

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 16 stycznia 1997 r.
III ZP 5/96**

Przewodniczący: Prezes Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski (współsprawozdawca), Andrzej Kijowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Burmistrza Miasta O.M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z dnia 26 stycznia 1996 r. [...] w przedmiocie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, po rozpoznaniu w dniu 16 stycznia 1997 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez skład pięciu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 4 września 1996 r. [...]

Czy w świetle art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) dopuszczalne jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego od decyzji organu odwoławczego uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 KPA) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) można wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na decyzję organu odwoławczego uchylającą decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 KPA).

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

1. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 4 września 1996 r. [...] przedstawił powiększonemu składowi Sądu Najwyższego budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne o treści podanej w sentencji postanowienia. W ocenie Sądu Najwyższego w nowym stanie prawnym, powstałym po wejściu w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74 poz. 368 ze zm.), powstaje wątpliwość, czy utraciły aktualność poglądy Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 19 stycznia 1983 r., III AZP 7/83 (OSNCP 1983 z. 9 poz. 127) i uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 1/84 (OSNCP 1985 z. 10 poz. 144). W pierwszej z wymienionych uchwał Sąd Najwyższy postanowił wpisać do księgi zasad prawnych, że: AOd decyzji organu administracji państwowej uchylającej decyzję organu pierwszej instancji celem ponownego rozpoznania sprawy nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. @ W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że wskutek wydania decyzji kasacyjnej nie następuje merytoryczne załatwienie sprawy i

utrzymuje się nadal stan sprawy w toku, albowiem postępowanie administracyjne toczy się dalej. Decyzja kasacyjna jest decyzją czysto Amiędzyinstancyjną@, nie załatwia sprawy co do istoty. Budziłoby zastrzeżenie dopuszczenie wkroczenia sądu administracyjnego swoim orzeczeniem w tok postępowania administracyjnego merytorycznego, toczącego się przed organem pierwszej instancji i zmierzającego do załatwienia sprawy, do czego sąd administracyjny nie jest uprawniony. W powołanej wyżej uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r. stwierdzono, że: AOd decyzji organu administracji państwowej uchylającej decyzję organu pierwszej instancji i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 KPA) nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.@ W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że sądowa kontrola decyzji administracyjnych ma swoje normatywne uzasadnienie wyłącznie wówczas, gdy jest wykonywana ex post, tj. po zapadnięciu decyzji w następstwie Awyczerpania toku instancyjnego@, wcześniej bowiem brak jest przesłanek do kontroli sądowo-administracyjnej. Wyłączność i samodzielność organów administracyjnych w zakresie orzekania z pominięciem innych organów, aż do wyczerpania toku instancji administracyjnych wynika zarówno z zasad kontroli instancyjnej, jak i samokontroli zasadności wydanej decyzji. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych może dotyczyć jedynie przypadków, gdy sprawa została już załatwiona co do istoty.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 4 września 1996 r. stwierdził, że rozwiązania prawne zawarte w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie zmieniły zasadniczo dotychczasowej konstrukcji celów sądowej kontroli decyzji administracyjnych i funkcji organów administracyjnych oraz sądu administracyjnego. Sądowa kontrola decyzji kasacyjnej, nie mającej charakteru rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, stanowiłaby ingerencję w tok postępowania administracyjnego i wykraczała poza zakres kompetencji sądu administracyjnego. Dopuszczenie skargi na taką decyzję oznaczałoby dopuszczenie dwutorowości postępowania administracyjnego i postępowania sądowo-administracyjnego, co przemawiałoby za tym, że przesłanki, którymi kierował się Sąd Najwyższy w wymienionych wyżej uchwałach, nie straciły aktualności.

Jednakże ustawodawca zmieniając rozwiązanie zawarte w art. 198 KPA dał wyraz w art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, że bez znaczenia jest okoliczność wyczerpania toku instancji. Według art. 34 ust. 2 ustawy przez wyczerpanie środków odwoławczych należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek odwoławczy przewidziany w ustawie. Oznacza to tylko tyle, że bez uprzedniego wyczerpania środków odwoławczych nie może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego na decyzję organu pierwszej instancji, od której przysługuje odwołanie. Jeżeli zaakcentować wyłącznie tę okoliczność, że od decyzji organu odwoławczego z jednoczesnym przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia nie przysługuje żaden środek odwoławczy przewidziany w ustawie (art. 34 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) oraz uznać, że taka decyzja Awyczerpuje środki odwoławcze@ i stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, to powstaje problem stosowania do omawianej decyzji art. 34 ust. 3 ustawy, która wprowadza obowiązek uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi do sądu. W ocenie Sądu Najwyższego powyższy przepis nie odnosi się do decyzji organu odwoławczego, w tym do decyzji

