

Marcin KAMIŃSKI*
Politechnika Rzeszowska

PROBLEM WZRUSZALNOŚCI OSTATECZNYCH DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH OPARTYCH NA WADLIWEJ WYKŁADNI PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W NAJNOWSZYM ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie przesłanek wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych opartych na wadliwej wykładni prawa wspólnotowego. W ramach analizy zaprezentowano problem stosunku prawa wspólnotowego do krajowych porządków prawnych oraz najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wskazujące warunki proceduralne uchylania ostatecznych decyzji, które nie uwzględniają wykładni prawa wspólnotowego ustalonej przez Trybunał po wydaniu decyzji.

1. Z chwilą wejścia w życie traktatu z 16 kwietnia 2003 roku o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej polski porządek prawny znalazł się w zupełnie nowej sytuacji. Od dnia akcesji prawo Unii Europejskiej stało się prawem obowiązującym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, która podobnie jak inne państwa członkowskie ma obowiązek stosowania prawa wspólnotowego i zapewnienia mu pełnej efektywności (skuteczności). Obowiązek ten rozciąga się na organy władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, w tym organy administracji publicznej. Praktyczną konsekwencją związania prawem wspólnotowym jest uznanie, że prawo wspólnotowe musi być traktowane nie tylko jako podstawa normatywna działań organów władzy państwowej, ale również jako podstawa oceny prawnej tych działań podejmowanych na podstawie prawa krajowego.

Jedną ze sfer działalności organów władzy publicznej, na którą prawo wspólnotowe wywiera bezpośredni lub pośredni wpływ, jest sfera działań władczych organów administracji publicznej, w szczególności zaś wyznaczony normatywnie obszar kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych.

Dziedziny krajowego prawa administracyjnego można podzielić według stopnia i zakresu oddziaływania prawa wspólnotowego na trzy podstawowe grupy¹.

* Dr Marcin Kamiński, Katedra Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska

¹ S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zw. dr. hab. Januszowi Borkowskiemu – przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 40-42.

Pierwszą grupę stanowią te obszary regulacji, które prawo wspólnotowe normuje w pełni albo w znaczącym stopniu (w celu unifikacji), najczęściej za pomocą rozporządzeń (np. prawo celne, prawo organizacji rynków rolnych). W obszarach tych organy administracji publicznej wydają zasadniczo decyzje bezpośrednio na podstawie norm zawartych w rozporządzeniach, które mają charakter podstaw materialnoprawnych lub proceduralnych.

Druga grupa dziedzin prawa administracyjnego jest poddana procesowi harmonizacji, przede wszystkim za pomocą dyrektyw. Jak wiadomo, akty prawa wtórnego tego rodzaju wiążą jedynie co do celów, które mają zostać osiągnięte przez państwo członkowskie, pozostawiając temu państwu swobodę w zakresie metod i sposobu ich realizacji. Wydanie dyrektyw rodzi zasadniczo obowiązek implementacji w określonym terminie norm zawartych w dyrektywach, czyli przeniesienia ich treści do porządku krajowego za pomocą aktów prawa powszechnie obowiązującego (głównie ustaw). W tym przypadku podstawą materialnoprawną wydania decyzji administracyjnej są normy krajowe², jednakże treść dyrektyw pozostaje w dalszym ciągu (po zakończeniu procesu implementacji) wzorcem dla oceny transpozycji i dla interpretacji³ norm krajowych powstałych w jej wyniku.

Trzecią grupę dziedzin stanowią te obszary zagadnień, które nie są regulowane bezpośrednio przez prawo wspólnotowe, pozostając nadal w zakresie wyłącznej swobody normodawczej ustawodawcy krajowego (np. prawo oświatowe, prawo pomocy społecznej).

Należy jednak zauważyć, że bez względu na intensywność i zakres regulacji prawa wspólnotowego organy administracyjne państw członkowskich mają zawsze obowiązek uwzględniania w procesie stosowania prawa ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wynikających z norm traktatowych (Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, TWE) lub będących wynikiem działalności orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), a zatem nie ma obecnie takiej dziedziny prawa administracyjnego, która pozostawałaby całkowicie poza zasięgiem prawa wspólnotowego⁴.

