

Barbara Adamiak

Kierownik Zakładu Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Koncepcja prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych

1. Uwagi ogólne

Wypracowanie koncepcji prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych wymaga uwzględnienia wielu wartości. Powoduje to, że zagadnienie prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych jest bardziej złożone od istoty prawomocności orzeczeń w procesie cywilnym i procesie karnym¹. W przeciwieństwie do procesu cywilnego i procesu karnego, które opierają prawo do sądu na jednolitej drodze sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezależne sądy powszechne i Sąd Najwyższy, postępowanie sędowoadministracyjne wkomponowane jest w złożony system kontroli działalności administracji publicznej. Prawomocność orzeczeń sądów administracyjnych wymaga uwzględnienia nie tylko prawa do sądu, ale też mocy orzeczenia sądów administracyjnych dla dopuszczalności poddania kontroli działalności administracji publicznej w innym ustrojowo systemie weryfikacji — weryfikacji sprawowanej na drodze administracyjnej.

2. Prawomocność orzeczeń sądów administracyjnych a prawo skargi do sądu administracyjnego

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez

¹ Zob. Z. Resich, *Prawomocność orzeczeń sądowych*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, red. Z. Resich, Wrocław 1987, s. 392.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Tak ukształtowane konstytucyjne prawo skargi do sądu administracyjnego wymaga rozpatrzenia z uwzględnieniem istoty prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych. Należy rozważyć pytanie, czy dopuszczalne jest ponowne rozpoznawanie i rozstrzyganie sprawy sądownoadministracyjnej, uzasadnione konstytucyjnym prawem skargi do sądu. Dopuszczalność ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przed sądem administracyjnym była przedmiotem regulacji już w ustawie z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³. Według art. 14, skargi, przeciwko którym istnieje oczywisty zarzut rzeczy osądzonej, Najwyższy Trybunał Administracyjny pozostawiał bez rozpoznania. Również regulację w tym zakresie ustanawiało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁴, stanowiąc w art. 61 pkt 4, że „Trybunał pozostawia skargę bez rozpoznania: gdy z treści akt wynika, że sprawa już toczy się między tymi samymi stronami z powodu tego samego orzeczenia lub zarządzenia, albo że sprawa została już osądzona”. Po reaktywowaniu w polskim systemie ustrojowym sądownictwa administracyjnego ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁵ nie uregulowano *expressis verbis* dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na decyzje, które były już przedmiotem skargi. Art. 211 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ stanowił: „W sprawach nie uregulowanych w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego; rozpoznanie skargi następuje według przepisów tego kodeksu o postępowaniu rewizyjnym”. Również ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁷ nie zawierała w tym zakresie regulacji. Wprawdzie stanowiła w art. 57 ust. 1, że „Orzeczenia Sądu są prawomocne”, nie regulowała jednak skutków prawomocności orzeczenia dla ponownego prawa skargi, odsyłając w art. 59 do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Zarówno jednak w art. 204 § 1 działu VI kodeksu postępowania administracyjnego, jak i w art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zawarta była regulacja odrzucenia skargi do sądu, jeżeli była niedopuszczalna z innych przyczyn. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego obejmowało stosowanie odpowiednie przepisów o odrzuceniu pozwu. Według art. 199 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania cywilnego „Sąd odrzuci pozew: jeżeli o to samo roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami sprawa jest w toku albo została już prawomocnie osądzona”. Naruszenie tej przesłanki dopuszczalności drogi

³ Dz.U. Nr 67, poz. 600.

⁴ Dz.U. Nr 94, poz. 806.

⁵ Dz.U. Nr 4, poz. 8.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm. Zaskarżalność decyzji do sądu administracyjnego regulowana była działem VI kodeksu postępowania administracyjnego.

⁷ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

sądowej obwarowane było sankcją nieważności postępowania. Według art. 369 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego (aktualnie art. 379 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego) „Nieważność postępowania zachodzi: jeżeli o to samo rozszczenie pomiędzy tymi samymi stronami toczy się sprawa wcześniej wytoczona albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona”.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: u.p.p.s.a.)⁸ reguluje *expressis verbis* dopuszczalność ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej, stanowiąc w art. 58 § 1 pkt 4: „Sąd odrzuca skargę: jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona” oraz stanowiąc w art. 183 § 2 pkt 3: „Nieważność postępowania zachodzi: jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona”. Należy też uwzględnić podstawę wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. Zgodnie z art. 273 § 3 u.p.p.s.a. „Można żądać wznowienia w razie późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia dotyczącego tej samej sprawy. W tym przypadku przedmiotem rozpoznania przez sąd jest nie tylko zaskarżone orzeczenie, lecz również z urzędu inne prawomocne orzeczenia dotyczące tej samej sprawy”.

Szukając odpowiedzi na postawione pytanie o relacje pomiędzy konstytucyjnym prawem skargi do sądu administracyjnego a prawomocnością orzeczenia sądu administracyjnego, należy uwzględnić zakres mocy obowiązującej prawomocnego orzeczenia i związane z tym granice powagi rzeczy osądzonej. Według art. 170 u.p.p.s.a. „Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”. Zgodnie z art. 171 u.p.p.s.a. „Wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowi przedmiot rozstrzygnięcia”.

Zarówno regulacja wprowadzona po reaktywowaniu sądownictwa administracyjnego obowiązująca od 1980 r. odsyłająca do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego, jak i regulacja zawarta w u.p.p.s.a. wzorowane są na regulacji postępowania cywilnego. Rodzi to zastrzeżenia z uwagi na zasadnicze różnice pomiędzy postępowaniem sądownoadministracyjnym a postępowaniem cywilnym; różnice wynikające i z odrębności spraw będących przedmiotem tych postępowań, i z różnic co do zakresu właściwości sądów administracyjnych i właściwości sądów powszechnych. Przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego wyznacza art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Zgodnie z art. 1 u.p.p.s.a.

⁸ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

„Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądownoadministracyjne)”. Art. 3 § 2 u.p.p.s.a. stanowi, że „Kontrola działalności administracji publicznej przed sądami administracyjnymi obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydane w indywidualnych sprawach; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4a”. Wyliczony rodzaj skarg w art. 3 § 2 u.p.p.s.a. nie tworzy enumeracji zamkniętej. Zgodnie z art. 3 § 3 tej ustawy „Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”⁹.

Przyjęta definicja ustawowa pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej została oparta na elemencie przedmiotowym — kontroli działalności administracji publicznej. W regulacji dopuszczalności ponownego rozpoznawania i rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej wprowadzone są elementy podmiotowe. Sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona (art. 58 § 1 pkt 4 u.p.p.s.a.). Elementy podmiotowe nie zostały wprowadzone przy regulacji przesłanki nieważności postępowania, jak i przesłanki wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. W tym zakresie regulacja oparta jest na elementach przedmiotowych sprawy sądownoadministracyjnej.

Dopuszczalność ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia tożsamej przedmiotowo sprawy sądownoadministracyjnej wymaga rozważenia z punktu widzenia właściwości sądów administracyjnych. Według art. 3 § 1 u.p.p.s.a. „Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone ustawą”. Sprawowanie przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej nie opiera się na zasadzie skargowości,

⁹ Tak na przykład według art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101): „Zainteresowanemu podmiotowi, którego interes prawny w zawarciu umowy koncesji doznał lub może doznać uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez koncesjodawcę z naruszeniem przepisów ustawy, przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego”.

a można przyjąć, że obowiązują zasada skargowości oraz zasada oficjalności, zatem w postępowaniu sądownoadministracyjnym może być stosowana zasada mieszana — skargowa z elementami oficjalności. Zasada skargowości obowiązuje bezwzględnie w stadium uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne może nastąpić tylko w wyniku złożenia skargi przez legitymowany podmiot (art. 50 § 1 i § 2 u.p.p.s.a.). Granica rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej nie jest już wyznaczona zasadą skargowości. Sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy sądownoadministracyjnej, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 u.p.p.s.a.). Sąd administracyjny właściwy jest do rozstrzygnięcia w granicach danej sprawy sądownoadministracyjnej, co oznacza, że obowiązany jest do kontroli zgodności z prawem zaskarżonego działania administracji publicznej. Nie ustalają granic rozstrzygnięcia zarzuty, wnioski oraz powołana podstawa prawna w skardze do sądu administracyjnego. Granice rozstrzygnięcia oparte na kryterium zgodności z prawem wyznaczają stosowane środki przez sąd administracyjny wobec zaskarżonego działania. Uregulowane u.p.p.s.a. środki stosowane przez sądy administracyjne nie mają jednolitej konstrukcji prawnej. Zróżnicowanie tej konstrukcji prawnej przejawia się w oparciu o dwa rodzaje sankcji: sankcji wzruszalności oraz sankcji nieważności, ale też w oparciu o niejednorodną regulację podstaw stosowania sankcji. To zróżnicowanie regulacji stosowanych sankcji związane jest z rodzajami skarg na działalność administracji publicznej. Rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej — zgodności z prawem decyzji administracyjnej oraz postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym oraz postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym — dokonuje się na podstawie stosowania sankcji wzruszalności i sankcji nieważności przy wyliczeniu podstaw ich stosowania. Zastosowanie sankcji wzruszalności oparte jest na naruszeniu prawa materialnego i na naruszeniu przepisów postępowania administracyjnego (podatkowego). Według art. 145 § 1 pkt 1 lit. a u.p.p.s.a. sąd administracyjny uchyla decyzję lub postanowienie, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Zastosowanie sankcji wzruszalności na podstawie naruszenia prawa materialnego ograniczone jest do błędnej wykładni przepisów prawa materialnego, rażące naruszenie tych przepisów stanowi podstawę do zastosowania sankcji nieważności. Stosowanie sankcji wzruszalności w oparciu o przepisy prawa postępowania administracyjnego obejmuje kwalifikowane naruszenia przepisów prawa postępowania administracyjnego (podatkowego), które stanowią podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego), wyliczone enumeratywnie w kodeksie postępowania administracyjnego w art. 145 § 1 i art. 145a § 1¹⁰, a w postępowaniu podatkowym w art. 240 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordy-

¹⁰ Według art. 145 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego „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

nacja podatkowa¹¹. Drugą przesłanką zastosowania przez sąd administracyjny sankcji wzruszalności opartej na przepisach prawa postępowania administracyjnego jest naruszenie przepisów postępowania, jeżeli naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Konstrukcja tej drugiej podstawy zastosowania sankcji wzruszalności nie zasadza się na enumeratywnym wyliczeniu rodzajów naruszenia przepisów prawa postępowania administracyjnego i pozostawia ocenie sądu administracyjnego następstwo naruszenia dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną. Sąd administracyjny obowiązany jest dokonać kontroli rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną zgodnie z przepisami prawa postępowania administracyjnego, a zatem z poszanowaniem zasad ogólnych i przepisów szczególnych prawa postępowania administracyjnego.

Zastosowanie sankcji nieważności do zaskarżonej decyzji (postanowienia) opiera się na enumeratywnym wyliczeniu rodzajów ciężkiego naruszenia przepisów prawa materialnego. Art. 145 § 1 pkt 2 u.p.p.s.a. odsyła do enumeratywnego wyliczenia rodzajów naruszenia przepisów prawa w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, a w postępowaniu podatkowym w art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej¹².

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 sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione”. Zgodnie z art. 145a § 1 kodeksu postępowania administracyjnego „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”.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm. Według art. 240 § 1 Ordynacji podatkowej „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 podatkowy, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 130–132; 4) strona nie z własnej winy nie brała udziału w postępowaniu; 5) wyjąd na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanego organowi, który wydał decyzję; 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu; 7) decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione w sposób mogący mieć wpływ na treść wydanej decyzji; 8) została wydana na podstawie przepisu, o którego niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową orzekł Trybunał Konstytucyjny; 9) ratyfikowana umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania lub inna ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczypospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji; 10) wynik zakończonej procedury wzajemnego porozumienia lub procedury arbitrażowej, prowadzonych na podstawie ratyfikowanej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczypospolita Polska, ma wpływ na treść wydanej decyzji; 11) orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji”.

¹² Do ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa będącego podstawą zastosowania sankcji nieważności decyzji zaliczono w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, a w postępowaniu podatkowym w art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej: 1) wydanie decyzji z naruszeniem

Sądy administracyjne w stosowaniu sankcji wzruszalności i sankcji nieważności ograniczone są przesłankami negatywnymi, których wystąpienie daje podstawę do stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji (postanowienia). Według art. 145 § 1 pkt 3 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego¹³ lub w innych przepisach¹⁴.

Zastosowanie środków przez sąd administracyjny przy rozstrzygnięciu innego rodzaju skarg oparte jest też na sankcji wzruszalności, jak i dopuszczalna jest sankcja nieważności, ale przepisy u.p.p.s.a. nie regulują rodzajów naruszenia przepisów prawa. Podstawą zatem stosowania jest niezgodność działania administracji publicznej z przepisami prawa¹⁵. Zastosowanie sankcji nieważności przyjmuje w art. 147 § 1 u.p.p.s.a. wobec aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Nałożenie sankcji nieważności wobec aktów organów jednostek samorządu terytorialnego,

przepisów o właściwości; 2) wydanie decyzji bez podstawy prawnej; 3) wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa; 4) wydanie decyzji w sprawie już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; 5) skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie; 6) decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 7) wykonanie decyzji wywołałoby czyn zagrożony karą; 8) decyzja zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

¹³ Kodeks postępowania administracyjnego wyłącza zastosowanie sankcji wzruszalności decyzji z powodu naruszenia przepisów postępowania będących podstawą wznowienia postępowania przesłankami negatywnymi. Po pierwsze przesłanką przedawnienia — uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, a z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3–8 oraz w art. 145a, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat (art. 146 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego). Drugą przesłankę negatywną ustanawia art. 146 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego: „Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapasć wyłącznicie decyzja odpowiadająca w swojej istocie decyzji dotychczasowej”. Zastosowanie sankcji nieważności decyzji jest ograniczone też dwoma przesłankami negatywnymi. Pierwszą jest przesłanka przedawnienia — nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat (art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego). Drugą przesłanką negatywną jest wywołanie przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 *in fine* kodeksu postępowania administracyjnego).