kasacyjnej. Wymienione wezwanie dotyczy tylko spraw wymienionych w art. 127 § 3 i 4 KPA, w których ustawa nie przewiduje środków odwoławczych.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź przeczącą na pytanie przedstawione w zagadnieniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga rozważenia kwestii charakteru prawnego decyzji administracyjnej organu odwoławczego uchylającej zaskarżoną decyzję w całości lub w części i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji oraz określonych w art. 34 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) przesłanek zaskarżania decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 138 § 2 KPA Aorgan odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości lub w części i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę organ ten może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. @ Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do decyzji organu odwoławczego wymienionych w art. 138 § 1 KPA, który nie ustanawia przesłanek wydania tych decyzji, organ może wydać decyzję kasacyjną tylko wówczas, gdy spełnione są przesłanki określone w art. 138 § 2 zdanie pierwsze in fine KPA, tj. wówczas, gdy zdaniem organu odwoławczego organ pierwszej instancji albo nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego lub przeprowadzone przez ten organ postępowanie wyjaśniające nie jest wystarczające do rozstrzygnięcia sprawy i brak jest podstaw do zastosowania w postępowaniu odwoławczym art. 136 KPA, tj. przeprowadzenia przez organ odwoławczy dodatkowego, uzupełniającego postępowania dowodowego. Kompetencja organu odwoławczego do podejmowania decyzji kasacyjnych jest zatem wyraźnie ograniczona przesłankami ustawowymi, co nie jest bez znaczenia dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego. Gdyby bowiem przyjąć, że od decyzji kasacyjnej nie służy skarga do sądu administracyjnego, wówczas organ odwoławczy mógłby uchylać się od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy także wówczas, gdy nie podziela poglądów sądu administracyjnego wyrażonych w orzeczeniach wydanych po rozpoznaniu skarg na decyzje merytoryczne. W istocie treść tego przepisu, zawierająca szereg pojęć nieoznaczonych, daje organowi odwoławczemu dostateczny pretekst do uniknięcia merytorycznego załatwienia sprawy, by tę założoną w przepisie art. 138 § 2 KPA sferę uznania organu odwoławczego przekształcać w dowolność poprzez wyłączenie tego rodzaju decyzji z zakresu sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

W orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego przyjęty jest pogląd, że przepis art. 138 § 2 stanowi w istocie wyłom w przyjętej przez Kodeks postępowania administracyjnego konstrukcji postępowania odwoławczego. Celem bowiem tego postępowania jest ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez organ odwoławczy, a strona postępowania administracyjnego ma prawo do ponownego merytorycznego załatwienia jej sprawy rozstrzygniętej decyzją organu pierwszej instancji. Strona wnosząca odwołanie od de-

cyzji organu pierwszej instancji jest bowiem zainteresowana tym, aby jej sprawę ponownie rozpatrzył i rozstrzygnął merytorycznie organ drugiej instancji. Tymczasem skutkiem wydania decyzji kasacyjnej jest obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ pierwszej instancji, który może podtrzymać swój pogląd prawny wyrażony w zaskarżonej odwołaniu decyzji. Przepis art. 138 § 2 zdanie drugie KPA pozostawia bowiem uznaniu organu odwoławczego wskazanie, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez organ pierwszej instancji. Ponadto z przepisu tego nie wynika, że organ pierwszej instancji jest związany poglądem prawnym wyrażonym w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej, ani też że organ odwoławczy jest uprawniony do udzielania wskazówek odnośnie do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przekazanej organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Niedopuszczalność zaskarżania decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego może w konsekwencji prowadzić do wielokrotnego wydawania takich decyzji w tej samej sprawie, co jest istotnym naruszeniem podstawowych reguł postępowania administracyjnego w państwie praworządym.

W konkluzji tej części rozważań należy stwierdzić, że wyjątkowy, nie zezwalający na interpretację rozszerzającą, charakter przepisu art. 138 § 2 KPA *prima facie* przemawia za dopuszczalnością zaskarżania wydanych na jego podstawie decyzji do sądu administracyjnego.