Powyższa uwaga skłania do zastanowienia się nad kwestią wpływu naruszenia norm prawa wspólnotowego przez organy administracji publicznej na obowiązywanie decyzji, a przede wszystkim na możliwość albo konieczność weryfikacji takich decyzji w administracyjnych postępowaniach nadzwyczajnych. Oczywiście trudno w tym miejscu podjąć się zadania poruszenia wszystkich kluczowych problemów związanych z tą tematyką. Zgodnie z zakresem tytułu w dalszych rozważaniach zostanie podjęty problem przesłanek oraz granic wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych, które naruszają prawo wspólnotowe w następstwie wadliwej wykładni prawa wspólnotowego. Należy jednak od razu zastrzec, że aktualne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu w zakresie wpływu naruszenia prawa wspólnotowego

² W tym przypadku mówi się o pośrednim stosowaniu prawa wspólnotowego przez organy krajowe. O bezpośrednim stosowaniu tego prawa można mówić, gdy normy tego prawa (zawarte w traktatach lub rozporządzeniach) stanowią podstawę prawną aktów stosowania prawa (por. wyżej). Zob. S. Biernat, *Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej: wyzwania dla organów stosujących prawo*, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, pod red. nauk. E. Pionka, Warszawa 2003, s. 105.

³ Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Tom I. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 284.

⁴ S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, *op. cit.*, s. 42.

na obowiązywanie ostatecznych decyzji administracyjnych odnosi się jedynie do stosunkowo wąskiego obszaru aktów stosowania prawa organów krajowych.

2. Podstawowe problemy, jakie pojawiają się w ramach analizy wpływu naruszenia prawa wspólnotowego na obowiązywanie decyzji administracyjnych, dotyczą specyfiki prawa wspólnotowego, jego cech i zasad oraz stosunku do prawa krajowego. Nie ulega wątpliwości, że gdyby prawo wspólnotowe stanowiło integralną część prawa krajowego, a jego normy miały ten sam status, co normy krajowe, to można by odnieść wprost krajowe rozwiązania prawne w zakresie weryfikacji mocy wiążącej wadliwych decyzji i metodę ich wykładni do decyzji naruszających bezpośrednio albo pośrednio prawo wspólnotowe. Takie rozwiązanie nie jest jednak na obecnym etapie rozwoju integracji europejskiej dopuszczalne. Jedną z cech strukturalnych prawa wspólnotowego jest bowiem jego samoistność (autonomiczność) i nie można uznać, że porządek ten jest częścią składową prawa krajowego. Raczej mamy do czynienia z dwoma równoległe obowiązującymi porządkami prawnymi⁵, które pozostają we wzajemnych relacjach wyznaczonych zasadniczo przez prawo wspólnotowe.

Z punktu widzenia powyższych relacji najistotniejsze znaczenie ma oczywiście zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich. Nie sposób w tym miejscu szerzej omawiać zakresu i treści tej zasady, która opisywana jest szeroko w literaturze przedmiotu⁶. Warto jednak przypomnieć, że istota zasady pierwszeństwa sprowadza się do nakazu zapewnienia wszystkim normom prawa wspólnotowego przewagi (prymatu) w razie kolizji z normami prawa krajowego, bez względu na ich status hierarchiczny oraz czasokres obowiązywania⁷. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że supremacja prawa wspólnotowego nad prawem krajowym dotyczy tylko sfery stosowania prawa w danej sprawie, a nie sfery jego obowiązywania⁸. Sprzeczność norm prawa krajowego z prawem wspólnotowym nie powoduje więc utraty przez te normy mocy wiążącej, a jedynie nakłada na organy stosujące prawo obowiązek pominięcia tych norm przy rozstrzyganiu danej sprawy i oparcia się na normach wspólnotowych.