¹⁴ W postępowaniu podatkowym zastosowanie sankcji wzruszalności decyzji jest ograniczone również dwiema przesłankami negatywnymi. Według art. 145 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej odmowa uchylenia decyzji w całości lub w części następuje, jeżeli sąd stwierdzi istnienie przesłanek określonych w art. 240 § 1, lecz: 1) w wyniku uchylenia mogłaby zostać wydana wyłączenie decyzja rozstrzygająca istotę sprawy tak jak decyzja dotychczasowa albo 2) wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminów przewidzianych w art. 68 lub w art. 70 Ordynacji podatkowej. Zastosowanie sankcji nieważności decyzji w postępowaniu podatkowym ogranicza przesłanka przedawnienia. Według art. 247 § 2 Ordynacji podatkowej „Organ podatkowy odmawia stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminów przewidzianych w art. 68 lub w art. 70”.

¹⁵ Kryterium kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne reguluje art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

które nie stanowią aktów prawa miejscowego, jest ograniczone przesłanką przedawnienia wyłączającą stwierdzenie nieważności i dopuszczającą tylko stwierdzenie przez sąd administracyjny, że akt został wydany z naruszeniem prawa¹⁶. Wobec aktów nadzoru u.p.p.s.a. przyjmuje wyłącznie stosowanie przez sąd administracyjny sankcji wzruszalności. Według art. 148 tej ustawy „Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt”. Regulacja stosowanej sankcji wzruszalności nie wprowadza do jej stosowania rodzaju naruszenia prawa, którego wystąpienie jest podstawą uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny. Środki przedsięwzięte wobec zaskarżonych aktów, zaskarżonych czynności reguluje art. 150 u.p.p.s.a., który przyjmuje sankcję wzruszalności — uchylenia aktu lub czynności — oraz sankcję bezskuteczności aktu lub czynności, nie wprowadzając do tej regulacji podstaw ich zastosowania rodzaju naruszenia przepisów prawa.

Rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej może zakończyć się oceną zgodności z prawem zaskarżonego działania administracji publicznej, co wyłącza dopuszczalność stosowania przez sąd administracyjny środków podważających jego moc obowiązującą w obrocie prawnym. Odnośnie do takiego wyniku postępowania sądowoadministracyjnego art. 151 u.p.p.s.a. stanowi, że w razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala.

Przedstawiony zróżnicowany zakres rodzaju skarg do sądu administracyjnego oraz stosowanych środków wobec tego działania daje podstawę do odpowiedzi, czy prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego stanowi wyznaczenie granic prawa skargi do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie sprawy zgodności z prawem zaskarżonego działania administracji publicznej kończy zastosowanie wobec tego działania przez sąd administracyjny uregulowanych środków prawnych bądź odmawia ich zastosowania, przez oddalenie skargi. Sąd administracyjny nie ma pozostawionej swobody w ocenie zastosowania bądź odmowy zastosowania środków wobec zaskarżonego działania administracji publicznej. Regulacja podstaw stosowanych środków wyznacza kryteria zgodności z prawem zaskarżonego działania administracji publicznej, które obowiązany jest z urzędu uwzględnić, rozstrzygając sprawę, sąd administracyjny. W zakresie, w jakim nie zostały uregulowane podstawy stosowania środków, sąd administracyjny ma pozostawioną swobodę w wyprowadzeniu rodzaju naruszenia prawa będącego podstawą uwzględnienia skargi.

Orzeczenie sądu administracyjnego uwzględniające skargę prowadzi do podważenia mocy obowiązującej zaskarżonego działania administracji publicznej. Jeżeli zaskarżone działanie zostało wyeliminowane z obrotu prawnego przez uchylenie albo stwierdzenie nieważności lub bezskuteczności, prowadzi to do nieistnienia

¹⁶ Takie rozwiązanie przyjmują ustawy: w art. 94 ust. 1 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w art. 82 ust. 1 ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), stanowiąc, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, organu powiatu po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w ustawowym terminie organowi nadzoru.

w obrocie prawnym przedmiotu zaskarżenia do sądu administracyjnego. Obowiązanie w obrocie prawnym danego rodzaju aktu: decyzji administracyjnej, postanowienia aktu prawa miejscowego, aktu nadzoru jest przesłanką dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego. Wykorzystanie prawa skargi do sądu administracyjnego przez legitymowany podmiot zakończone zastosowaniem środków wobec zaskarżonego działania wyłącza prawo skargi innych podmiotów, którym również to prawo przysługiwało. Prawomocny wyrok sądu zatem uwzględniający skargę na określonego rodzaju działanie administracji publicznej wyłącza prawo skargi innych podmiotów. Ograniczenia prawomocności wyroku uwzględniającego skargę do sądu administracyjnego nie można wyprowadzić z regulacji zakresu powagi rzeczy osądzonej. Regulację w art. 171 u.p.p.s.a., który stanowi: „Wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia”, należy odnieść do zakresu rozstrzygnięcia, a nie rodzaju zastosowanego środka przez sąd administracyjny. Zastosowanie sankcji wzruszalności zamiast sankcji nieważności nie może wyłączyć powagi rzeczy osądzonej w zakresie podważenia mocy obowiązującej zaskarżonego aktu, a tym samym braku przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego.

Prawomocność orzeczenia sądu dla prawa skargi do sądu administracyjnego wymaga rozważenia, w razie gdy sąd administracyjny odmówił zastosowania środków wobec zaskarżonego, działania administracji publicznej, oddalając skargę. Oddalenie skargi powoduje, że zaskarżony akt pozostaje w obrocie prawnym, co oznacza, że istnieje przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego, ale był on już przedmiotem zakończonego prawomocnie postępowania sądowoadministracyjnego. Odpowiedzi na postawione pytanie dopuszczalności prawa skargi należy w kolejności szukać w wyznaczonych granicach powagi rzeczy osądzonej. Według art. 171 u.p.p.s.a. „Wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia”. Granice powagi rzeczy osądzonej wyznaczają dwie przesłanki: po pierwsze, przesłanka formy orzeczenia, przez ograniczenie do wyroku prawomocnego, po drugie, przesłanka przedmiotu rozstrzygnięcia. Z pierwszej przesłanki wynika, że prawo skargi nie jest ograniczone, w razie gdy postępowanie sądowoadministracyjne zostało zakończone postanowieniem o odrzuceniu skargi, postanowieniem o umorzeniu postępowania. Nie oznacza to, że sąd administracyjny nie jest związany prawomocnym postanowieniem o odrzuceniu skargi. Nie można bowiem przyjąć, że w razie odrzucenia skargi z powodu tego, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 u.p.p.s.a.), czy ustalenia, że sprawa objęta skargą jest w toku lub została prawomocnie osądzona (art. 58 § 1 pkt 4 u.p.p.s.a.), może być różnie ustalana w zaskarżonym tożsamym przedmiocie działania administracji publicznej. Nie do przyjęcia jest, że dla jednego skarżącego droga sądowa jest dopuszczalna, a dla innego zaskarżającego tożsame przedmiotowe działanie będzie niedopuszczalne.

Wracając do prawa skargi w świetle granic powagi rzeczy osądzonej, należy powiedzieć, że podstawowe znaczenie ma przesłanka druga — przedmiotu rozstrzy-

gnięcia. Wyznaczenie granic przedmiotu rozstrzygnięcia należy oprzeć na dwóch podstawowych grupach elementów postępowania sądownoadministracyjnego: elementach wyznaczających dopuszczalność prowadzenia tego postępowania i elementach wyznaczających zakończenie tego postępowania. Podstawą postępowania sądownoadministracyjnego jest bezwzględnie zasada skargowości. Według art. 50 § 1 u.p.p.s.a. „Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”. Legitymację do wniesienia skargi mają również inne podmioty, którym ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi (art. 50 § 2 u.p.p.s.a.). Oparcie postępowania sądownoadministracyjnego bezwzględnie na zasadzie skargowości ogranicza dopuszczalność podjęcia przez sąd administracyjny kontroli uruchomienia tego postępowania przez legitymowany podmiot. Sąd administracyjny obowiązany jest ustalić, czy podmiot wnoszący skargę ma do tego legitymację. Ustalenie przez sąd administracyjny braku legitymacji do wniesienia skargi jest podstawą do oddalenia skargi. Wyrok oddalający skargę z powodu nieposiadania przez dany podmiot legitymacji do wniesienia skargi ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do przedmiotu braku legitymacji do wniesienia skargi. Nie ma powagi rzeczy osądzonej co do przedmiotu zaskarżenia działania administracji publicznej, co oznacza, że nie ogranicza dopuszczalności skargi złożonej przez legitymowany podmiot. W takim bowiem przypadku przedmiot rozstrzygnięcia sądu nie obejmuje kontroli zgodności z prawem zaskarżonego działania administracji publicznej pod kątem zastosowania środków w zakresie mocy obowiązującej tego działania.

Pozostaje jako podstawowa kwestia do rozważenia dopuszczalność prawa skargi do sądu administracyjnego na działanie administracji publicznej poddanej kontroli sądu administracyjnego, w wyniku której sąd odmówił zastosowania środków, oddalając skargę. Jak już wskazano, zgodnie z art. 50 § 1 u.p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja społeczna w zakresie określonym przepisami prawa oraz inne podmioty, na podstawie przepisów ustaw szczególnych. Tak szeroko wyznaczony zakres podmiotowy powoduje, że tożsame działanie administracji publicznej może zostać zaskarżone przez różne podmioty, których legitymacja oparta jest zarówno na ochronie interesu prawnego, jak i na ochronie obiektywnego porządku prawnego. Dostrzegając taką możliwość zaskarżenia tożsamego działania administracji publicznej przez różne podmioty, u.p.p.s.a. wprowadza instytucje: 1) wspólnej skargi do sądu administracyjnego, stanowiąc w art. 51: „Kilku uprawnionych do wniesienia skargi może w jednej sprawie występować w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo bezczynności organu”; 2) w art. 111 § 1 ustawy wprowadza obligatoryjność połączenia spraw: „Sąd zarządza połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli mogły

być objęte jedną skargą”; 3) w zakresie skarg na decyzje dąży do koncentracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym stron postępowania administracyjnego, przyznając im status uczestników tego postępowania na prawach strony. Według art. 33 § 1 u.p.p.s.a. „Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony”. Zgodnie z art. 33 § 2 tej ustawy, udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego. Ta reguła koncentracji procesowej uprawnionych do ochrony własnego interesu prawnego dotyczy jednak tylko postępowania sądownoadministracyjnego, którego przedmiotem są skargi na akty wydane w postępowaniu administracyjnym, a zatem skarg na decyzje administracyjne i skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym.

Omawiana ustawa nie zawiera regulacji co do dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego w tożsamym zakresie przedmiotowym działalności administracji publicznej. Taka regulacja przyjęta jest w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może — po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia — zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Art. 101 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: „Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił”. Takie też rozwiązanie przyjmuje w art. 87 ust. 2 ustawa o samorządzie powiatowym i w art. 90 ust. 1 i ust. 3 ustawa o samorządzie województwa. Brak regulacji *expressis verbis* dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego po prawomocnym orzeczeniu oddalającym skargę wymaga rozważenia na podstawie rozwiązań regulujących odrzucenie skargi oraz przesłanek nieważności postępowania i granic powagi rzeczy osądzonej. Art. 58 § 1 pkt 4 u.p.p.s.a. mówi: „Sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest już w toku lub została prawomocnie osądzona”, wprowadza element podmiotowy do pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej — „sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami” daje podstawę do wykładni, że o tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej przesądza tożsamość podmiotowa. Jeżeli skargę wnosi inny podmiot, nie ma przeszkód do przyjęcia dopuszczalności skargi na tożsamy przedmiot działalności administracji publicznej. Takiego elementu podmiotowego nie przyjmuje u.p.p.s.a., regulując nieważność postępowania sądownoadministracyjnego. Zgodnie z art. 183 § 2 pkt 3 tej ustawy „Nieważność postępowania zachodzi: jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona”. Przedmiotowo ujmuje też sprawę sądownoadministracyjną u.p.p.s.a., regulując podstawy wznowienia postępowania i stanowiąc w art. 273 § 3: „Można żądać wznowienia w razie późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia dotyczącego tej samej sprawy”.

Odpowiedź na postawione pytanie należy oprzeć na regulacji powagi rzeczy osądzonej: wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia. Wyluczając przedmiot rozstrzygnięcia co do legitymacji do wniesienia skargi, sąd właściwy jest do kontroli zgodności z prawem zaskarżonego działania administracji publicznej oraz zastosowania wobec tego działania środków co do mocy obowiązującej uregulowanych ustawą lub odmowy ich zastosowania przez oddalenie skargi. Sąd administracyjny dokonuje oceny zgodności z prawem zaskarżonego działania na podstawie kryterium obiektywnego poszanowania przepisów prawa, a nie ochrony interesu prawnego jednostki. Takie ujęcie kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny oznacza, że wynik oceny zaskarżonego działania administracji publicznej nie może być różny w zależności od podmiotu wnoszącego skargę. Sąd administracyjny nie może oddalić skargi na zaskarżone działanie administracji publicznej ze względu na zgodność z prawem, a uwzględnić skargi wniesionej przez inny podmiot. Działanie administracji publicznej nie może zatem być raz oceniane jako zgodne z prawem, a następnie jako niezgodne z prawem. Ocena tożsamego przedmiotowo działania administracji publicznej w prawomocnym wyroku ma powagę rzeczy osądzonej, co powoduje, że w tym zakresie wyłączane jest prawo skargi do sądu administracyjnego.