Odnośnie do kwestii przesłanek wniesienia skargi do sądu administracyjnego należy stwierdzić, że uregulowanie przyjęte w tym zakresie przez przepisy ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym różni się od rozwiązań przyjętych w uchylonym Dziale VI Kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności przepis art. 34 ust. 1 ustawy stanowi, że: ASkargę można wnieść po wyczerpaniu środków odwoławczych, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich@, natomiast według przepisu art. 198 KPA ASkargę na decyzję organu administracji państwowej można wnieść do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym, chyba że skargę wnosi prokurator.@ Wykładnia językowa obu wyżej wymienionych przepisów prowadzi do wniosku, że z dniem wejścia w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uległy zasadniczej zmianie warunki wniesienia skargi do sądu administracyjnego. O ile bowiem w poprzednim stanie prawnym wniesienie skargi do sądu administracyjnego było warunkowane Awyczerpaniem toku instancji@, co mogło sprawiać trudności interpretacyjne przy wykładni art. 198 w związku z art. 138 § 2 i art. 15 KPA, o tyle ustanowiony w art. 30 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wymóg Awyczerpania środków odwoławczych@ jest jednoznaczny przynajmniej w tym sensie, że warunek ten należy uważać za spełniony wówczas, gdy strona wniosła odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji do organu odwoławczego i organ ten wydał jedną z decyzji wymienionych w art. 138 KPA.

W ocenie Sądu Najwyższego zasadniczą kwestią wymagającą rozważenia jest zakres znaczeniowy pojęcia Aśrodek odwoławczy@ i Awyczerpanie środków odwoławczych@, natomiast kwestia Atoku instancji@ i Awyczerpania toku instancji@, jako nie stanowiąca ustawowej przesłanki wniesienia skargi do sądu administracyjnego, może mieć przy rozstrzyganiu przedstawionego zagadnienia prawnego znaczenie jedynie subsydiarne. Wprawdzie zagadnienie wyczerpania toku instancji jest powiązane

z zagadnieniem wyczerpania środków odwoławczych przynajmniej w takim stopniu, w jakim konstrukcja prawna odwołania jest powiązana z zasadą dwuinstancyjności postępowania, to jednak treść przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym upoważnia do ograniczenia zakresu rozważań wyłącznie do analizy sformułowania Awyczerpanie środków odwoławczych@.

Treść przedstawionego zagadnienia prawnego zezwala na pominięcie rozważań dotyczących art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i art. 127 § 3 i 4 KPA. Przepis art. 34 ust. 3 ustawy nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na decyzje kasacyjne, bowiem decyzje te są wydawane wskutek wniesienia przez stronę środka odwoławczego przewidzianego w ustawie, tj. odwołania. Podobnie nie jest celowe rozważanie zagadnień związanych z treścią przepisu art. 127 § 3 i 4 KPA, bowiem naczelny organ administracji państwowej (samorządowe kolegium odwoławcze), do którego strona zwróciła się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie jest uprawniony do uchylecia w tym trybie własnej decyzji i przekazania sobie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu powołanych wyżej uchwał Sądu Najwyższego, w których przyjęto, że od decyzji organu administracji państwowej uchylającej decyzję organu pierwszej instancji celem ponownego rozpoznania sprawy nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestia wyczerpania środków odwoławczych nie mogła być przedmiotem wykładni, bowiem obowiązujące wówczas przepisy nie posługiwały się pojęciem Awyczerpanie środków odwoławczych@. Sąd Najwyższy jest zdania, że ponowne rozważanie przedstawionych w tych uchwałach poglądów byłoby nieuzasadnione ze względu na to, że przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego były m.in. przepisy art. 196 § 1 i art. 198 KPA, które utraciły moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Należy w tym miejscu podkreślić, że tezy powołanych wyżej uchwał Sądu Najwyższego oparte były na założeniu, iż Awyczerpanie toku instancji jako przesłankę dopuszczalności skargi na decyzję organu administracji państwowej do sądu administracyjnego (art. 198 KPA) należy rozumieć w ten sposób, że sprawa została w formie decyzji załatwiona przez organ administracyjny pierwszej i drugiej instancji.@ W aktualnym stanie prawnym kwestia dopuszczalności skargi na decyzję kasacyjną powinna być rozważana i rozstrzygnięta na podstawie przepisu art. 34 ust. 1 tej ustawy.

