z prawem unijnym, w przypadku, w którym niezgodność ta zostanie oceniona jako rażące naruszenie prawa. W orzecznictwie NSA przeważa pogląd, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest instytucją procesową stanowiącą wyjątek od statuowanej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej. Z tych względów stwierdzenie nieważności decyzji może nastąpić tylko wówczas, gdy zostanie ustalone występowanie przyczyny nieważności (por. wyrok NSA z 19.05.1989 r., IV SA 90/89, ONSA 1989, nr 1, poz. 49.). Aby można było zastosować instytucję stwierdzenia nieważności, należy stwierdzić iż treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa, a charakter naruszenia jest tego rodzaju, prowadzi do niemożności zaakceptowania owej decyzji (por. wyrok NSA z 11.05.1994 r., III SA 1705/93, "Wspólnota" 1994, nr 42, s. 16, -wyrok NSA z 18.07.1994 r., V SA 535/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 91, wyrok NSA z 24 I 1994 r., V SA 1276, 1277/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 166; wyrok SN z 22 XII 1994 r., III ARN 71/94, OSN 1995, nr 13, poz. 156).

Podsumowując powyższe rozważania prawne należy stwierdzić, że w polskim porządku prawnym występuje zależność pomiędzy rodzajem niezgodności ostatecznego aktu administracyjnego z prawem unijnym, a trybem postępowania, jaki należy zastosować do jego wzruszenia. Akt uznany za niezgodny z prawem unijnym może być uchylony lub zmieniony jedynie w drodze zastosowania nadzwyczajnych trybów uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej uregulowanych w k.p.a. Niezgodność przepisu prawa krajowego, będącego podstawą aktu administracyjnego z prawem unijnym może być podstawą wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a kpa) jeżeli zostanie orzeczona przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto okoliczność, że akt został wydany przez krajowy organ administracyjny z naruszeniem prawa unijnego lub bez uwzględnienia orzecznictwa ETS może być uznana za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 kpa i tym samym stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji.

4

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Dodatkowo podkreślenia wymaga, że do wzruszenia ostatecznego aktu administracyjnego niezgodnego z prawem wspólnotowym może dojść w dwojaki sposób , tj. na skutek zakwestionowania danego aktu przez stronę w trybie postępowania administracyjnego oraz zaskarżenia danego aktu do sądu administracyjnego.

II.

Odmienne przedstawia się regulacja prawna w zakresie wzruszania prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych.

Stwierdzić należy, że w polskim porządku prawnym istnieje możliwość wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych w wypadku gdy okażą się niezgodne prawem unijnym. Instytucją prawną służącą usuwaniu powstałych niezgodności jest wznowienie postępowania sądowego. Zostało ono uregulowane w art. 270-285 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270, zw. dalej p.p.s.a.). Zgodnie z art. 272 p.p.s.a. „ można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”. Art. 272 § 3 stanowi zaś wyraźnie , że „można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską”. Nadzwyczajny charakter środka prawnego, jakim jest skarga o wznowienie postępowania, skierowana przeciwko prawomocnemu orzeczeniu powoduje, że przywrócenie stanu sprzed wydania tego orzeczenia może nastąpić wyłącznie z przyczyn wskazanych w ustawie i określonych jako przyczyny wznowienia. Skarga powinna zawierać powołanie i wyraźne określenie, które z podstaw wymienionych w art. 271–273 uzasadniają wznowienie postępowania w danej sprawie.

Prawomocne orzeczenia sądów administracyjnych mogą być wzruszone z przyczyn wskazanych w art. 172 oraz 270-274 p.p.s.a. Przy tym wznowienie postępowania sądowego może nastąpić tylko na żądanie strony.