3. Prawomocność orzeczeń sądów administracyjnych a kontrola działania administracji publicznej na drodze administracyjnej

Kontrola sądów administracyjnych nad działalnością administracji publicznej stanowi jeden z elementów systemu kontroli. Wymaga to rozważenia dopuszczalności kontroli działalności administracji publicznej na drodze administracyjnej po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Dotyczy to kontroli działalności administracji publicznej, co do której postępowanie sądowoadministracyjne zostało zakończone prawomocnym wyrokiem oddalającym skargę. W przypadku gdy sąd administracyjny uwzględnił skargę, stosując wobec zaskarżonego działania administracji publicznej środki przewidziane w u.p.s.a., wyeliminowanie zaskarżonego działania czyni bezprzedmiotowym prowadzenie kontroli na drodze administracyjnej.

Rozważając dopuszczalność kontroli działalności administracji publicznej na drodze administracyjnej, należy uwzględnić wspólne elementy lub ich brak przy kontroli na drodze sądowej i na drodze administracyjnej. Szeroki zakres właściwości sądów administracyjnych obejmujący różne formy działalności administracji publicznej prowadził do zróżnicowania konstrukcji prawnej stosowanych przez sąd środków wobec tego działania, przy przyjęciu jednak jednolitego kryterium kontroli — kontroli sprawowanej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy Prawo

o ustroju sądów administracyjnych). Kryterium kontroli jest pierwszym elementem, który różni kontrolę na drodze postępowania sądownoadministracyjnego od kontroli na drodze administracyjnej. Przy czym na drodze administracyjnej nie ma jednolitych rozwiązań. W pewnych zakresach przeważa kryterium zgodności z prawem (na przykład w kontroli działalności samorządu terytorialnego), a w innych oprócz niego istotne znaczenie ma na przykład kryterium zgodności z polityką Rady Ministrów, kryterium poszanowania zasad rzetelności, zasad gospodarności, celowości.

Zróznicowana konstrukcja prawna stosowanych przez sądy administracyjne środków wobec danego rodzaju działania administracji publicznej wymaga rozważenia prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych dla kontroli na drodze administracyjnej odrębnie w dwóch zakresach: po pierwsze, w zakresie działalności administracji publicznej w formie decyzji administracyjnych i postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, po drugie, w zakresie działalności administracji publicznej w innych formach objętych rodzajami skarg skierowanych do sądów administracyjnych.

W pierwszym zakresie znaczenie prawomocności orzeczenia sądów administracyjnych wyprowadzić należy ze zbliżonej konstrukcji środków stosowanych przez sądy administracyjne i środków weryfikacji decyzji administracyjnej (postanowienia) na drodze administracyjnej. Konstrukcja środków stosowanych przez sąd administracyjny przyjęta w art. 145 u.p.p.s.a. częściowo pokrywa się z podstawami weryfikacji decyzji administracyjnej (postanowienia) na drodze nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Art. 145 § 1 pkt 1 lit. b u.p.p.s.a. odsyła do podstaw wznowienia postępowania uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego oraz uregulowanych w Ordynacji podatkowej. Art. 145 § 1 pkt 2 tej ustawy odsyła do stosowania podstaw stwierdzenia nieważności uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego oraz podstaw uregulowanych w Ordynacji podatkowej. Na drodze postępowania administracyjnego (podatkowego) dopuszczalne jest podważenie decyzji administracyjnej zgodnej z prawem z uwagi na celowość ochrony interesu społecznego, a w prawie podatkowym — interesu publicznego, oraz ze względu na ochronę słusznego interesu strony. Przyjęcie konstrukcji prawnej podstaw środków stosowanych przez sądy administracyjne jednolitej z podstawami zastosowania sankcji wzruszalności oraz sankcji nieważności w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego i postępowania podatkowego wywoływało i wywołuje wątpliwości interpretacyjne co do dopuszczalności drogi nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (podatkowego) po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego oddalającym skargę na decyzję administracyjną (postanowienie). W wyroku z 30 kwietnia 1986 r., SA/Wr 137/86, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „1. Przymiot »prawomocności« wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy tylko sfery zgodności z prawem decyzji ostatecznej i nie stwarza przeszkód jej zmiany lub uchylecia w nadzwyczajnym trybie administracyjnym przewidzianym dla wzruszenia decyzji prawnie niewadliwych. 2. Dopuszczalne jest wznowienie postępowania

administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, co do której sąd administracyjny oddalił skargę, jeżeli po wyroku sądowym zostaną ujawnione lub wystąpią przesłanki do wznowienia postępowania administracyjnego, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5, 7, 8 KPA”¹⁷. W wyroku z 17 lutego 1988 r., I SA 891/87, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął: „Brak jest przesłanek do wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 KPA w sprawie zakończonej decyzją ostateczną organu administracji publicznej, gdy skarga na tę decyzję została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny, a jako przesłanki wznowienia podano okoliczności, które temu Sądowi były znane”¹⁸. Wątpliwości co do dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji na drodze administracyjnej po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego oddalającym skargę na tę decyzję były przedmiotem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 6/09. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął: „Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, od której skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, powinno zostać załatwione przez wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 k.p.a.) wówczas, gdy w rezultacie wstępnego badania zawartości żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie — z uwagi na wydany uprzednio wyrok sądu — przeszkody przedmiotowej czyniącej jego rozpoznanie niedopuszczalnym. W pozostałych przypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty stosując art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a.” W uzasadnieniu uchwały wskazano: „Niezbędne jest zatem stwierdzenie, czy oddalenie skargi nastąpiło w wyniku rozważenia przez sąd administracyjny, także okoliczności odpowiadających wskazanym w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji przesłankom kwalifikującym do jej wzruszenia (art. 156 § 1 k.p.a.). Jeżeli tak, wydany wyrok zamknie organowi administracji drogę do uruchomienia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, gdyż wniesione żądanie wkraczałoby w zakres oceny objętej powagą rzeczy osądzonej (materii prawnej, co do której wiążąco wypowiedział się sąd, formułując zwrot stosunkowy o zgodności z prawem zakwestionowanej decyzji). Możliwa jest wszakże i taka sytuacja, w której występujący z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji wskaże okoliczności, które nie były objęte orzeczeniem sądu, np. fakt uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną, albo zwróci uwagę na fakt oddalenia skargi z powodu braku legitymacji skarżącego. Uwarunkowany względami obiektywnymi brak wiedzy sądu o istotnych dla wyniku postępowania okolicznościach sprawy spowoduje, że poza zakresem kontroli sądowej objętej powagą rzeczy osądzonej znajdzie się to, na co powoła się wnoszący żądanie. W takim wypadku prawomocny wyrok oddalający skargę na decyzję nie byłby przeszkodą do przeprowadzenia postępowania w celu merytorycznego rozpoznania żądania złożonego do organu administracji”.

¹⁷ „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1987, nr 4, poz. 82.

¹⁸ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1988, nr 1, poz. 38.

Dopuszczalność weryfikacji decyzji administracyjnej na drodze nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego oddalającym skargę na decyzję administracyjną (postanowienie) wywołuje wątpliwości interpretacyjne związane z konstrukcją nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, która tylko w pewnym zakresie pokrywa się z weryfikacją na drodze sądowej. Jak już zostało wskazane, weryfikacja na drodze sądowej i w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego pokrywa się co do podstaw skutkujących uchynieniem decyzji (postanowienia) oraz podstaw skutkujących stwierdzeniem nieważności decyzji (postanowienia). Weryfikacja na drodze sądowej jest ograniczona czasowo — terminem do złożenia skargi, którego uchybienie powoduje zamknięcie dopuszczalności tej drogi. Weryfikacja na drodze administracyjnej w trybach nadzwyczajnych nie jest w zasadzie ograniczona terminami dopuszczalności uruchomienia tych trybów¹⁹. Ta konstrukcja zamknięcia drogi sądowej terminem wniesienia skargi do sądu administracyjnego i konstrukcja otwartej czasowo drogi nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego powoduje wątpliwości co do jej dopuszczalności po prawomocnym wyroku sądowym. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie regulują dopuszczalności trybów nadzwyczajnych po prawomocnym wyroku sądowym. Regulując dopuszczalność tych trybów, posługują się bądź pojęciem decyzji ostatecznej (art. 145 § 1, art. 154, art. 155 kodeksu postępowania administracyjnego), bądź pojęciem decyzji (art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego), nie wprowadzają pojęcia decyzji prawomocnej. Taki brak regulacji wskazywałby na dopuszczalność tych trybów po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Ordynacja podatkowa zawiera w tym zakresie regulację tylko co do dopuszczalności po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego trybu stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia).

¹⁹ Ograniczenie jest wprowadzone w zakresie terminu żądania wznowienia postępowania administracyjnego. Według art. 148 kodeksu postępowania administracyjnego „Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania [§ 1]. Termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji [§ 2]”. W postępowaniu podatkowym Ordynacja podatkowa przyjmuje ograniczenie terminem złożenia żądania o wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Według art. 241 § 2 Ordynacji podatkowej „Wznowienie postępowania z przyczyn wymienionych w art. 240 § 1: 1) pkt 4 następuje tylko na żądanie strony wniesione w terminie miesiąca od dnia powzięcia wiadomości o wydaniu decyzji; 2) pkt 8 lub 11 następuje tylko na żądanie strony wniesione w terminie miesiąca odpowiednio od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub publikacji sentencji orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. W postępowaniu podatkowym Ordynacja podatkowa wprowadza ograniczenie terminem wszczęcia trybu nadzwyczajnego uchynienia lub zmiany decyzji prawidłowej lub dotkniętej wadliwością niekwalifikowaną. Według art. 256 Ordynacji podatkowej „Organ podatkowy odmawia wszczęcia postępowania w sprawie uchynienia lub zmiany decyzji ostatecznej, jeżeli żądanie zostało wniesione po upływie 5 lat od jej doręczenia [§ 1]. Termin określony w § 1 stosuje się również do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie uchynienia lub zmiany decyzji ostatecznej [§ 2]”.

Według art. 249 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej „Organ podatkowy wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, jeżeli w szczególności: [...] 2) sąd administracyjny oddalił skargę na tę decyzję, chyba że żądanie oparte jest na przepisie art. 247 § 1 pkt 4”. Obowiązuje to ograniczenie również przy wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności również z urzędu (art. 249 § 2 Ordynacji podatkowej).

Brak poza wskazanym wyjątkiem regulacji dopuszczalności nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego po prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego powoduje, że regulacji w tym zakresie należy szukać w u.p.p.s.a., a zatem w regulacji art. 171 tej ustawy. Z przyjętych granic powagi rzeczy osądzonej wyznaczonych w art. 171 u.p.p.s.a. wynika, że dopuszczalność trybów nadzwyczajnych wyznacza przedmiot rozstrzygnięcia wyroku prawomocnego. Po wyłączeniu z rozważań prawomocnego wyroku oddalającego skargę do sądu administracyjnego z przyczyny podmiotowej — braku legitymacji do złożenia skargi — pozostały zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia wyznaczają środki stosowane przez sądy administracyjne. Kontrolując zgodność z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej (postanowienia), sąd obowiązany jest opierać się na zgodności z prawem z punktu widzenia obowiązku zastosowania środków uregulowanych w art. 145 u.p.p.s.a. Sąd administracyjny obowiązany jest w pierwszej kolejności ocenić zgodność zaskarżonej decyzji z punktu widzenia ciężkiego kwalifikowanego naruszenia prawa obwarowanego sankcją nieważności, a po jej wykluczeniu z punktu widzenia zwykłego naruszenia przepisów materialnego prawa oraz kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa procesowego, w ostatniej zaś kolejności innych naruszeń przepisów prawa procesowego. Sąd administracyjny oddalając skargę na decyzję (postanowienie), obowiązany jest wykluczyć wystąpienie wadliwości obwarowanej sankcją nieważności. Wadliwość obwarowana sankcją nieważności decyzji to wadliwość, którą dotknięta jest decyzja. Z rodzaju naruszeń przepisów prawa wyliczonych w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, a w postępowaniu podatkowym w art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej wynika, że są to tego rodzaju naruszenia, które nie mogą ujawnić się po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Można przychylić się tylko do wyjątku wprowadzonego w Ordynacji podatkowej dopuszczającej postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności po prawomocnym wyroku sądowym, jeżeli ujawniła się okoliczność, że decyzja, co do której sąd oddalił skargę, dotyczy sprawy już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Można się przychylić, a to z tego względu, że skutki powagi rzeczy osądzonej powinny być usunięte na drodze postępowania sądownoadministracyjnego przez wznowienie tego postępowania (art. 273 § 2 u.p.p.s.a.). Należy zatem opowiedzieć się za regułą: prawomocny wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę wyłącza dopuszczalność postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia).

Rozważając dopuszczalność wznowienia postępowania administracyjnego po prawomocnym wyroku sądu oddalającym skargę na decyzję (postanowienie), należy uwzględnić, że kwalifikowana wadliwość procesowa, którą dotknięte było

postępowanie, może ujawnić się po zakończeniu postępowania sądownoadministracyjnego. Po prawomocnym wyroku mogą zostać ujawnione okoliczności nieznane sądowi administracyjnemu (na przykład fakt fałszu dowodów, wyjście na jaw nowych okoliczności faktycznych, nowych dowodów), jak i może powstać nowa podstawa — orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja (postanowienie), orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W takim przypadku należy wskazać na ograniczenie powagi rzeczy osądzonej, a tym samym dopuszczalność weryfikacji decyzji (postanowienia) w trybie wznowienia postępowania administracyjnego (podatkowego).

Na drodze administracyjnych trybów postępowania nadzwyczajnego jest dopuszczalna weryfikacja decyzji administracyjnej oparta na kryterium zgodności z interesem społecznym, interesem publicznym, słusznym interesem strony. Oparcie weryfikacji w tych trybach na kryterium celowości działania, a zatem nie na ocenie zgodności z prawem, przesądza o dopuszczalności tych trybów po prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego o oddaleniu skargi.