Jeśli chodzi o zakres zastosowania zasady pierwszeństwa w stosunku do norm prawa krajowego, to należy stwierdzić, że w świetle orzecznictwa ETS jest on praktycznie nieograniczony⁹. Zasada ta rozciąga się więc nie tylko na normy najwyższego stopnia (konstytucyjne) i inne normy generalno-abstrakcyjne¹⁰, ale ma, według Trybunału, obejmować również normy konkretno-indywidualne (w tym decyzje administracyjne)¹¹.

Jak wyżej stwierdzono, zasada pierwszeństwa aktualizuje się w sytuacji kolizji norm wspólnotowych z normami krajowymi. Organy administracji publicznej jako organy stosujące prawo mają obowiązek badania zgodności prawa krajowego z prawem

⁵ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 42-43.

⁶ Zob. np. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999, s. 119 i dalsze; M.M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrowski, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 243 i dalsze.

⁷ C. Mik, *Prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom I*, Warszawa 2002, s. 551.

⁸ Np. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, op. cit., s. 120; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, op. cit., s. 257-261.

⁹ Por. wyrok w sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal, Zb. Orz. 1978, s. 644.

¹⁰ Por. wyrok w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

¹¹ Zob. wyrok w sprawie 224/97 Erich Ciola v. Land Vorarlberg, Zb. Orz. 1999, s. I-2517; orz. 118/00 Gervais Larsy v. INASTI, Zb. Orz. 2001, s. I-5063.

wspólnotowym. W tym celu konieczne jest dokonanie wykładni, podlegającej zastosowaniu prawa krajowego i odpowiednich norm prawa wspólnotowego oraz ich porównawcze zestawienie¹². Proces wykładni powinien przy tym zmierzać do tego, aby normom prawa krajowego nadać takie znaczenie, które zapewni im zgodność z prawem unijnym¹³. Organy administracji publicznej mają więc w pierwszej kolejności obowiązek nadania prawspólnotowej wykładni prawa krajowego w celu uniknięcia niegodności z prawem wspólnotowym¹⁴. Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązek ten (zwany również zasadą skutku pośredniego prawa wspólnotowego) nie ma charakteru nieograniczonego. Tego rodzaju wykładnia może mieć miejsce tylko wtedy, gdy interpretacja językowa norm prawa krajowego nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów. W każdym razie nie jest dopuszczalne przekroczenie granic wykładni językowej¹⁵, a zakres zastosowania tej zasady praktycznie zamyka się w granicach luzu decyzyjnego organów stosowania prawa oraz interpretacji pojęć niedookreślonych¹⁶. Dopiero w sytuacji, gdy wykładnia prawspólnotowa nie jest możliwa albo gdy nie prowadzi ona do wyeliminowania niezgodności między prawem krajowym a prawem wspólnotowym, po stronie organów stosowania prawa (w tym organów administracji publicznej¹⁷) powstaje powinność odmowy zastosowania prawa krajowego i przyjęcia jako podstawy rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej) odpowiedniej normy prawa wspólnotowego¹⁸. W praktyce operacja wydawania decyzji administracyjnej w oparciu o normy prawa wspólnotowego będzie zasadniczo polegała albo na wyszukaniu w prawie krajowym normy zgodnej z prawem wspólnotowym i przyjęciu jej za podstawę rozstrzygnięcia, albo też na odpowiednim przekształceniu normy krajowej w celu nadania jej treści zgodnej z prawem wspólnotowym¹⁹. W piśmiennictwie słusznie podnosi się, że wymagania stawiane organom administracji publicznej w zakresie oceny zgodności norm krajowych z prawem wspólnotowym i odmowy zastosowania prawa krajowego są zbyt daleko idące. Przede wszystkim wskazuje się, że organy te nie tylko odznaczają się na ogół słabszą znajomością reguł i metod wykładni prawa, ale również w razie wątpliwości, co do rozumienia norm prawa wspólnotowego, są pozbawione kompetencji do występowania do ETS z pytaniem prejudycjalnym w trybie art. 234 TWE²⁰. Nie można też nie zauważyć, że organy

¹² S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, op. cit., s. 43.

¹³ S. Biernat, *Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej: wyzwania dla organów stosujących prawo*, op. cit., s. 106.

