

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 13 lutego 1996 r.  
III AZP 23/95**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (współsprawozdawca), Walery Masewicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 1996 r. wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy Naczelny Sąd Administracyjny władny jest odrzucić skargę na decyzję wydaną w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej tylko z tej przyczyny, iż wnoszący skargę wystąpił także do organu, który taką decyzję wydał, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**W sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), sąd administracyjny może odrzucić skargę na decyzję wydaną przez naczelny organ administracji państwowej, jeżeli strona przed jej wniesieniem złożyła wniosek do tego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.).**

**U z a s a d n i e n i e**

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił z wnioskiem o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego kwestii prawnej, wymienionej w sentencji uchwały.

W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes SN podał, że przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w związku z rozbieżnością w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle stosowania art. 204 § 1 k.p.a. w związku z art. 198 i art. 127 § 3 k.p.a. w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożonego przez stronę niezadowoloną z wydanej w pierwszej instancji decyzji naczelnego organu administracji państwowej.

W postanowieniu z dnia 4 grudnia 1991 r. IV SA 1005/91 (ONSA 1992 z. 2 poz. 30) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w razie równoczesnego złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. i skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, pierwszeństwo ma wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie stanowi on jednak podstawy do odrzucenia skargi przez NSA na zasadzie art. 204 § 1 w zw. z art. 198 k.p.a. Zasada, że postępowanie administracyjne poprzedza postępowanie przed sądem administracyjnym powoduje, iż bez uprzedniego

zakończenia postępowania administracyjnego nie może toczyć się postępowanie sądowe. W razie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi do sądu administracyjnego, pierwszeństwo ma ten wniosek, który stanowi przeszkodę w rozpoznaniu sprawy przez sąd administracyjny. Jednak jest to przeszkoda o charakterze przejściowym, stanowiąca podstawę zawieszenia postępowania.

W postanowieniu z dnia 12 stycznia 1994 r., V SA 2516/93 (ONSA 1995 z.1 poz. 34), NSA uznał, że w razie złożenia przez stronę wniosku do naczelnego organu administracji o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.) decyzja tego organu traci charakter ostatecznego rozstrzygnięcia i dopiero nowa decyzja tego organu może być po wyczerpaniu toku instancji zaskarżona do sądu administracyjnego. Z tego względu NSA odrzucił skargę na decyzję naczelnego organu administracji państwowej, od której złożony został także wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek ten stwarza obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez naczelną instancję administracji i wydania nowej decyzji. Dopiero ta nowa decyzja może być zaskarżona do sądu, a skarga spełnia wówczas przewidziany w art. 198 k.p.a. warunek wyczerpania toku instancji. Takie rozwiązanie eliminuje niebezpieczeństwo dokonania różnych ocen wskutek równoległe toczącego się postępowania administracyjnego i sądowego.

Problem konkurencyjności środków zaskarżenia (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi na decyzję administracyjną) wystąpił także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w uchwale składu siedmiu sędziów z 15 października 1992 r., III AZP 18/92 (OSNCP 1993 z. 5 poz. 67 i OSP 1994 z. 1 poz. 13 z glosą B. Adamiak) wyraził pogląd, że art. 199 § 3 k.p.a. nie zawiera zakazu jednoczesnego wniesienia skargi do NSA oraz podania o wznowienie postępowania lub żądania stwierdzenia nieważności decyzji. Sąd Najwyższy dodał, że wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności lub o wznowienie postępowania (art. 199 § 3 k.p.a.) przed wniesieniem skargi do NSA nie stanowi przesłanki odrzucenia jej przez sąd, lecz wobec pierwszeństwa postępowania administracyjnego, postępowanie sądowe powinno ulec zawieszeniu na podstawie art. 177 pkt 3 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Do problemu konkurencyjności środków zaskarżenia ustosunkował się w swym piśmie wnioskodawca, który stwierdził, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio a nie wprost przepisy dotyczące postępowania odwoławczego. Ma to znaczenie przy ocenie orzeczenia administracyjnego. Decyzją ostateczną jest taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest odwołaniem, nie czyni postępowania dwuinstancyjnym. Decyzje wydane w pierwszej instancji przez naczelną instancję administracji są ostateczne, bowiem nie służy od nich odwołanie. Złożenie przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie powoduje utraty ostatecznego charakteru takiej decyzji. Ostateczna decyzja, poza przypadkiem uwzględnienia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, nie traci waloru ostateczności. Osoba wnosząca konkurencyjne środki zaskarżenia nie powinna spotkać się z ich odrzuceniem, bądź pozostawieniem bez rozpoznania, albowiem oba środki nie mogą być uznane za prawnie niedopuszczalne. Nie istnieją podstawy prawne, pozwalające sądowi lub organowi administracji zobowiązać skarżącego do cofnięcia jednego z konkurencyjnych środków zaskarżenia.