Jeśli chodzi o pozostały rodzaj skarg do rozpoznania, którym właściwy jest sąd administracyjny, to dopuszczalność weryfikacji działania administracji publicznej po prawomocnym wyroku sądowym o oddaleniu skargi reguluje się różnie. Tak na przykład w razie oddalenia skargi na akt prawa miejscowego lub uchwałę (zarządzenie) organów samorządu terytorialnego nie można mówić o trybie weryfikacji na drodze administracyjnej. Weryfikacja na drodze administracyjnej sprawowana w trybie nadzoru jest ograniczona terminem ustawowym kompetencji nadzorczej, po upływie którego wygasa: według art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”. Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W takim przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”²⁰. Po prawomocnym wyroku sądu oddalającym skargę na akt prawa miejscowego, uchwałę lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego nie można rozważać dopuszczalności weryfikacji na drodze administracyjnej, a jedynie dopuszczalność uchylecia lub zmiany przez organ jednostki samorządu terytorialnego, co nie jest jednak związane z kontrolą zgodności z prawem, lecz oceną celowości danego rozwiązania przyjętego w akcie.

Inna konstrukcja przyjęta jest w zakresie aktów prawa miejscowego stanowionych przez terenowe organy administracji rządowej w województwie. Akty prawa miejscowego terenowych organów administracji rządowej podlegają weryfikacji

²⁰ Takie rozwiązanie jest też w art. 79 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w art. 82 ust. 1 w związku z art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

na drodze postępowania sądownoadministracyjnego i na drodze administracyjnej. Według art. 63 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²¹ „Každy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespołonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis, lub organu upoważnionego do uchylenia przepisu w trybie nadzoru do usunięcia naruszenia prawa, zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”. Zgodnie z art. 61 ust. 1 tej ustawy „Prezes Rady Ministrów uchyla, w trybie nadzoru, akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe, ustanowione przez wojewodę lub organy niezespołonej administracji rządowej, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchylać z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności”. W takim zakresie, w jakim kryteria kontroli sądu administracyjnego i kryteria nadzoru Prezesa Rady Ministrów pokrywają się, prawomocny wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę na akt prawa miejscowego wyłącza dopuszczalność uchylenia aktu na drodze administracyjnej. Oddalenie skargi nie wyłącza uchylenia aktu prawa miejscowego z powodu niezgodności z polityką Rady Ministrów czy z powodu naruszenia zasad rzetelności i gospodarności. Sąd administracyjny nie czyni przedmiotem rozstrzygnięcia zaskarżonego aktu prawa miejscowego, opierając się na kryterium zgodności z polityką Rady Ministrów, z zasadami rzetelności i gospodarności, co oznacza, że w tym zakresie nie można wywodzić powagi rzeczy osądzonej.

W zakresie pozostałych rodzajów skarg do sądu administracyjnego nie ma na drodze administracyjnej regulacji co do weryfikacji działania administracji publicznej. Dotyczy to skarg na inne akty albo czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Po prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego oddalającym skargę można jedynie mówić o zmianie rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej, a nie o poddaniu ocenie zgodności z prawem. W przypadku indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego prawomocny wyrok sądu oddalający skargę ma powagę rzeczy osądzonej. Według art. 14c § 1 Ordynacji podatkowej „Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, z urzędu, zmienić wydaną interpretację ogólną lub indywidualną, jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”. Jeżeli po prawomocnym wyroku oddalającym skargę na indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego doszło do zmiany wykładni przepisów prawa podatkowego w orzecznictwie sądowym oraz dla uwzględnienia wydanych po prawomocnym wyroku sądu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dopuszczalna jest zmiana wydanej indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego.

²¹ Dz.U. Nr 31, poz. 206.

4. Uwagi końcowe

Poddanie działalności administracji publicznej kontroli niezawisłych sądów administracyjnych należy do jednej z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego. Znajduje to wyraz w regulacji kontroli sądów administracyjnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kontrola działalności administracji publicznej jest sprawowana przez niezawisły sąd w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 174 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Sąd i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Takie unormowanie kontroli sądów administracyjnych wymaga unormowania mocy obowiązującej prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych. Uzasadnia wprowadzenie takiej regulacji, która wyłącza możliwość prawną podważenia mocy wyroku wydanego w imieniu Rzeczypospolitej na drodze niespełniającej standardów drogi sądowej w zakresie bezstronnego i niezawisłego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Wymaga to wypracowania założeń koncepcji prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych, która wyłączyłaby dopuszczalność podważenia mocy obowiązującej prawomocnego orzeczenia na drodze administracyjnej. W doktrynie procesu cywilnego podkreśla się, że moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądu jako aktu władzy państwowej uzasadnia nadanie orzeczeniu charakteru imperatywnego²². „Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądu charakteryzuje się w istocie rzeczy dwoma aspektami. Pierwszy odnosi się do faktu istnienia prawomocnego orzeczenia, drugi zaś przejawia się w mocy wiążącej jako określonym walorze prawnym rozstrzygnięcia (osądzenia) zawartego w treści orzeczenia. Orzeczenie prawomocne pociąga za sobą tę konsekwencję, że nikt nie może negować faktu istnienia orzeczenia i jego określonej treści, bez względu na to czy był czy nie był stroną w postępowaniu, w wyniku którego zostało wydane orzeczenie, które stało się prawomocne”²³.

Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyjmuje regulację prawomocności orzeczeń sądów administracyjnych opartą na regulacji przyjętej w kodeksie postępowania cywilnego. Art. 170 tej ustawy ma tożsame brzmienie z art. 365 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, stanowiąc, że „Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”. Art. 171 u.p.p.s.a. przyjmuje brzmienie z art. 366 kodeksu postępowania cywilnego: „Wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia”.

Przyjęcie koncepcji prawomocności orzeczeń oraz koncepcji powagi rzeczy osądzonej opartej na rozwiązaniach przyjętych w procesie cywilnym nie jest odpowiadające dla kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Kontroli opartej

²² K.Piasecki, [w:] T. Ereciński *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, Warszawa 1989, s. 590.

²³ *Ibidem*.

na ocenie obiektywnej zgodności z prawem zaskarżonego działania administracji publicznej oraz dostosowanej do tego konstrukcji środków. Wywołuje to wątpliwości co do konfliktu wartości w dwóch zasadniczych kwestiach. Pierwsza kwestia to dopuszczalność prawa skargi na działanie administracji publicznej, co do którego zapadło prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego, związanej z konstytucyjnym prawem skargi i potrzebą pewności prawnej w zakresie mocy obowiązującej prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, co powoduje w następstwie trwałość działania administracji publicznej. Druga zasadnicza kwestia to dopuszczalność podważenia mocy orzeczenia sądu administracyjnego na drodze administracyjnej. W przeciwieństwie do procesu cywilnego, który zawiera zamknięty system weryfikacji orzeczeń sądu wyłącznie na drodze tego procesu, co oznacza jedność ustrojową weryfikacji sprawowanej przez niezależne sądy (sąd wyższej instancji, Sąd Najwyższy), postępowanie sądownoadministracyjne jest jednym z elementów systemu kontroli i nadzoru działania administracji publicznej, który nie stanowi jednolitej konstrukcji ustawowej. Wymaga i w tym zakresie wypracowania mocy wiążącej prawomocnego wyroku sądu administracyjnego.

Wątpliwości co do mocy obowiązującej prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego mogą wynikać też z innych rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawomocność i powagę rzeczy osądzonej wyznacza rozstrzygnięcie sądu administracyjnego i w tym zakresie przysługuje wyrokowi sądu moc obowiązująca. Istotną rolę dla wyznaczenia przedmiotu rozstrzygnięcia ma uzasadnienie wyroku. W razie oddalenia skargi przez sąd administracyjny sama sentencja wyroku nie daje odpowiedzi na pytanie co do zakresu przedmiotu rozstrzygnięcia, a zatem czy sąd odmówił zastosowania środków wobec zaskarżonego działania z powodu braku legitymacji do zaskarżenia czy ze względu na zgodność z prawem. Według art. 141 § 2 u.p.p.s.a. „W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku”. Brak uzasadnienia utrudnia lub wręcz uniemożliwia ustalenie przedmiotu rozstrzygnięcia. Dla zachowania mocy obowiązującej prawomocnego wyroku istotną rolę pełni określenie w wyroku przedmiotu sprawy, co przy braku uzasadnienia będzie stanowiło podstawę do ustalenia przedmiotu rozstrzygnięcia.

Prawomocność wyroku sądów administracyjnych stanowi istotny element kształtowania prawa do sądu, przesądzający o jego znaczeniu w ochronie praw jednostki i mocy obowiązującej działania administracji publicznej przez wprowadzenie stanu pewności prawnej w obrocie prawnym. Pewność prawna powinna zatem stanowić podstawę koncepcji prawomocności wyroków sądów administracyjnych.

Барбара Адам'як

Керівник Інституту адміністративного провадження та адміністративного судочинства
Факультет права, адміністрації та економіки Вроцлавського університету
Суддя Вищого адміністративного суду

Концепція правомочності рішень адміністративних судів

1. Загальні зауваження

Розробка концепції правомочності рішень адміністративних судів вимагає розгляду різних аспектів. Це робить питання правомочності рішень адміністративних судів складнішим від суті правомочності рішень в цивільному та кримінальному процесі¹. На протигагу до цивільного та кримінального процесу, які основують право на суд на єдиному шляху здійснення справедливості через загальні незалежні суди і Найвищий Суд, судово-адміністративний процес вбудований у складну систему контролю діяльності публічної адміністрації. Правомочність рішень адміністративних судів вимагає розгляду не тільки права на суд, але також сили рішення адміністративних судів для допустимості перевірки діяльності публічної адміністрації в іншій системі верифікації устрою — верифікації, що здійснюється адміністративно.

2. Правомочність рішень адміністративних судів і право скарги до адміністративного суду

Згідно з ст. 45 п. 1 Конституції Республіки Польщі² „Кожен має право на справедливий і відкритий розгляд справи без необґрунтованого зволікання у від-

¹ Див. Z. Resich, *Prawomocność orzeczeń sądowych*, [в:] *System prawa procesowego cywilnego*, ред. Z. Resich, Wrocław 1987, с. 392.

² Збірник Законів (Dz.U.) від 1997 р., № 78, п. 483.

повідному, вільному, безсторонньому і незалежному суді”. Ст. 77 п. 2 Конституції говорить: „Закон не може нікому закривати дороги судового розслідування порушених прав чи свобод”. Сформоване таким чином конституційне право скарги до адміністративного суду вимагає розгляду з врахуванням суті правомочності рішень адміністративних судів. Варто розглянути питання, чи допускається повторний розгляд та вирішення судово-адміністративної справи, що обґрунтовано конституційним правом скарги до суду? Допустимість повторного розгляду та вирішення справи у адміністративному суді була предметом регулювання вже у законі від 3 серпня 1922 року про Найвищий Адміністративний Трибунал³. Згідно з ст. 14 скарги, в яких існує очевидне обвинувачення правомочного рішення суду, Найвищий Адміністративний Трибунал залишив без розгляду. Крім того, регулювання в цій сфері містить розпорядження президента Республіки Польщі від 27 жовтня 1932 року про Найвищий Адміністративний Трибунал⁴, який говорить у ст. 61 п. 4, що „Трибунал залишає скаргу без розгляду: якщо зі змісту актів випливає, що справа вже розглядається між тими самими сторонами з приводу того самого рішення чи постанови, або коли справа була вирішена”. Після відновлення адміністративного судочинства у польській політичній системі законом від 31 січня 1980 року про Вищий адміністративний суд, а також про зміну Адміністративно-процесуального кодексу⁵ не було врегульовано *expressis verbis* допустимості скарги до адміністративного суду на рішення, які вже були предметом скарги. Ст. 211 закону від 14 червня 1960 року Адміністративно-процесуального кодексу⁶ говорить: „У справах, що не врегульовані в даному законі, відповідно застосовуються положення цивільного кодексу; розгляд скарги настає відповідно до положень цього кодексу про касаційний процес”. Також закон від 11 травня 1995 року про Вищий адміністративний суд⁷ не містить регулювання в цій сфері. Хоча в ст. 57 п. 1 йдеться про те, що „рішення суду є правомочні”, немає регулювання наслідків правомочності рішення для повторного права скарги, відсилаючи в ст. 59 до відповідного застосування положень Цивільно-процесуального кодексу. Однак у ст. 204 § 1 Розділу VI Адміністративно-процесуального кодексу, також у ст. 27 п. 2 закону про Вищий адміністративний суд містилося регулювання про відхилення скарги до суду, якщо вона не допускалася з інших причин. Відсилення до відповідного застосування положень Цивільно-процесуального кодексу охоплювало застосування відповідних положень про відхилення позову. Згідно зі ст. 199 § 1 п. 2 Цивільно-процесуального кодексу „Суд відхиляє позов: якщо на ті самі пре-

³ Збірник Законів (Dz.U.), № 67, п. 600.

⁴ Збірник Законів (Dz.U.), № 94, п. 806.

⁵ Збірник Законів (Dz.U.), № 4, п. 8.

⁶ Одн. текст Збірник Законів (Dz.U.) від 1980 р. № 9, п. 26 зі змінами. Оскарження рішення до адміністративного суду було сферою VI Адміністративно-процесуального кодексу.

⁷ Збірник Законів (Dz.U.), № 74, п. 368 зі змінами.

тензії між тими самими сторонами справа перебуває у розгляді або була вже правомірно вирішена”. Порушення цієї передумови допустимості судового шляху вирішення забезпечувалося санкцією недійсності процесу. Згідно зі ст. 369 п. 3 Цивільно-процесуального кодексу (на даний час ст. 379 п. 3 Цивільно-процесуального кодексу) „Недійсність процесу визнається, коли: на одні й ті ж претензії між тими самими сторонами ведеться справа, що була порушена раніше або якщо ця справа вже була правомірно вирішена”.