¹⁴ S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa Wspólnot Europejskich w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 123 i dalsze. Por. też M.M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, s. 285-288 i wskazane tam najnowsze orzecznictwo.

¹⁵ A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire**, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, op. cit., s. 191.

¹⁶ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, op. cit., s. 284.

¹⁷ Por. wyrok w sprawie 103/88 *Fratelli Costanzo v. Comune di Milano*, Zb. Orz. 1989, s. 1839; wyrok w sprawie 118/00 *Gervais Larys v. INASTI*, Zb. Orz. 2001, s. I-5063.

¹⁸ Por. wyrok w sprawie 157/86 *Mary Murphy and others v. Bord Telecom Eireann*, Zb. Orz. 1988, s. 673 (zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, op. cit., s. 285) oraz S. Biernat, *Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej: wyzwania dla organów stosujących prawo*, op. cit., s. 106.

¹⁹ S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, op. cit., s. 44.

²⁰ Zob. np. S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, *Studia Prawno-Europejskie* 2002, t. VI, s. 90; S. Biernat, *Przystąpienie Rzeczypospolitej*

administracji publicznej w przeciwieństwie do sądów nie posiadają atrybutów niezależności i niezawisłości w zakresie orzekania, a ich podległość obowiązującemu porządkowi krajowemu nie kończy się na poziomie ustawy. Powoduje to, że dopuszczalność stawiania przed nimi wymogów względnie niezależnej pro wspólnotowej interpretacji prawa oraz odmowy zastosowania norm ustawowych lub modyfikacji krajowej podstawy normatywnej wydawanych decyzji administracyjnych wydaje się co najmniej wątpliwa.

3. Wskazane wyżej obowiązki organów administracji publicznej w procesie stosowania prawa są konsekwencją zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz zasady efektywności (skuteczności) tego prawa. W świetle tych zasad na wszystkich organach administracji ciąży również bardziej ogólny obowiązek przestrzegania i uwzględniania prawa wspólnotowego z urzędu w każdym stanie sprawy administracyjnej. Powinność ta odnosi się tak do organów pierwszej, jak i drugiej instancji²¹.

Pozostaje jednak postawione wyżej pytanie o zakres i charakter wpływu naruszenia prawa wspólnotowego na możliwość czy też konieczność administracyjnej weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych poza tokiem instancji²².

Naruszenie prawa wspólnotowego w toku wydawania decyzji administracyjnej (w pierwszej albo drugiej instancji) może prowadzić do powstania wady kwalifikowanej albo niekwalifikowanej ostatecznej decyzji administracyjnej. Weryfikacja decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną odbywa się w dwóch nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego – w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 k. p. a.) oraz w trybie stwierdzenia nieważności (art. 156 k. p. a.). Weryfikacja decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi jest z kolei możliwa w trybie postępowania w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji na podstawie art. 154, 155 i 161 k. p. a. Wszystkie nadzwyczajne tryby weryfikacji ostatecznych wadliwych decyzji administracyjnych oparte są na zasadzie niekonkurencyjności, tzn. że poszczególne tryby mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie²³.

Nie podejmując szerszych rozważań na temat kwalifikacji poszczególnych typów naruszeń prawa wspólnotowego na tle przesłanek weryfikacji ostatecznych decyzji w ramach trybów nadzwyczajnych, należy ogólnie stwierdzić, że bezpośrednie obowiązywanie prawa wspólnotowego na terytorium państw członkowskich oraz zasada jego pierwszeństwa jednoznacznie wskazują, że wszelkie naruszenia norm tego prawa podlegają sankcjonowaniu w trybie i na zasadach określonych w krajowym porządku prawnym. Jeżeli chodzi o ostateczne decyzje administracyjne, to trzeba przyjąć, że administracyjna weryfikacja ich mocy obowiązującej z powodu wadliwości powstałych na skutek naruszenia norm prawa wspólnotowego, może odbywać się tylko w nadzwyczajnych trybach postępowania określonych w k. p. a. Zupełnie odrębnym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie, czy wady ostatecznych decyzji administra-

Polskiej do Unii Europejskiej: wyzwania dla organów stosujących prawo, op. cit., s. 107; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich, op. cit.*, s. 260. Zob. też M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1999, z. 11, s. 26-27.