Mając na uwadze preferencje postępowania administracyjnego przed sądowym (art. 198 i 199 § 3 k.p.a.) - zdaniem wnioskodawcy - może być uznane za właściwe

stanowisko przyjęte w uchwale siedmiu sędziów SN.

Przemawia to za prawidłowością pierwszego z wyżej wymienionych postanowień NSA, a więc za zasadnością zawieszenia postępowania przed NSA do czasu zakończenia postępowania wszczętego na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Ograniczenie zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnych, wynikające z art. 198 k.p.a. powinno być interpretowane ściśle, a nie rozszerzająco. Wreszcie sankcja odrzucenia skargi przez NSA, bez pouczenia, że wystąpienie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy jest równoznaczne z utratą prawa do złożenia skargi na tę decyzję, godziłaby w zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Zdaniem wnioskodawcy, zasada prawa obywateli do sądu zdaje się przemawiać za prawidłowością stanowiska zajętego przez NSA w pierwszym postanowieniu, a zarazem za wadliwością odmiennego stanowiska wyrażonego także w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 1995 r., III SA 114/95.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy wziął pod uwagę co następuje:

1. Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wpłynął do Sądu Najwyższego przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i dotyczy problemu prawnego powstałego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pod rządami dawniej obowiązujących przepisów Działu VI k.p.a. o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Przepisem art. 61 pkt 3 powyższej ustawy został skreślony dział VI k.p.a., który przestał obowiązywać z chwilą wejścia w życie tej ustawy, tj. z dniem 1 września 1995 r. Jednakże podjęcie uchwały po wejściu w życie wymienionej ustawy jest nadal aktualne w świetle przepisów obowiązujących przed jej wejściem w życie ze względu na treść art. 68 ustawy o NSA, który stanowi, że "sprawy, w których skargi zostały wniesione do sądu przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają rozpoznaniu według przepisów dotychczasowych". W związku z tym rozstrzygnięcie przedstawionego problemu prawnego w podjętej uchwale Sądu Najwyższego, zawierającej wyjaśnienie rozbieżności powstałej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odnoszą się do spraw, w których skargi zostały wniesione przed dniem wejścia w życie ustawy NSA i podlegają rozpoznaniu według przepisów dotychczasowych.

2. Przystępując do rozważań nad przedstawionym zagadnieniem prawnym należy stwierdzić, że weryfikacja decyzji administracyjnych może nastąpić w wewnętrznym postępowaniu przed organami administracyjnymi w razie wniesienia zwyczajnych środków zaskarżenia i nadzwyczajnych środków zaskarżenia, gdy chodzi o ostateczne rozstrzygnięcie administracyjne oraz w postępowaniu zewnętrznym - sądowoadministracyjnym - w wypadku wniesienia skargi (jako środka ochrony sądowej), zmierzającej do uruchomienia drogi postępowania kontrolnego przed sądem.

Z regulacji prawnej zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego wynika, że zwyczajnym środkiem zaskarżenia jest odwołanie od decyzji (art. 127 § 1) i zażalenie na postanowienie (art. 141). Do nadzwyczajnych środków zaskarżenia należy zaliczyć żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej i sprzeciw prokuratora, których pytanie prawne wnioskodawcy nie dotyczy.

Nie jest jasne, do jakiej grupy środków zaskarżenia należy zaliczyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy po decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej, a zwłaszcza, czy jest on środkiem zaskarżenia lub innym szczególnym środkiem prawnym zaskarżenia ostatecznej decyzji administracyjnej.

Stosownie do przepisu art. 16 § 1 k.p.a. "Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji są ostateczne". Według art. 127 § 3 k.p.a. "Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej nie służy odwołanie". Zestawienie tych przepisów umożliwia stwierdzenie, że decyzja wydana w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej jest decyzją ostateczną. Odwołanie od takiej decyzji nie przysługuje, bowiem naczelny organ administracji państwowej jest najwyższym organem w określonym pionie administracji państwowej i na nim kończy się tok instancji. W tej sytuacji można uznać, że taka decyzja wyczerpała tok instancji, o którym mowa w art. 198 k.p.a., uzależniającym wniesienie skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania toku instancji. W związku z tym należy uznać, że nie ma przeszkód prawnych do wniesienia skargi do sądu na ostateczną decyzję naczelnego organu administracji państwowej.