Закон від 30 серпня 2002 року Право про процес перед адміністративними судами (далі: з.п.п.а.с.)⁸ регулює *expressis verbis* допустимість повторного розгляду і вирішення судово-адміністративної справи, про що йдеться в ст. 58 § 1 п. 4: „Суд відхиляє скаргу, якщо: ведеться справа, яка стосується скарги між тими самими сторонами або ця справа вже була правомірно вирішена”, а також у ст. 183 § 2 п. 3: „Недійсність процесу визнається, якщо: стосовно тієї самої справи ведеться процес розпочатий раніше перед адміністративним судом, або якщо справа вже була правомірно вирішена”. Варто також взяти до уваги підставу поновлення судово-адміністративного процесу. Згідно з ст. 273 § 3 з.п.п.а.с. „Можна вимагати поновлення у випадку подальшого виявлення правомочного рішення, яке стосується тієї самої справи. У цьому випадку предметом розгляду у суді є не тільки оскаржене рішення, але й також інше правомочне рішення у силу займаної посади, що стосується тієї самої справи”.

Шукаючи відповіді на поставлене запитання про співвідношення між конституційним правом скарги до адміністративного суду і правомочністю рішення адміністративного суду, варто врахувати сферу сили, що діє на правомочність рішення і пов’язані з тим межі правомочності рішення суду. Згідно з ст. 170 з.п.п.а.с. „Правомочне рішення пов’язує не лише сторони і суд, який ухвалив його, але також інші суди та інші державні органи, а у випадках, передбачених законом — й інші особи”. Згідно з ст. 171 з.п.п.а.с. „Правомочне рішення має правомочність рішення суду, тільки щодо того, що в зв’язку зі скаргою є предметом рішення”.

Регулювання впроваджене після відновлення адміністративного судочинства обов’язкове від 1980 року, яке відсилає до відповідного застосування положень Цивільно-процесуального кодексу, також і регулювання, що міститься в з.п.п.а.с., опираються на регулюванні цивільного процесу. Це викликає застереження через принципові розбіжності між судово-адміністративним процесом та цивільним процесом; розбіжності, що виникають через своєрідність справ, які є предметом цих процесів, і через відмінності щодо сфери специфіки адміністративних судів та специфіки загальних судів. Предмет судово-адміністративного процесу визначає у ст. 184 Конституція Республіки Польщі: „Вищий адміністративний суд, а також інші адміністративні суди здійснюють, в межах окреслених законом, контроль діяльності публічної адміністрації. Цей

⁸ Збірник Законів (Dz.U.), № 153, п. 1270 зі змінами.

контроль охоплює також рішення про відповідність до закону постанов органів територіального самоврядування і нормативних актів місцевих органів державного управління”. Згідно з ст. 1 з.п.п.а.с. „Право про процес перед адміністративними судами вносить судовий процес у справах зі сфери контролю діяльності публічної адміністрації, а також в інших справах, до яких його положення застосовуються силою особливих законів (судово-адміністративні справи)”. Ст. 3 § 2 з.п.п.а.с. говорить, що „контроль діяльності публічної адміністрації перед адміністративними судами охоплює рішення в справах скарг на: 1) адміністративні рішення; 2) постанови видані в адміністративному провадженні, яким прислуговує скарга або кінцевий процес, а також на постанови, які вирішують справу по суті; 3) постанови видані у виконавчому провадженні та забезпечувальній процедурі, яким прислуговує скарга; 4) інші ніж перелічені в п. 1–3 акти чи дії зі сфери публічної адміністрації, що стосуються повноважень або обов’язків відповідно до положень права; 4а) письмові інтерпретації положень податкового права видані в індивідуальних справах; 5) акти місцевого права органів територіального самоврядування та місцевих органів державного управління; 6) акти органів територіального самоврядування та їхніх спілок, інші, ніж перелічені в п. 5, що здійснюються в справах зі сфери публічної адміністрації; 7) акти контролю за діяльністю органів територіального самоврядування; 8) бездіяльність органів у випадках перелічених в пунктах 1–4а”. Перерахований різновид скарг в ст. 3 § 2 з.п.п.а.с. не творить вичерпного переліку. Згідно зі ст. 3 § 3 цього закону „Адміністративні суди виносять рішення також у справах, у яких положення особливих законів передбачають судовий контроль і застосовують засоби, перелічені в цих положеннях”⁹.

Прийняте законне визначення поняття судово-адміністративної справи базується на суб’єктивному елементі — контролі діяльності публічної адміністрації. У регулюванні допустимості повторного розгляду і вирішення судово-адміністративної справи впроваджено суб’єктивні елементи. Суд відхилив скаргу, якщо справа, що є предметом скарги, між тими самими сторонами перебуває у розгляді або була вже правомочно вирішена (ст. 58 § 1 п. 4 з.п.п.а.с.). Суб’єктивні елементи не були впроваджені при регулюванні передумови недійсності процесу, як і передумови поновлення судово-адміністративного процесу. У цій сфері регулювання базується на об’єктивних елементах судово-адміністративної справи.

Допустимість повторного розгляду і вирішення предметно ідентичної судово-адміністративної справи вимагає розгляду з точки зору адміністративної юрисдикції. Згідно з ст. 3 § 1 з.п.п.а.с. „Адміністративні суди здійсню-

⁹ Так, наприклад, згідно з ст. 27 п. 1 закону від 9 січня 2009 року про концесію на будівельні роботи або послуги, Збірник Законів (Dz.U.), № 19, п. 101: „Зацікавленому суб’єктові, якого правове зацікавлення у підписанні договору концесії було порушене або може бути порушене у результаті дій концесіонера з порушенням положень закону, прислуговує право до внесення скарги до адміністративного суду”.

ють контроль за діяльністю публічної адміністрації та застосовують заходи, передбачені законом”. Здійснення судочинства у адміністративних судах щодо контролю діяльності публічної адміністрації не базується на принципі оскарження, можна припустити, що зобов’язують принципи оскарження та офіційності, відтак у судово-адміністративному процесі може бути застосований змішаний принцип — оскарження з елементами офіційності. Принцип оскарження є безумовно обов’язковим на етапі впровадження в дію судово-адміністративного процесу. Здійснення судочинства у адміністративних судах може наступати тільки в результаті складення скарги легітимним суб’єктом (ст. 50 § 1 і § 2 з.п.п.а.с.). Межа розгляду судово-адміністративної справи вже не визначається принципом оскарження. Адміністративний суд вирішує в межах даної судово-адміністративної справи, однак він не є зв’язаний обвинуваченнями та висновками скарги, а також створеною правовою підставою (ст. 134 § 1 з.п.п.а.с.). Адміністративний суд має повноваження для вирішення в межах даної судово-адміністративної справи, що означає, що він зобов’язаний провести контроль відповідності до права оскарженої діяльності публічної адміністрації. Звинувачення, висновки та створена правова підстава не встановлюють меж врегулювання у скарзі до адміністративного суду. Межі врегулювання базуються на критеріях відповідності до права, що визначають засоби, які використовує адміністративний суд до оскарженої діяльності. Врегульовані з.п.п.а.с. засоби, які використовують адміністративні суди, не мають однорідної правової конструкції. Диференціація цієї правової конструкції проявляється у використанні двох різновидів санкцій: оспорюваній санкції та санкції недійсності, але також на неоднорідному регулюванні основ застосування санкцій. Ця диференціація регулювання застосовуваних санкцій пов’язана із різновидами скарг на діяльність публічної адміністрації. Вирішення судово-адміністративної справи у відповідності з правом адміністративного рішення, а також постанов, виданих в адміністративному провадженні, виконавчому провадженні та забезпечувальній процедурі — здійснюється на підставі застосування оспорюваної санкції та санкції недійсності за допомогою перерахування підстав їхнього застосування. Застосування оспорюваної санкції базується на порушенні матеріального права та порушенні положень адміністративного (податкового) провадження. Згідно з ст. 145 § 1 п. 1 бук. а з.п.п.а.с. адміністративний суд скасовує рішення або постанову, якщо знайде порушення матеріального права, що мало вплив на результат справи. Застосування оспорюваної санкції на підставі порушення матеріального права обмежується невірним тлумаченням положень матеріального права, кричуще порушення цих положень є підставою для застосування санкції недійсності. Застосування оспорюваної санкції на підставі положень права адміністративного провадження включає в себе кваліфіковані порушення положень права адміністративного (податкового) провадження, які є підставою для поновлення адміністративного (податкового) провадження, вичерпно перераховані

в Адміністративно-процесуальному кодексі в ст. 145 § 1 і ст. 145a § 1¹⁰, а в податковому провадженні в ст. 240 § 1 закону від 29 серпня 1997 р. Закон про оподаткування¹¹.

Другою передумовою застосування адміністративним судом оспорюваної санкції, яка базується на положеннях права адміністративного провадження є порушення положень провадження, якщо це порушення могло мати важливий вплив на результат справи. Конструкція цієї другої передумови застосування оспорюваної санкції не базується на вичерпному перерахуванні різновидів порушення положень права адміністративного провадження і залишає оцінці адміністративного суду наслідок порушення для розгляду та вирішення справи адміністративним рішенням. Адміністративний суд зобов'язаний провести контроль над розглядом та вирішенням справи адміністративним рішенням згідно з положеннями права адміністративного провадження, а відтак з дотриманням загальних принципів та окремих положень права адміністративного провадження.

¹⁰ Згідно з ст. 145 § 1 Адміністративно-процесуального кодексу „У справі, щодо якої винесено остаточне рішення, поновлюється провадження, якщо: 1) докази, на підставі яких встановлено важливі для справи обставини, виявилися фальшивими; 2) рішення було видане в результаті злочину; 3) рішення було видане працівником або органом публічної адміністрації, який підлягає відстороненню згідно з ст. 24, 25 і 27; 4) сторона без власної вини не брала участі в провадженні; 5) виявляться важливі для справи нові фактичні обставини або нові докази, які існують в день видання рішення, про які не знав орган, що видав рішення; 6) рішення було видане без погодження згідно зі статусом іншого органу; 7) попереднє питання, що було вирішено компетентним органом або судом відрізняється від оцінки прийнятої при виданні рішення (ст. 100 § 2); 8) рішення було видане на основі іншого рішення або рішення суду, яке було потім скасоване або змінене”. Згідно з ст. 145a § 1 Адміністративно-процесуального кодексу „Можна вимагати поновлення провадження також у випадку, коли Конституційний Трибунал виніс рішення про невідповідність нормативного акту з Конституцією, міжнародним договором чи з законом, на підставі якого було видане рішення”.

¹¹ Одн. текст Збірник законів (Dz.U.) від 2005 року № 8, п. 60 зі змінами. Згідно з ст. 240 § 1 Закону про оподаткування „У закінченій справі остаточним рішенням поновлюється провадження, якщо: 1) докази, на підставі яких встановлено важливі для справи фактичні обставини, виявилися фальшивими; 2) рішення було видано в результаті злочину; 3) рішення було видане працівником або податковим органом, який підлягає відстороненню згідно з ст. 130–132; 4) сторона без власної вини не брала участі в провадженні; 5) виявляться важливі для справи нові фактичні обставини або нові докази, які існують в день видання рішення, про які не знав орган, що видав рішення; 6) рішення було видане без погодження згідно зі статусом іншого органу; 7) рішення було видане на основі іншого рішення або рішення суду, яке було потім скасоване або змінене таким чином, що це могло мати вплив на зміст виданого рішення; 8) було видане на підставі положення, яке не відповідає згідно з рішенням Конституційного Трибуналу Конституції Республіки Польщі, закону або ратифікованому договору; 9) ратифікований договір про уникнення подвійного оподаткування або інший міжнародний ратифікований договір, стороною якого є Республіка Польща, має вплив на зміст виданого рішення; 10) результат закінченої процедури взаємного порозуміння або арбітражної процедури, що ведуться на підставі ратифікованого договору про уникнення подвійного оподаткування або інший міжнародний ратифікований договір, стороною якого є Республіка Польща, має вплив на зміст виданого рішення; 11) рішення Європейського Трибуналу Справедливості має вплив на зміст виданого рішення”.

Застосування санкції недійсності до оскарженого рішення (постанови) базується на вичерпному переліку різновидів тяжкого порушення положень матеріального права. Ст. 145 § 1 п. 2 з.п.п.а.с. відсилає до вичерпного переліку різновидів порушення положень права в ст. 156 § 1 Адміністративно-процесуального кодексу, а в податковому провадженні в ст. 247 § 1 Закону про оподаткування¹².

Адміністративні суди в застосуванні оспорюваної санкції та санкції недійсності обмежені негативними передумовами, поява яких дає підставу для ствердження невідповідності з правом рішення (постанови). Згідно з ст. 145 § 1 п. 3 з.п.п.а.с. суд беручи до уваги скаргу на рішення або постанову, стверджує видання рішення або постанови з порушенням права, якщо існують причини перераховані в Адміністративно-процесуальному кодексі¹³ або в інших положеннях¹⁴.

¹² До тяжкого, кваліфікованого порушення положень права, що є основою застосування санкції недійсності рішення зараховано в ст. 156 § 1 Адміністративно-процесуального кодексу, а в податковому провадженні в ст. 247 § 1 Закону про оподаткування: 1) видання рішення з порушенням положень про компетентність; 2) видання рішення без правової підстави; 3) видання рішення з кричущим порушенням права; 4) видання рішення у справі, яка була попередньо вирішена іншим остаточним рішенням; 5) скерування рішення до особи, яка не є стороною у справі; 6) рішення було неможливим до виконання в день його видання і ця неможливість виконання має постійний характер; 7) виконання рішення викликало б дії, що загрожували б покаранням; 8) рішення містить ваду, що спричиняє її недійсність силою закону.