Kodeks postępowania administracyjnego nie zna pojęcia Aśrodek odwoławczy@, natomiast ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, która posługuje się tym pojęciem, nie zawiera jego definicji legalnej. Treść przedstawionego zagadnienia prawnego upoważnia do rezygnacji z próby zdefiniowania tego pojęcia, bowiem w odniesieniu do decyzji administracyjnych, w tym do decyzji kasacyjnych, jest oczywiste, że środkiem odwoławczym w rozumieniu art. 34 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest odwołanie. Należy jednak wskazać, że w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 1996 r., I SA 1296/95 (Glosa 1996 nr 8, s. 13) trafnie przyjęto, że do środków odwoławczych w rozumieniu art. 34 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym należy także wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 i 4 KPA).

Zakresem pojęcia Awyczerpanie środków odwoławczych@ użytego w art. 34 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym są objęte te sytuacje, w których strona wykorzystała przysługujące jej z przepisu ustawy środki odwoławcze, czyli skutecznie

wniosła odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji do organu odwoławczego. Decyzja wydana przez organ odwoławczy jest zatem decyzją wydaną po wyczerpaniu środków odwoławczych i może być zaskarżona do sądu administracyjnego. Wobec jednoznacznego brzmienia powyższego przepisu brak jest dostatecznych argumentów przemawiających za ograniczeniem zakresu sądowej kontroli decyzji administracyjnych wyłącznie do decyzji merytorycznych organu odwoławczego. W szczególności żaden z przepisów tej ustawy nie zawiera wyraźnego zakazu zaskarżania decyzji kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W aktualnym stanie prawnym nie może być uznany za trafny argument, że poddanie decyzji kasacyjnych kontroli sądu administracyjnego oznaczałoby nie znajdującą uzasadnienia w konstrukcji sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych ingerencję sądu administracyjnego w administracyjny tok instancji. Konstrukcja skargi do sądu administracyjnego wyraźnie wskazuje, że zamiarem ustawodawcy było rozszerzenie właściwości tego sądu, a nie ograniczanie zakresu jego kompetencji do rozpoznawania skarg na decyzje administracyjne z wyłączeniem decyzji kasacyjnych. Tego rodzaju ograniczenie nie znajduje oparcia w żadnym z przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wręcz przeciwnie, przepis art. 16 ust. 1 ustawy stanowi, że sąd orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne, a zatem nie ogranicza prawa skargi do decyzji określonego rodzaju lub typu, chyba że decyzja dotyczy spraw wymienionych w art. 19 tej ustawy. Ponadto sąd administracyjny uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy, może orzec o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku lub uprawnienia, a zatem Azałatwić sprawę merytorycznie@. Z przepisów tych wynika, że w obecnym stanie prawnym kwestia, czy decyzja wydana po wyczerpaniu środków odwoławczych jest decyzją merytoryczną czy też decyzją procesową, nie ma znaczenia prawnego dla zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego.

W uzasadnieniu powołanych wyżej uchwał Sądu Najwyższego wskazano na argumenty celowościowe przemawiające za niedopuszczalnością zaskarżania decyzji kasacyjnych do sądu administracyjnego. Podniesiono, że złożenie skargi na taką decyzję może prowadzić do dwutorowości postępowania administracyjnego i postępowania przed sądem administracyjnym, bowiem z jednej strony skutkiem wydania decyzji kasacyjnych jest obowiązek organu pierwszej instancji do przeprowadzenia ponownego postępowania w sprawie, z drugiej zaś wniesienie skargi do sądu administracyjnego powoduje wszczęcie postępowania przed tym sądem. Nie rozważając w tym miejscu zasadności propozycji wykorzystania instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego do czasu wydania orzeczenia przez sąd administracyjny należy przyjąć, że nawet gdyby powyższy argument uznać za znaczący z procesowego punktu widzenia, to jednak wzgląd na zasadę praworządności i dostępu obywatela do sądu zdecydowanie silniej przemawia za poddaniem decyzji kasacyjnych kontroli sądu administracyjnego. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem w sposób nie budzący wątpliwości, że zagwarantowane w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym prawo skargi na decyzje administracyjne nie może być ograniczane w drodze wykładni celowościowej, wobec wyraźnego brzmienia przepisu art. 16 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Biorąc powyższe pod rozagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====