Zgodnie z wyżej przywołanym art. 172 p.p.s.a. *„Naczelny Sąd Administracyjny unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie. Sąd orzeka na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do rozpoznania wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o rozpoznaniu skargi kasacyjnej”.*

Należy również wskazać na nadzwyczajny środek zaskarżenia jakim jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia uregulowana w art. 285a § 1 -3 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem *„skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. § 2. Skarga, o której mowa w § 1, przysługuje również w wyjątkowych przypadkach od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych. § 3. Od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi”.* Jak wskazuje treść art. 285a § 3 p.p.s.a. rażące naruszenie norm prawa UE skutkuje możliwością zaskarżenia również orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, a więc ustawa traktuje naruszenie tych norm jako naruszenie kwalifikowane.

W tym miejscu warto jeszcze zwrócić uwagę na niektóre regulacje proceduralne zawarte w ustawie p.p.s.a., a odnoszące się do zasad postępowania sadu administracyjnego przy



rozstrzygnięciu zagadnienia niezgodności aktu administracyjnego z prawem unijnym. Należy wskazać, że stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny I instancji rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd z urzędu obowiązany jest badać wszelkie naruszenia prawa, oraz stosować wszelkie przepisy prawne w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze. Niezwiązanie granicami skargi oznacza, że sąd ma prawo, a zarazem obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Podsumowując należy stwierdzić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) winien z urzędu badać, czy organ administracyjny wydając decyzję nie naruszył prawa unijnego. Zgodnie zaś z art. 190 p.p.s.a. WSA ponownie rozpoznający sprawę jest związany wykładnią prawa dokonaną przez NSA w wyroku kasacyjnym.

Wskazać należy, że WSA ma niemal nieograniczone prawo kierowania pytań prawnych do ETS. Nie może z niego skorzystać jedynie w sytuacji, gdy NSA już wcześniej w postępowaniu w danej sprawie skierował do ETS identyczne pytanie prawne. W każdym przypadku wykładnia prawa unijnego sformułowana w wyroku ETS korzysta z priorytetu przed wykładnią sformułowaną w wyroku kasacyjnym NSA (*por.- wyrok w sprawie 166/73, Rheinmuhlen- Dusseldorf p. Einfuhr-und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel, ECR 1974, s. 33.*)

Poza przypadkami nieważności postępowania Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy (a nie ich uzasadnienie), określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Sformułowana w art. 183 § 1 zd. 1 p.p.s.a. zasada ograniczonej kognicji w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, oznacza, że NSA bierze pod uwagę naruszenie prawa unijnego tylko na skutek prawidłowo sformułowanego w skardze kasacyjnej zarzutu. Zawarty w art. 183 § 2 p.p.s.a. katalog przyczyn nieważności postępowania nie daje możliwości wzięcia pod uwagę z urzędu prawa unijnego. Oddalenie skargi na akt administracyjny przez sąd nie stoi na przeszkodzie wzruszenia go z powodu niezgodności z prawem unijnym w którymś z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (podatkowego).

7

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Konkludując należy stwierdzić, że polskie regulacje proceduralne w zakresie postępowania administracyjnego, a zwłaszcza postępowania podatkowego oraz zaskarżania aktów administracyjnych do sądu spełniają wymagania równoważności i efektywności, w rozumieniu, jakie tym pojęciom nadał ETS. Nie pozostawia wątpliwości, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej uregulowane w art. 156 § 1 k.p.a. odnosi się do prawa unijnego. Podstawowym środkiem prawnym, który zapewnia równie korzystną możliwość wzruszenia ostatecznego aktu administracyjnego, niezgodnego z prawem unijnym jest skarga do sądu administracyjnego.

Weryfikacji prawomocnych orzeczeń sądowych niezgodnych z prawem unijnym, dokonuje się w drodze wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego na zasadach określonych w art. 270-285 p.p.s.a., a także skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jednakże w tym przypadku elementem obligatoryjnym skuteczności skargi jest wykazanie wyrządzenia stronie szkody, nie zaś sam fakt naruszenia przepisów prawa unijnego.

Opracowała: Paulina Dobrosz-Dzierżanowska, doradca ds. prawa unijnego