¹³ Адміністративно-процесуальний кодекс виключає застосування оспорюваної санкції рішення з причини порушення положень провадження, які є підставою поновлення провадження через негативні передумови. По-перше, передумова давності — скасування рішення через причини перераховані в ст. 145 § 1 п. 1 і 2 не може наступити, якщо з дня вручення або оголошення рішення минуло десять років, а з причин перерахованих в ст. 145 § 1 п. 3–8 і в ст. 145а, якщо з дня вручення або оголошення рішення минуло п'ять років (ст. 146 § 1 Адміністративно-процесуального кодексу). Другу негативну передумову встановлює ст. 146 § 2 Адміністративно-процесуального кодексу: „Також не скасовується рішення у випадку, якщо в результаті поновлення провадження могло бути прийняте рішення, яке за своєю суттю відповідало би попередньому рішенням”. Застосування санкції недійсності також є обмежене двома негативними передумовами. Перша — це передумова давності — не констатується недійсності рішення через причини перераховані в ст. 156 § 1 п. 1, 3, 4 і 7 Адміністративно-процесуального кодексу, якщо з дня вручення або оголошення минуло десять років (ст. 156 § 1 Адміністративно-процесуального кодексу). Друга негативна передумова — це спричинення рішенням неминучих правових наслідків (ст. 156 § 2 *in fine* Адміністративно-процесуального кодексу).

¹⁴ У податковому провадженні застосування оспорюваної санкції рішення також обмежено двома негативними передумовами. Згідно з ст. 145 п. 3 Закону про оподаткування відмова скасування рішення цілком або частково настає, коли суд визнає існування передумов, перелічених в ст. 240 § 1, але: 1) у результаті скасування могло б бути видане лише рішення, яке вирішує суть справи так само, як попереднє рішення або 2) видання нового рішення щодо суті справи не могло б відбутися через закінчення терміну дії передбаченого в ст. 68 або в ст. 70 Закону про оподаткування. Застосування санкції недійсності рішення у податковому провадженні обмежує передумова давності. Згідно з ст. 247 § 2 Закону про оподаткування „Податковий орган відмовляє ствердження недійсності рішення, якщо видання нового рішення щодо суті справи не могло б відбутися через закінчення терміну передбаченого в ст. 68 або в ст. 70”.

Застосування засобів у адміністративному суді при вирішенні іншого виду скарг базується також на оспорюваній санкції, допускається також санкція недійсності, але положення з.п.п.а.с. не регулюють видів порушення положень права. Тому підставою застосування є невідповідність діяльності публічної адміністрації з положеннями права¹⁵. Застосування санкції недійсності набуває в ст. 147 § 1 з.п.п.а.с. стосовно місцевих нормативних актів встановлених органами територіального самоврядування та місцевими органами державного управління. Накладання санкцій недійсності стосовно актів органів територіального самоврядування, які не є місцевими нормативними актами, обмежено передумовою давності, яка виключає ствердження недійсності і допускає лише ствердження через адміністративний суд, що акт був виданий з порушенням права¹⁶. Стосовно нормативних актів контролю з.п.п.а.с. приймає лише застосовувану адміністративним судом оспорювану санкцію. Згідно з ст. 148 цього закону „Суд, беручи до уваги скаргу органу територіального самоврядування на акт контролю скасовує відповідний акт”. Регулювання застосованої оспорюваної санкції не вводить до її застосування виду порушення права, поява якого є підставою для врахування скарги у адміністративному суді. Вжиті заходи стосовно оскаржених актів, оскаржених дій регулює ст. 150 з.п.п.а.с., що приймає оспорювану санкцію — скасування нормативного акту або дії — а також санкції безрезультатності акту або дії, не впроваджуючи до цього регулювання основ їх застосування виду порушення положень права.

Вирішення судово-адміністративної справи може закінчитися оцінкою відповідності застосованого права, на якому ґрунтується оскаржена дія публічної адміністрації, що виключає допустимість застосування адміністративним судом засобів, які підривають його силу, обов'язкову у законному обігу. Стосовно такого результату судово-адміністративного провадження ст. 151 з.п.п.а.с. говорить, що у разі неприйняття скарги суд відхиляє скаргу.

Представлений широкий обсяг різновидів скарг до адміністративного суду, а також застосовуваних засобів стосовно цієї діяльності дає підставу для відповіді, чи правомочне рішення адміністративного суду становить визначення меж права скарги до адміністративного суду. Вирішення справи відповідності до права оскарженої дії публічної адміністрації закінчує застосування стосовно цієї дії адміністративним судом врегульованих правових засобів або

¹⁵ Критерієм контролю діяльності публічної адміністрації, що здійснюється адміністративними судами регулює ст. 1 § 2 закону від 25 липня 2002 р. Право про систему адміністративних судів (Збірник законів (Dz.U.), № 153, п. 1269 зі змінами).

¹⁶ Таке вирішення приймають закони: в ст. 94 п. 1 закону від 8 березня 1990 р. про громадське самоврядування (одн. текст Збірник законів (Dz.U.), від 2001 року, № 142, п. 1591 зі змінами), в ст. 82 п. 1 закону від 5 червня 1998 року про повітове самоврядування (одн. текст Збірник законів (Dz.U.), від 2001 року № 142 п. 1592 зі змінами), говорячи, що не стверджується недійсності рішення або постанови органу гміни, органу повіту після одного року з дня їхнього прийняття, лише якщо було упущено зобов'язання запропонувати рішення чи постанову у встановленому терміні органам контролю.

відмовляє у їх застосуванні через відхилення скарги. Адміністративний суд не має свободи в оцінці застосування або відмови застосування засобів стосовного оскарженої дії публічної адміністрації. Регулювання підстав застосовуваних засобів визначає критерії відповідності до права оскарженої дії публічної адміністрації, які зобов'язаний взяти до уваги вирішуючи справу адміністративний суд. У сфері, в якій немає врегульованих підстав застосування засобів, адміністративний суд має свободу зробити висновки щодо виду порушення права, що є основою для врахування скарги.

Рішення адміністративного суду, яке задовільняє скаргу, призводить до зниження сили дії публічної адміністрації, яка носить зобов'язальний характер. Якщо оскаржена діяльність була вилучена з правового обігу за допомогою відхилення або ствердження недійсності або безрезультатності, спричиняє до небуття в правовому обігу предмету оскарження до адміністративного суду. Застосування в правовому обігу даного виду акту: адміністративного рішення, постанови акту місцевого права, акту контролю є передумовою допустимості скарги до адміністративного суду. Використання права скарги до адміністративного суду легітимним суб'єктом, яке закінчується застосуванням засобів стосовно оскарженої дії виключає право скарги інших суб'єктів, які також мали це право. Отож правомірний вирок суду, який бере до уваги скаргу на певного роду дію публічної адміністрації виключає право скарги інших суб'єктів. Обмеження правомочності рішення, яке бере до уваги скаргу до адміністративного суду не можна вивести з регулювання сфери правомочності рішення суду. Регулювання в ст. 171 з.п.п.а.с. говорить: „Правомочне рішення має характер правомочності рішення суду тільки щодо того, що в зв'язку зі скаргою становило предмет вирішення”, варто віднести до сфери вирішення, а не виду застосованого засобу у адміністративному суді. Застосування оспорюваної санкції замість санкції недійсності не може виключити правомочності рішення суду, у сфері зниження сили, що зобов'язує оскаржений акт, а отже у відсутності предмету судово-адміністративного процесу.

Правомочність рішення суду для права скарги до адміністративного суду вимагає розгляду у випадку, коли адміністративний суд відмовив у застосуванні засобів стосовно оскарженої дії публічної адміністрації, відхиляючи скаргу. Відхилення скарги спричиняє, що оскаржений акт залишається у правовому обігу, що означає, що існує предмет судово-адміністративного процесу, але він вже був предметом правомірно закінченого судово-адміністративного процесу. Відповідь на поставлене запитання допустимості права скарги варто в свою чергу шукати у визначених межах правомочності рішення суду. Згідно з ст. 171 з.п.п.а.с. „Правомірне рішення має характер правомочності рішення суду тільки щодо того, що в зв'язку зі скаргою становило предмет його вирішення”. Межі правомочності рішення суду визначають дві передумови: по-перше, передумова форми вирішення, обмежується вже набутиим правомірним рішенням, по-друге, передумова предмету вирішення. З першої пе-

редумови виникає, що право скарги не є обмежене, у випадку коли судово-адміністративний процес закінчився постановою про відхилення скарги, постановою про закриття процесу. Це не означає, що адміністративний суд не є зв'язаний правомірним рішенням про відхилення скарги. Тому що не можна прийняти, що у випадку відхилення скарги через те, що справа не належить до компетенції адміністративного суду (ст. 58 § 1 п. 1 з.п.п.а.с.), чи визначення, що справа, яка стосується скарги, перебуває у розгляді або була вже правомірно вирішена (ст. 58 § 1 п. 4 з.п.п.а.с.) може бути по-різному визначена у оскарженому ідентичному предметі дій публічної адміністрації. Неприпустимим є те, що для одного позивача судовий шлях вирішення допускається, а для іншого позивача ідентичні дії будуть недопустимі.

Вертаючись до права скарги в ракурсі меж правомочності рішення суду, варто сказати, що основне значення має друга передумова — предмету вирішення. Визначення меж предмету вирішення варто основувати на двох головних групах елементів судово-адміністративного процесу: елементах, що визначають допустимість ведення цього процесу і елементах, які визначають закінчення цього процесу. Основою судово-адміністративного процесу однозначно є принцип оскарження. Згідно з ст. 50 § 1 з.п.п.а.с. „Вповноваженим для внесення скарги є кожен, хто має в цьому правовий інтерес, прокурор, омбудсмен, а також суспільна організація в межах її статутної діяльності, у справах, що стосуються правових інтересів інших осіб, якщо вона брала участь у адміністративному провадженні”. Повноваження до внесення скарги також мають інші суб'єкти, які мають право до внесення скарги (ст. 50 § 2 з.п.п.а.с.). Якщо судово-адміністративний процес базується лише на принципі оскарження, це обмежує допустимість контролю виконання цього процесу легітимним суб'єктом адміністративним судом. Адміністративний суд зобов'язаний визначити, чи суб'єкт, що вносить скаргу має для цього повноваження. Якщо суд визначає, що немає повноваження до внесення скарги, це є підставою до відхилення скарги. Постанова про відхилення скарги з причини відсутності у даного суб'єкта повноваження до внесення скарги має правомочність рішення суду тільки щодо предмету відсутності повноваження до внесення скарги. Немає правомочності рішення суду стосовно предмету оскарження дій публічної адміністрації, це означає, що не обмежує допустимості скарги, яку вніс легітимний суб'єкт. У цьому випадку предмет вирішення суду не підлягає контролю відповідності праву оскарженої дії публічної адміністрації з точки зору застосування засобів у сфері сили, що зобов'язує ці дії.

Залишається головне питання до розгляду: допустимість права скарги до адміністративного суду на дії публічної адміністрації, яка підлягає контролю адміністративного суду, у результаті якого суд відмовив у застосуванні засобів, відхиляючи скаргу. Як уже говорилося, згідно зі ст. 50 § 1 з.п.п.а.с. вповноваженим до внесення скарги є кожен, має в цьому правовий інтерес, прокурор, омбудсмен, суспільна організація у межах окреслених положеннями

права, а також інші суб'єкти, на основі положень відповідних законів. Такий широкий вибір суб'єктів спричиняє, що ідентичні дії публічної адміністрації можуть бути оскаржені різними суб'єктами, яких повноваження базуються як на захисті правового інтересу, так і на захисті об'єктивного правового порядку. Звертаючи уваги на таку можливість оскарження ідентичних дій публічної адміністрації різними суб'єктами, з.п.п.а.с. впроваджує інститути: 1) спільної скарги до адміністративного суду, говорячи в ст. 51: „Декілька вповноважених до внесення скарги можуть в одній справі виступати в ролі позивачів, якщо їхні скарги стосуються того самого рішення, постанови, іншого акту або дії чи бездіяльності органу”; 2) в ст. 111 § 1 закону впроваджено обов'язковість поєднання справ: „Суд розпоряджається щодо поєднання декількох справ з метою їх спільного розгляду чи також вирішення, якщо вони могли стосуватися однієї скарги” 3) у межах скарг на рішення прагне до концентрації в судово-адміністративному процесі сторін адміністративного провадження, надаючи їм статус учасників цього процесу на правах сторони. Згідно з ст. 33 § 1 з.п.п.а.с. „Особа, яка брала участь у адміністративному провадженні, а не внесла скарги, якщо результат судового процесу стосується її правового інтересу, є учасником цього процесу на правах сторони”. Згідно з ст. 33 § 2 цього закону, участь в характері учасника може заявити також особа, яка не брала участі в адміністративному провадженні, якщо результат цього провадження стосується її правового інтересу. Це правило процесуальної концентрації вповноважених до захисту власного правового інтересу стосується тільки судово-адміністративного процесу, предметом якого є скарги на акти, видані в адміністративному провадженні, а отже скарги на адміністративні рішення і скарги на постанови видані в адміністративному провадженні.