²¹ S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe, op. cit.*, s. 45-46.

²² Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986, s. 120 i n.

²³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 605.

cyjnych należy oceniać według tej samej miary co naruszenia prawa krajowego. Z uwagi na specyficzny charakter porządku prawa wspólnotowego i jego supremację nad prawem krajowym mogą pojawiać się wątpliwości, co do zakresu zastosowania niektórych przesłanek weryfikacji ostatecznych decyzji. Szczególnie wydatnie problem ten może pojawić się na tle tych przesłanek, które mają charakter klauzul generalnych i wymagają każdorazowo przeprowadzenia nie tylko odpowiedniej wykładni, ale również zrelatywizowanego do realiów konkretnej sprawy procesu subsumcji. Przykładem takiej przesłanki jest jedna z przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji zawarta w pojęciu „rażącego naruszenia prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 k. p. a.)²⁴. W kontekście tej przesłanki można na przykład zastanawiać się nad właściwą metodą oceny stopnia naruszenia prawa przez decyzję administracyjną, która pozostaje w stanie sprzeczności z normami prawa pierwotnego (np. zakazem nakładania ceł z art. 25 TWE lub jedną z zasad ogólnych prawa wspólnotowego), normami rozporządzenia albo dyrektywy. W sytuacji kolizji z podstawowymi normami prawa pierwotnego przyjęcie, że mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, wydawałoby się uzasadnioną oceną. Jeśli jednak decyzja została wydana na podstawie normy krajowej, która następnie okazała się (np. w wyniku orzeczenia ETS w trybie art. 234 TWE) sprzeczna z normą prawa pierwotnego, to kwalifikacja takiego naruszenia prawa jako rażącego nie byłaby tak jednoznaczna. Podobne problemy mogą wystąpić w procesie „prowspólnotowej” wykładni pojęć warunkujących zakres zastosowania przyczyn uchylania lub zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi. Przykładowo wzruszanie ostatecznych decyzji, nietworzących praw nabytych dla strony (art. 154 k. p. a.) albo tworzących takie prawa (art. 155 k. p. a) wymaga interpretacji pojęć „interesu społecznego” lub „słusznego interesu strony”.

W dalszej kolejności należy podnieść kwestię, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w rozważanym kontekście wpływu naruszenia prawa wspólnotowego na dalsze obowiązywanie ostatecznej decyzji administracyjnej, przyjmuje, iż sam fakt stwierdzenia sprzeczności ostatecznej decyzji z prawem wspólnotowym (w następstwie wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym) nie może być interpretowany jako podstawa do nieograniczonej w czasie możliwości podważania trwałości decyzji. Trybunał uznaje bowiem, że integralną częścią zasad ogólnych prawa wspólnotowego, które, jak wiadomo, należą do prawa pierwotnego, są zasady pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego oraz autonomii proceduralnej państw członkowskich. Powyższe zasady są interpretowane w ten sposób, że państwa członkowskie Unii Europejskiej są uprawnione do stanowienia lub utrzymania regulacji prawnych, których celem jest ograniczenie czasowe możliwości podważania trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, które uzyskały cechę ostateczności związania w następstwie orzeczenia sądu najwyższej instancji, pozostając w sprzeczności z późniejszą wykładnią prawa wspólnotowego ustaloną przez Trybunał Luksemburski²⁵. W orzeczeniu z 12 II 2008 roku

²⁴ Por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 100 i dalsze; tenże, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 709-714.