Z powyższego wynika także, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest w rozumieniu art. 127 § 3 k.p.c. środkiem odwoławczym, gdyż różni się od odwołania brakiem dewolutywności i nie przenosi kompetencji do załatwienia sprawy do innego wyższego organu administracyjnego. Wniosek ten nie jest też nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia ostatecznej decyzji po wyczerpaniu toku instancji w wypadkach określonych kodeksem postępowania administracyjnego. W istocie jest on szczególnym środkiem zaskarżenia wydanej w I instancji ostatecznej decyzji naczelnego organu administracji państwowej, przysługującym stronie niezadowolonej z tej decyzji. W związku z tym, w zasadzie nie można ze względu na odmienny od nadzwyczajnych środków prawnych zaskarżenia decyzji charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zastosować wprost (w razie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi do sądu przez stronę) takich samych rozwiązań procesowych, jakie przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15 października 1992 r. III AZP 18/92 (OSP 1994 z. 1 poz. 13), w odniesieniu do nadzwyczajnych środków zaskarżenia, wśród których kodeks postępowania administracyjnego nie wymienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie są to tożsame środki prawne zaskarżenia decyzji, a nadto stosowane są w innych sytuacjach, które prowadzą do odmiennych rozwiązań w przypadku zbiegu drogi postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Dlatego wymagają osobnego rozważenia skutki procesowe złożenia przez stronę do naczelnego organu administracji państwowej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi do sądu administracyjnego.

3. Przede wszystkim nasuwa się potrzeba określenia skutków procesowych, jakie wywołuje złożenie do naczelnego organu administracji państwowej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. Wniesienie takiego wniosku powoduje z momentem jego złożenia do naczelnego organu administracyjnego wszczęcie postępowania (art. 51 § 3 k.p.a.) określonego w art. 127 § 3 k.p.a. i obowiązek tego organu wydania nowej decyzji, do której ma odpowiednie zastosowanie art. 138 § 1 k.p.a. w związku z art. 127 § 3 k.p.a. Tezę taką, która wynika wprost z art. 127 § 3 k.p.a., wyraził także NSA w wyroku z dnia 24 lutego 1983 r., I SA 1714/82

(ONSA 1983 z. 1 poz. 35). Strona, która skorzystała z tego środka prawnego ma prawo zaskarżenia wprost do sądu administracyjnego w stosownym terminie decyzji wydanej w tym postępowaniu, zastępującej poprzednią decyzję (wyrok NSA z dnia 27 września 1983 r., III SA 1052/83, PiŻ 1985 nr 41). Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy uruchamia swoisty "ograniczony" tok instancji i zmierza do weryfikacji decyzji, nazwanej przez kodeks postępowania administracyjnego ostateczną oraz do wydania nowej decyzji co do istoty sprawy. Na skutek tego poprzednio wydana decyzja naczelnego organu administracji państwowej nie może być zaskarżona do sądu administracyjnego. Nie tamuje to prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd, jeżeli wniesie ona skargę na nową decyzję administracyjną, która po ponownym rozpatrzeniu sprawy na skutek omawianego wniosku stała się decyzją ostateczną, podlegającą kontroli sądowoadministracyjnej. Tak przedstawia się sprawa, gdy strona po wyczerpaniu postępowania administracyjnego przed naczelnym organem administracji wnosi do sądu administracyjnego skargę na jego ostateczną decyzję. W tej sytuacji nie ma przeszkód do nadania skardze dalszego biegu przez sąd administracyjny. Powoduje to jednak ten skutek, że strona, która swoim wcześniejszym wnioskiem wszczęła postępowanie określone w art. 127 § 3 k.p.a. nie może - ze względu na zasadę pierwszeństwa postępowania administracyjnego przed sądowym, wyrażoną w art. 198 i 199 § 3 k.p.a. - wniesć do sądu administracyjnego skargi na tę samą decyzję. Wniesiona skarga podlega odrzuceniu z mocy art. 204 § 1 k.p.a., jako niedopuszczalna, jak to trafnie stwierdził NSA w postanowieniu z dnia 27 stycznia 1986 r., II SA 1559/85 (RNGA 1986 nr 5 s. 46).

4. Konstruuąc weryfikację decyzji administracyjnej w drodze sądowej przyjęto zasadę konkurencyjności dróg weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej, tj. w postępowaniu wewnątrzadministracyjnym i zewnętrznym postępowaniu sądowoadministracyjnym. Od podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi zależy wybór drogi weryfikacji decyzji. Dopuszczając konkurencyjność obu dróg postępowania weryfikacyjnego, ustawodawca utrzymał jednak pierwszeństwo drogi administracyjnej, przyjmując iż uruchomienie weryfikacji decyzji w drodze administracyjnej powoduje niedopuszczalność jej weryfikacji w drodze sądowej (art. 198 i art. 199 § 3 k.p.a.).