Обговорюваний закон не містить регулювання щодо допустимості скарги до адміністративного суду в ідентичній предметній сфері діяльності публічної адміністрації. Таке регулювання прийнято в законах про місцеве самоврядування. Згідно з ст. 101 п. 1 закону про місцеве самоврядування „Кожен, чий правовий інтерес або вповноваження були порушені постановою або рішенням, прийнятим муніципальними органами у справі зі сфери публічної адміністрації, може — після безрезультатного заклику усунути порушення — оскаржити рішення до адміністративного суду”. Ст. 101 п. 2 закону про громадське самоврядування говорить: „Не застосовується положення п. 1, якщо в справі вже виніс рішення адміністративний суд і відхилив скаргу”. Таке рішення приймає закон про повітове самоврядування у ст. 87 п. 2 і в ст. 90 п. 1 і п. 3 закону про воєводське самоврядування. Відсутність регулювання *expressis verbis* допустимості скарги до адміністративного суду після правомочного рішення, яке відхилило скаргу, вимагає розгляду на підставі рішень, які регулюють відхилення скарги, а також передумов недійсності провадження і меж правомочності рішення суду. Ст. 58 § 1 п. 4 з.п.п.а.с. говорить: „Суд відхиляє скаргу, якщо справа, яка стосується скарги між тими самими сторонами перебуває

у розгляді або була вже правомірно вирішена”, і впроваджує суб'єктивний елемент до порушення судово-адміністративної справи — „справа, що стоєть скарги між тими самими сторонами” служить підставою для тлумачення, що ідентичність судово-адміністративної справи зумовлюється ідентичністю суб'єкта. Якщо скаргу вносить інший суб'єкт, немає перешкод до прийняття допустимості скарги на ідентичний суб'єкт діяльності публічної адміністрації. Такий суб'єктивний елемент не схвалює з.п.п.а.с., регулюючи недійсність судово-адміністративного провадження. Згідно з ст. 183 § 2 п. 3 цього закону „Недійсність провадження виникає, якщо: в тій самій справі ведеться провадження почате раніше перед адміністративним судом або якщо така справа була правомочно вирішена”. Об'єктивно трактує також судово-адміністративну справу з.п.п.а.с., регулюючи підстави поновлення провадження, про що йдеться в ст. 273 § 3: „Можна вимагати поновлення у випадку пізнішого виявлення правомірного рішення стосовно тієї самої справи”.

Відповідь на поставлене запитання варто ґрунтувати на регулюванні правомочності рішення суду: правомочне рішення має характер правомочності рішення суду тільки стосовно того, що в зв'язку із скаргою було предметом вирішення. Виключаючи предмет вирішення щодо повноваження до внесення скарги, суд відповідає за контроль відповідності праву оскарженої дії публічної адміністрації, а також застосовує щодо цієї дії засоби врегульовані законом або відмовляє у їхньому застосуванні відхиляючи скаргу. Адміністративний суд оцінює відповідність праву оскарженої дії на підставі об'єктивного критерію дотримання положень права, а не захисту правового інтересу особи. Таке розуміння контролю, який здійснює адміністративний суд означає, що результат оцінки оскарженої дії публічної адміністрації не може бути різним залежно від суб'єкта, що вносить скаргу. Адміністративний суд не може відхилити скаргу на оскаржені дії публічної адміністрації з огляду на відповідність праву, а врахувати скаргу внесену іншим суб'єктом. Таким чином, діяльність публічної адміністрації не може один раз бути оцінена як відповідна праву, а потім як діяльність, що не відповідає праву. Оцінка ідентичної діяльності публічної адміністрації у правомочному рішенні має характер правомочного рішення суду, що спричиняє, що в цій сфері виключене право скарги до адміністративного суду.

3. Правомочність рішень адміністративних судів і контроль діяльності публічної адміністрації в адміністративному порядку

Контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації становить один з елементів системи контролю. Це вимагає розгляду допустимості

контролю за діяльністю публічної адміністрації в адміністративному порядку після правомочного рішення адміністративного суду. Це стосується контролю за діяльністю публічної адміністрації, стосовно якої судово-адміністративний процес закінчився правомочним рішенням, який відхилив скаргу. У випадку, якщо адміністративний суд взяв до уваги скаргу, застосовуючи до оскарженої дії публічної адміністрації заходи, передбачені з.п.п.а.с., виключення оскарженої дії робить безпредметним проведення контролю в адміністративному порядку.

Розглядаючи допустимість контролю за діяльністю публічної адміністрації в адміністративному порядку, варто звернути увагу на спільні елементи або їх відсутність при контролі у судовому порядку та адміністративному порядку. Широкий спектр компетенції адміністративних судів, що охоплює різні форми діяльності публічної адміністрації спричиняв диференціацію правової конструкції застосовуваних судом заходів стосовно цієї діяльності, однак прийняття єдиного критерію контролю — контролю здійснюваного у відповідності до права (ст. 1 § 2 Право про систему адміністративних судів). Критерій контролю є першим елементом, який диференціює контроль в судово-адміністративному процесі від контролю в адміністративному порядку. При цьому контроль в адміністративному порядку немає єдиних рішень. В певних сферах переважає критерій відповідності праву (наприклад, в контролі діяльності територіального самоврядування), а в інших окрім нього важливе значення має, наприклад, критерій відповідності до політики Ради Міністрів, критерій дотримання принципів сумлінності, принципів господарності, цілеспрямованості.

Неоднорідна правова конструкція заходів, які застосовуються у адміністративних судах стосовно даного різновиду діяльності публічної адміністрації вимагає розгляду правомочності рішень адміністративних судів для здійснення контролю в адміністративному порядку окремо в двох сферах: поперше, у сфері діяльності публічної адміністрації у формі адміністративних розпоряджень та постанов, виданих у адміністративному провадженні, подруге, у сфері діяльності публічної адміністрації в інших формах, що стосуються скарг скерованих до адміністративних судів.

У першій сфері значення правомочності рішення адміністративних судів варто вивести із схожої конструкції заходів, які застосовуються у адміністративних судах і заходів перевірки адміністративного рішення (постанови), виданого у адміністративному порядку. Конструкція заходів, які застосовуються у адміністративних судах, прийнята в ст. 145 з.п.п.а.с., частково збігається з основами перевірки адміністративного рішення (постанови), виданого у позачерговий спосіб адміністративного провадження. Ст. 145 § 1 п. 1 бук. в з.п.п.а.с. відсилає до підстав поновлення провадження, врегульованих у Адміністративно-процесуальному кодексі та врегульованих у Законі про оподаткування. Ст. 145 § 1 п. 2 цього закону відсилає до застосування основ

ствердження недійсності врегульованих у Адміністративно-процесуальному кодексі врегульованих у Законі про оподаткування. В адміністративному (податковому) порядку допускається оскарження адміністративного рішення відповідного праву зважаючи на цілеспрямованість захисту суспільного інтересу, а в податковому публічного інтересу, як теж з уваги на захист справедливого інтересу сторони. Прийняття єдиної правової конструкції підстав заходів, які застосовуються в адміністративних судах з основами застосування оспорюваної санкції та санкції недійсності у позачерговий спосіб адміністративного та податкового провадження, викликало і викликає інтерпретаційні сумніви щодо допустимості позачергових способів адміністративного та податкового провадження після видання правомочного рішення адміністративного суду, що відхиляє скаргу на адміністративне рішення (постанову). У рішенні від 30 квітня 1986 року, SA/Wr 137/86, Вищий адміністративний суд підкреслив: „1. Атрибут «правомочності» рішення Вищого адміністративного суду стосується лише сфери відповідності праву кінцевого рішення і не створює перешкод для його зміни або скасування у позачерговий адміністративний спосіб, передбачений для оспорювання рішень без правових недоліків. 2. Допускається поновлення адміністративного провадження, яке закінчилося остаточним рішенням, щодо якого адміністративний суд відхилив скаргу, якщо після судового рішення з'являться передумови для поновлення адміністративного провадження, про що йдеться в ст. 145 § 1 п. 1, 2, 5, 7, 8 АПК»¹⁷. У рішенні від 17 лютого 1988 року, I SA 891/87, Вищий адміністративний суд прийняв: „Відсутність передумов для поновлення адміністративного провадження на основі ст. 145 § 1 АПК у справі, яка закінчилася остаточним рішенням органу публічної адміністрації, якщо скарга на це рішення була відхилена Вищим адміністративним судом, а якщо передумови поновлення подано обставини, які суд вже знав»¹⁸. Сумніви щодо допустимості ствердження недійсності рішення в адміністративному порядку після видання правомочного рішення адміністративного суду, який відхилив скаргу на це рішення були предметом постанови Вищого адміністративного суду від 7 грудня 2009 р., шифр акт I OPS 6/09. Вищий адміністративний суд прийняв: „Вимога визнання недійсності рішення, стосовно якого відхилено скаргу правомочним рішенням адміністративного суду повинна бути вирішена шляхом видачі рішення про відмову відкриття провадження (ст. 157 § 3 АПК) тоді, коли в результаті початкового розгляду змісту вимоги орган публічної адміністрації встановить наявність — зважаючи на попередньо видане рішення суду — перешкоди, яка не допускає розгляд вимоги. В інших випадках орган публічної адміністрації зобов'язаний розглянути вимогу по суті застосовуючи ст. 158 § 1 в зв'язку з ст. 156 § 1 АПК”. В обґрунтуванні закону вказано: „Таким чином, необхідним

¹⁷ „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1987, № 4, п. 82.

¹⁸ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1988, № 1, п. 38.

є встановлення, чи відхилення скарги наступило в результаті розгляду у адміністративному суді, також обставин, які відповідають вказаним у вимозі визнання недійсності рішення передумовам для поновлення (ст. 156 § 1 АПК). Якщо так, видане рішення закряє органів адміністрації дорогу до поновлення провадження у справі визнання недійсності рішення, оскільки внесена вимога входила би в сферу оцінки, яка стосується правомочності рішення суду (правового питання, яке чітко прокоментував суд формулюючи вислів щодо відповідності праву оскарженого рішення). Можлива також і така ситуація, у якій особа, що виступає з вимогою визнання недійсності рішення назве обставини, які вийшли поза межі рішення суду, наприклад, факт попереднього рішення справи іншим остаточним рішенням, або зверне увагу на факт відхилення скарги через відсутність повноваження оскаржуваного. Обумовлена об'єктивними причинами відсутність поінформованості суду про істотні для результату процесу обставини справи спричиняє, що поза сферою судового контролю щодо правомочності рішення суду буде те, на що пошлеться особа, що вносить вимогу. У такому випадку, правомочне рішення, що відхилиє скаргу на рішення не було би перешкодою для проведення провадження з метою суттєвого розгляду вимоги, поданої до органу адміністрації”.

Допустимість перевірки адміністративного рішення у позачерговому порядку адміністративного провадження після правомочного рішення адміністративного суду, що відхилив скаргу на адміністративне рішення (постанову) викликає інтерпретаційні сумніви пов'язані з конструкцією позачергових порядків адміністративного провадження, що лише в певних межах співпадає з перевіркою в судовому порядку. Як вже було вказано, перевірка у судовому порядку і у позачерговому порядку адміністративного провадження збігається стосовно підстав відхилення рішення (постанови), та підстав для ствердження недійсності рішення (постанови). Перевірка у судовому порядку обмежена в часі — терміном складання скарги, помилка якого спричиняє закриття допустимості даної процедури. Перевірка в адміністративному порядку у позачерговий спосіб в принципі не обмежена термінами допустимості використання цих способів¹⁹.

¹⁹ Обмеження впроваджене у межах терміну вимоги поновлення адміністративного провадження. Згідно з ст. 148 Адміністративно-процесуального кодексу „Заява про поновлення провадження подається у орган публічної адміністрації, що видав у справі рішення в першій інстанції протягом одного місяця від дня, коли сторона довідалася про обставину, яка є підставою до поновлення провадження [§ 1]. Термін для складення заяви про поновлення провадження з причини вказаної в ст. 145 § 1 п. 4 починається від дня, коли сторона довідалася про рішення [§ 2]”. У податковому провадженні Закон про оподаткування приймає обмеження терміном складення вимоги про початок провадження у справі поновлення провадження. Згідно ст. 241 § 2 Закону про оподаткування „Поновлення провадження з причин, вказаних в ст. 240 § 1: 1) п. 4 настає лише на вимогу сторони, яку внесено терміном одного місяця від дня отримання повідомлення про видання рішення; 2) п. 8 або 11 настає лише на вимогу сторони внесено терміном одного місяця відповідно від дня вступу в силу рішення Конституційного Трибуналу або опублікування рішення Європейського Трибуналу Справедливості у Збірнику

Ця конструкція закриття судової дороги терміном внесення скарги до адміністративного суду і конструкція тимчасово відкритої дороги до позачергових порядків адміністративного провадження викликає сумніви щодо її допустимості після винесення правомочного судового рішення. Положення Адміністративно-процесуального кодексу не регулюють допустимості позачергового порядку після винесення правомочного судового рішення. Регулюючи допустимість цих порядків, користуються поняттям остаточного рішення (ст. 145 § 1, ст. 154, ст. 155 Адміністративно-процесуального кодексу), або поняттям рішення (ст. 156 § 1 Адміністративно-процесуального кодексу), не впроваджується поняття правомочного рішення. Така відсутність регулювання вказувала б допустимість цих позачергових порядків після винесення правомочного рішення адміністративного суду. Закон про оподаткування містить в цій сфері регулювання тільки щодо допустимості порядку ствердження недійсності рішення (постанови) після винесення правомочного рішення адміністративного суду. Згідно з ст. 249 § 1 п. 2 Закону про оподаткування „Податковий орган видає рішення про відмову порушення провадження у справі ствердження недійсності остаточного рішення, якщо особливо: [...] 2) адміністративний суд відхилив скаргу на це рішення, хіба що вимога базується на положенні ст. 247 § 1 п. 4”. Це обмеження обов'язкове також при порушенні провадження у справі ствердження недійсності також з органу (ст. 249 § 2 Закону про оподаткування).

Відсутність поза вказаним винятком регулювання допустимості позачергових порядків адміністративного провадження після винесення правомочного рішення адміністративного суду спричиняє, що регулювання в цій сфері варто шукати в з.п.п.а.с., а відтак в регулюванні ст. 171 цього закону. З прийнятих меж правомочності рішення суду визначених у ст. 171 з.п.п.а.с. виникає, що допустимість позачергових порядків визначає предмет вирішення правомочного рішення. Після виключення з розгляду правомочного рішення, яке відхилила скаргу до адміністративного суду з суб'єктивної причини — відсутності повноваження до внесення скарги — решта сфери вирішення визначає заходи, які застосовує адміністративний суд. Контролюючи відповідність праву оскарженого адміністративного рішення (постанови), суд зобов'язаний керуватися відповідністю права з точки зору обов'язку застосування заходів врегульованих у ст. 145 з.п.п.а.с. Адміністративний суд зобов'язаний в першу чергу оцінити відповідність оскарженого рішення з точки зору тяжкого кваліфікованого порушення права, закріпленого санкцією недійсності, а після її виключення з точки зору звичайного порушення положень матеріального права, а також кваліфікова-

Законів Європейського Союзу”. У податковому провадженні Закон про оподаткування вводить обмеження терміну початку позачергового порядку відхилення або зміни правильного рішення або з некваліфікованим недоліком. Згідно з 256 Закону про оподаткування „Податковий орган відмовляє розпочати провадження у справі відхилення або зміни остаточного рішення, якщо вимога була внесена після 5 років від дня отримання рішення [§ 1]. Термін окреслений в § 1 стосується також початку провадження в справі відхилення або зміни остаточного рішення [§ 2]”.

ного порушення положень процесуального права, в останню чергу — інших порушень положень процесуального права. Адміністративний суд відхиляючи скаргу на рішення (постанову), зобов'язаний усунути появу недоліків, закріплених санкцією недійсності. Недолік, закріплений санкцією недійсності рішення це недолік, який стосується рішення. З різновиду порушень положень права перерахованих у ст. 156 § 1 Адміністративно-процесуального кодексу, а в податковому провадженні в ст. 247 § 1 Закону про оподаткування виникає, що це такого виду порушення, які не можуть бути виявлені після видання правомочного рішення адміністративного суду. Можна підтримати тільки виняток впроваджений в Законі про оподаткування, який допускає провадження у справі ствердження недійсності після видання правомочного рішення суду, якщо з'явилася обставина, що рішення, щодо якого суд відхилив скаргу, стосується справи, яка була вже вирішена іншим остаточним рішенням. Можна підтримати з цього погляду, що результати правомочності рішення суду повинні бути відхилені у судово-адміністративному процесі через поновлення цього провадження (ст. 273 § 2 з.п.а.с.). Однак варто підтримати правило: правомочне рішення адміністративного суду, яке відхиляє скаргу виключає допустимість провадження у справі ствердження недійсності рішення (постанови).

Роздумуючи про допустимість поновлення адміністративного провадження після винесення правомочного рішення суду, яке відхиляє скаргу на рішення (постанову), варто взяти до уваги, що кваліфікована недостатність процесу, яка стосувалася провадження, може з'явитися після закінчення судово-адміністративного провадження. Після винесення правомочного рішення можуть з'явитися обставини, незнані досі адміністративному судові (наприклад, факт підробки доказів, поява нових фактичних обставин, нових доказів), також може з'явитися нова підстава — рішення Конституційного Трибуналу про неконституційність нормативного акту, на підставі якого було видане рішення (постанова), рішення Європейського Трибуналу Справедливості. У такому випадку варто вказати на обмеження правомочності рішення суду, відтак на допустимість перевірки рішення (постанови) у порядку поновлення адміністративного (податкового) провадження.

У адміністративному порядку позачергових способів провадження допускається перевірка адміністративного рішення, що базується на критерії відповідності до суспільного, публічного інтересів, а також до інтересу сторін. Базування перевірки в цих порядках на критеріях цілеспрямованості діяльності, а отже не на оцінці відповідності праву, визначає наперед про допустимість цих порядків після винесення правомочного рішення адміністративного суду про відхилення скарги.

Якщо йде мова про інші різновиди скарг до вирішення, для яких характерним є адміністративний суд, то допустимість перевірки діяльності публічної адміністрації після винесення правомочного рішення суду про відхилення скарги регулюються по-різному. Так, наприклад, у випадку від-

хилення скарги на акт місцевого права або постанову (рішення) органів територіального самоврядування не можна говорити про порядок перевірки в адміністративному порядку. Перевірка в адміністративному порядку виконується у порядку контролю і обмежена законодавчим терміном контрольної компетенції, після закінчення якого минає термін: згідно з ст. 91 п. 1 закону про місцеве самоврядування „Постанова або рішення органу гміни, що суперечать праву є недійсними. Про недійсність рішення або постанови цілком або частково вирішує орган контролю в термін не довший ніж 30 днів від дня отримання рішення чи постанови, у порядку визначеному в ст. 90”. Згідно з ст. 93 п. 1 закону про місцеве самоврядування „Після закінчення терміну вказаного в ст. 91 п. 1 орган контролю не може в рамках власної компетенції ствердити недійсність рішення або постанови органу гміни. У такому випадку орган контролю може оскаржити постанову або рішення до адміністративного суду”²⁰. Після винесення правомочного рішення суду, який відхиляє скаргу на акт місцевого права, розпорядження або постанову органу територіального самоврядування, не можна розглядати допустимості перевірки у адміністративному порядку, а лише допускається відхилення або зміни органом територіального самоврядування, що однак не пов'язано з контролем відповідності права, але оцінкою цілеспрямованості даного вирішення прийнятого в акті.

Інша конструкція прийнята у сфері актів місцевого права встановлених місцевими органами державної адміністрації у воєводстві. Акти місцевого права місцевих органів державної адміністрації підлягають контролю у судово-адміністративному провадженні та у адміністративному порядку. Згідно з ст. 63 п. 1 закону від 23 січня 2009 р. про воєводу та державну адміністрацію у воєводстві²¹ „Кожен, чий правовий інтерес або вповноваження були порушені положенням акту місцевого права, виданим воєводою або органом державної адміністрації, у справі зі сфери публічної адміністрації, може після безрезультатного призову до органу, який видав положення, або органу, вповноваженого відхилити положення у порядку контролю для усунення порушення права, оскаржити положення до адміністративного суду”. Згідно з ст. 61 п. 1 цього закону „Прем'єр Міністр відхиляє, у порядку контролю, акти місцевого права, а також розпорядження, встановлені воєводою або органами державної адміністрації, якщо вони не відповідають розпорядженням та актам, що видані з метою їхнього виконання, а також може їх відхилити з причини невідповідності з політикою Ради Міністрів або через порушення принципів ретельності та господарності”. У тих межах, в яких критерії контролю адміністративного суду та критерії контролю Прем'єр Міністра збігаються, правомочне рішення адміністративного суду, що відхиляє скаргу на акт місцевого

²⁰ Таке розв'язання є також у ст. 79 п. 1 у зв'язку із ст. 81 п. 1 закону про повітове самоврядування, в ст. 82 п. 1 в зв'язку із ст. 82 с п. 1 закону про воєводське самоврядування.

²¹ Збірник законів (Dz.U.), № 31, п. 206.

права виключає допустимість відхилення акту у адміністративному порядку. Відхилення скарги не виключає відхилення акту місцевого права з причин невідповідності політиці Ради Міністрів чи з причин порушення принципів ретельності та господарності. Адміністративний суд не встановлює предметом вирішення відхиленого акту місцевого права на основі відповідності політиці Ради Міністрів, із принципами ретельності та господарності, що означає, що в цих межах не можна виводити правомочність рішення суду.

У сфері інших різновидів скарг до адміністративного суду немає у адміністративному порядку регулювання щодо перевірки діяльності публічної адміністрації. Це стосується скарг на інші акти або дії зі сфери публічної адміністрації, які стосуються повноважень або обов'язків, що впливають з положень права. Після винесення правомочного рішення адміністративного суду, яке відхиляє скаргу, можна лише говорити про зміну вирішення органом публічної адміністрації, не про підлягання оцінці відповідності праву. У випадку індивідуальних інтерпретацій положень податкового права правомочне рішення суду, що відхиляє скаргу, має силу правомочного рішення суду. Згідно з ст. 14c § 1 Закону про оподаткування „Міністр, що відповідає за публічні фінанси може змінити видану загальну або індивідуальну інтерпретацію, якщо він визнає її неправильність, беручи до уваги судові рішення судів, Конституційного Трибуналу або Європейського Трибуналу Справедливості”. Якщо після винесення правомочного рішення, що відхиляє скаргу на індивідуальну інтерпретацію положень податкового права, було змінено тлумачення положень податкового права у судовій юрисдикції, або для врахування виданих після правомочного рішення суду рішень Конституційного Трибуналу, рішень Європейського Трибуналу Справедливості, допускається зміна виданої індивідуальної інтерпретації положень податкового права.

4. Заключні зауваження

Контроль за діяльністю публічної адміністрації, що здійснюють незалежні адміністративні суди належить до однієї з основних цінностей демократичної правової держави. Це відображається у регулюванні контролю адміністративних судів у Конституції Республіки Польщі. Контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється незалежними судами від імені Республіки Польщі. Згідно з ст. 174 Конституції Республіки Польщі „Суд і Трибунали видають рішення від імені Республіки Польщі”. Таке впорядкування контролю адміністративних судів вимагає впорядкування обов'язкової сили правомочних рішень адміністративних судів. Це обґрунтовує впровадження такого регулювання, яке виключає правову можливість підриву сили рішення виданого від імені держави на шляху невиконання стандартів у судовому порядку в межах безстороннього та незалежного розгляду і вирішення.

Це вимагає опрацювання принципів концепції правомочності рішень адміністративних судів, яка би виключила допустимість підриву сили обов'язкового правомочного рішення, виданого у адміністративному порядку. У доктрині цивільного процесу підкреслюється, що сила, яка зв'язує правомочне рішення суду як акт державної влади обґрунтовує надання рішенню імперативного характеру²². „Сила правомочного рішення суду характеризується по суті двома аспектами. Перший стосується факту існування правомочного рішення, другий проявляється в силі як в окресленій правовій цінності вирішення змісту рішення. Правомочне рішення несе за собою ті наслідки, що ніхто не може заперечувати факту існування рішення і його окресленого змісті, незважаючи на те, чи був чи ні стороною в провадженні, у результаті якого було видане рішення, яке стало правомочне”²³.

Закон Про право провадження перед адміністративними судами приймає регулювання правомочності рішень адміністративних судів, що базується на регулюванні, прийнятому у Цивільно-процесуальному кодексі. Ст. 170 цього закону має ідентичне звучання зі ст. 365 § 1 Цивільно-процесуального кодексу, говорячи що „Правомочне рішення пов'язує не тільки сторони та суд, який його видав, але також інші суду та інші державні органи, а у випадках передбачених законом і інші особи”. Ст. 171 з.п.а.с. звучить як ст. 366 Цивільно-процесуального кодексу: „Правомочне рішення має характер правомочності рішення суду тільки щодо того, що у зв'язку зі скаргою було предметом вирішення”.

Прийняття концепції правомочності рішень та концепції сили правомочності рішень суду, що базується на рішеннях прийнятих у цивільному процесі не є відповідним до контролю, який здійснює адміністративний суд. Контроль, що базується на оцінці об'єктивної відповідності праву оскарженої дії публічної адміністрації та пристосованих до цієї конструкції заходів. Це викликає сумніви щодо конфлікту цінності у двох принципових питаннях. Перше питання — це допустимість права скарги на діяльність публічної адміністрації, щодо якої видано правомочне рішення адміністративного суду, пов'язаної з конституційним правом скарги і потребою правової впевненості у межах обов'язковості правомочного рішення адміністративного суду, що спричиняє тривалість діяльності публічної адміністрації. Друге важливе питання це допустимість порушення сили правомочного рішення адміністративного суду у адміністративному порядку. На противагу цивільному процесу, який містить закриту систему перевірки рішень суду лише шляхом цього процесу, що означає системну єдність перевірки, яка здійснюється незалежними судами (суд вищої інстанції, Найвищий Суд), судово-адміністративний процес є одним з елементів системи контролю за діяльністю публічної адміністрації, який

²² K. Piasecki, [в:] T. Ereciński та ін., *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, Warszawa 1989, s. 590.

²³ Там само.

не є єдиною системною конструкцією. І в цій сфері є потреба опрацювання сили правомочності рішення адміністративного суду.

Сумніви щодо сили правомочності рішення адміністративного суду можуть виникати також з інших правових вирішень, прийнятих у законі Право про провадження перед адміністративними судами. Правомочність та силу правомочності рішення суду визначає вирішення адміністративного суду і в цій сфері рішення має обов'язкову силу. Важливу роль для визначення предмету вирішення має обґрунтування рішення. У випадку відхилення скарги у адміністративному суді саме формулювання рішення не дає відповіді на запитання щодо меж предмету вирішення, а відтак чи суд відмовив застосовувати заходи щодо оскарженої дії з причин відсутності повноважень до оскарження чи у зв'язку з відповідністю праву. Згідно з ст. 141 § 2 з.п.п.а.с. „У справах, стосовно яких відхилено скаргу, обґрунтування рішення оформлюється на заяву сторони, яка подала заяву в термін семи днів з дня оголошення рішення або його вручення”. Відсутність обґрунтування утруднює або навіть робить неможливим визначення предмету вирішення. Для дотримання сили правомочності рішення важливу роль відіграє визначення у рішенні предмету справи, що при відсутності обґрунтування буде підставою для визначення предмету вирішення.

Правомочність рішення адміністративних судів є важливим елементом формування права на суд, що свідчить про його значення в захисті прав людини і сили, яка зобов'язує діяльність публічної адміністрації за допомогою впровадження стану правової впевненості у правовому обігу. Правова впевненість повинна бути підставою концепції правомочності рішень адміністративних судів.

Summary

The Concept of the Finality of Rulings by Administrative Courts

In order to develop the concept of finality of rulings issued by administrative courts, we need to take into account many factors. As a result, the issue of finality of rulings by administrative courts is more complex than the essence of finality of court rulings in civil and in criminal proceedings. Unlike civil and criminal proceedings, in which the right to trial is based on a uniform manner of administering justice by independent courts of law and the Supreme Court, administrative court proceedings are part of a complex system that controls the work of public administration. The finality of administrative court rulings requires taking into account not only the right to trial but also the force of administrative court rulings with regard to the admissibility of control of public administration in a different system of verification — verification by means of an administrative procedure.