Jeżeli strona niezadowolona z decyzji naczelnego organu najpierw złoży taki wniosek, a potem skargę do sądu, to należy uznać, że droga wewnętrznego postępowania administracyjnego nie została jeszcze wyczerpana, a postępowanie administracyjne nie zostało zakończone. W tej sytuacji droga sądowa zewnętrznej kontroli decyzji administracyjnej nie została otwarta. Powstaje pytanie, czy w tej sytuacji skarga do sądu administracyjnego jest dopuszczalna ?

Przy poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie należy mieć na uwadze, że czynność procesowa polegająca na zwróceniu się do naczelnego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy powoduje, z mocy jednoznacznego odesłania do przepisów dotyczących odwołań od decyzji (art. 127 § 3 k.p.a. in fine), obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez naczelny organ i wydania nowej decyzji. W tym przypadku brak jest warunku wyczerpania toku instancji, przewidzianego w art. 198 k.p.a., do wniesienia skargi do sądu. Odpowiedź na to pytanie wypada negatywnie, mimo że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie wprowadziły obowiązku składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez naczelny organ administracji państwowej. Stronie przysługuje prawo wyboru środków prawnych kontroli ostatecznej

decyzji administracyjnej w drodze wewnętrznego postępowania administracyjnego lub zewnętrznego postępowania sądowoadministracyjnego, tj. prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub skargi do sądu administracyjnego. Istnieje tu dopuszczalna prawem konkurencyjność obu środków zaskarżenia decyzji. Strona nie może skorzystać jednocześnie z obu tych środków, bowiem prowadziłoby to do dwutorowości postępowania w stosunku do jednej decyzji, którego wynik mógłby być rozbieżny. Strona powinna wybrać jedną z tych dróg kontroli decyzji ostatecznej, ze świadomością konsekwencji procesowych, jakie wynikają dla niej (o czym powinna być pouczona w decyzji administracyjnej - art. 108 k.p.a.).

Jeżeli strona niezadowolona z decyzji naczelnego organu administracji państwowej, wydanej w pierwszej instancji, wystąpi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, wyłącza tym samym drogę sądową wobec tej decyzji, bowiem naczelny organ stosując odpowiednio przepisy o odwołaniu ma obowiązek ponownego rozpatrzenia i załatwienia sprawy przez wydanie nowej decyzji administracyjnej. Dopiero po wyczerpaniu tej drogi postępowania administracyjnego strona może wnieść skargę do sądu, ale na drugą, a nie na pierwszą decyzję administracyjną, która nie może być już zaskarżona do sądu na skutek wydania drugiej decyzji. Skarga wniesiona na drugą decyzję administracyjną spowoduje kontrolę sądową zgodności z prawem całego przeprowadzonego postępowania przez naczelny organ administracji państwowej.

Jeżeli strona niezadowolona z decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej wybierze sądową drogę kontroli tej decyzji, wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny z pominięciem nieobowiązkowego wewnętrznego postępowania administracyjnego, jakim jest ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli naczelny organ administracji nie skorzysta z uprawnienia, przewidzianego w art. 200 § 2 k.p.a. w razie uznania skargi w całości za słuszną.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że jest niedopuszczalne przed rozstrzygnięciem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej złożenie skargi do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi do sądu w powyższej sytuacji uzasadnia jej odrzucenie na zasadzie z art. 204 § 1 k.p.a., gdyż od samego początku brak było spełnienia warunku z art. 198 k.p.a. do jej wniesienia.

Zdaniem Sądu Najwyższego, odrzucenie skargi w toku postępowania sądowego mogłoby nastąpić wówczas, gdy przyczyna uniemożliwiająca rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny istniała od początku postępowania sądowego (np. najpierw złożono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skargę).

5. Przystępując w reasumpcji powyższych rozważań do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego należy stwierdzić, że jest ono ogólne i nie uwzględnia konkretnych sytuacji procesowych, jakie mogą wystąpić po wydaniu przez naczelny organ decyzji, mającej charakter rozstrzygnięcia w I instancji i złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek taki może być bowiem złożony jednocześnie ze skargą do sądu lub przed wniesieniem skargi albo po przekazaniu skargi do sądu administracyjnego. W zależności więc od konkretnej sytuacji procesowej może być udzielona różna odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne. W związku z tym odpowiedź na przedstawione pytanie prawne nie może być jednoznaczna i kategoryczna, bowiem nie w każdym wypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy sąd administracyjny obowiązany jest odrzucić skargę. W razie

wniesienia skargi do sądu po złożeniu wymienionego wniosku, sąd administracyjny obowiązany jest odrzucić skargę jako niedopuszczalną. Takie rozwiązanie eliminuje niebezpieczeństwo dokonania różnych ocen wskutek równoległe toczącego się postępowania administracyjnego i sądowego.

Mając powyższe rozważania na uwadze, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że należy udzielić odpowiedzi, jak w sentencji.

=====