²⁵ Trybunał przyjmuje, że prawo wspólnotowe nie określa konkretnego terminu na wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy załatwionej przed ostateczną decyzją administracyjną. Jednocześnie uznaje, że państwa członkowskie mogą wprowadzać terminy ograniczające dopuszczalność składania wniosku o wzruszenie ostatecznej decyzji w związku z uzyskaniem informacji o wyroku Trybunału, o ile terminy te mają „rozsądny charakter” i służą pewności prawa (zob. np. wyrok ETS z 10 VII 1997 roku w sprawie *Palmisani* C-261/95; wyrok z 24 IX 2002 roku w sprawie *Grundig Italiana* C-255/00). Ponadto zgodnie z zasadami skuteczności i równoważności krajowych rozwiązań proceduralnych w zakresie środków prawnych przeciwko

w sprawie C-2/06 (Willy Kempter KG przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas) Trybunał wyraźnie podkreślił, że „Prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, aby możliwość żądania ponownego rozpatrzenia i wzruszenia decyzji administracyjnej, która stała się ostateczna po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w prawie wewnętrznym, a która okazuje się być sprzeczna z przepisami prawa wspólnotowego w świetle ich późniejszej wykładni dokonanej przez Trybunał, w przypadku, gdy sąd krajowy, orzekający w ostatniej instancji zaniechał odesłania prejudycjalnego do Trybunału, została ograniczona w czasie, zgodnie z zasadą pewności prawa. Ustalenie terminu – zgodnie ze wspólnotowymi zasadami równowagi i skuteczności – w którym należy złożyć odpowiedni wniosek, należy do państw członkowskich. Należy podkreślić, że orzeczenie to jest kontynuacją linii orzeczniczej²⁶, której przełomowym punktem było orzeczenie z 13 I 2004 roku w sprawie C-453/00 (Kühne and Heitz NV przeciwko Productschap voor Pluimvee en Eieren). W wyroku tym Trybunał przyjął, że wynikająca z art. 10 TWE zasada lojalnej współpracy między państwami członkowskimi i Wspólnotą (zwana zasadą solidarności) nakłada na organ administracji publicznej, do którego trafi wniosek o uchylenie lub zmianę ostatecznej decyzji administracyjnej, obowiązek przeprowadzenia weryfikacji jej obowiązywania, w celu uwzględnienia wykładni przepisów prawa wspólnotowego ustalonej przez Trybunał po wydaniu tej decyzji, wskazującej na sprzeczność treści decyzji z prawem wspólnotowym, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) po pierwsze, właściwy organ administracji krajowej jest upoważniony przez odpowiednie przepisy do ponownego zbadania decyzji i ewentualnego dokonania jej weryfikacji;
- 2) po drugie, przedmiotowa decyzja stała się ostateczna w wyniku orzeczenia sądu krajowego, orzekającego w ostatniej instancji;
- 3) po trzecie, orzeczenie tego sądu, w świetle późniejszego wyroku Trybunału Luksemburskiego, opiera się na błędnej wykładni prawa wspólnotowego, którą sąd ten przyjął bez skierowania do Trybunału pytania prejudycjalnego w trybie art. 234 ust. 3 TWE;
- 4) po czwarte, podmiot wnoszący o zmianę lub uchylenie ostatecznej (prawomocnej) decyzji zwrócił się do właściwego organu administracji o weryfikację przedmiotowej decyzji „natychmiast po powzięciu wiadomości o istnieniu takiego orzeczenia Trybunału”.

4. Jak można łatwo dostrzec, katalog warunków sformułowanych przez Trybunał jest stosunkowo wąski i ogranicza zasięg zasady lojalnej współpracy w zakresie obowiązku uchylania lub zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych sprzecznych z prawem wspólnotowym w następstwie ustalenia prawidłowej wykładni prawa wspólnotowego przez Trybunał jedynie do przypadków, gdy ostateczność takich decyzji jest wynikiem orzeczenia odpowiedniego sądu ostatniej (najwyższej instancji). Biorąc pod uwagę polski

naruszeniom prawa wspólnotowego, zarówno terminy prekluzji procesowej, jak i tryb wnoszenia środków związanych z wzruszaniem ostatecznych decyzji opartych na przesłance sprzeczności z prawem wspólnotowym, nie mogą odbiegać na niekorzyść w stosunku do środków prawnych opartych na zarzucie naruszenia prawa krajowego (zob. np. wyrok 19 XI 1991 roku w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90 Francovich; wyrok z 13 III 2007 r. w sprawie Unibet C- 432/05; wyrok z 7 VI 2007 r. w sprawach połączonych C-222/05, C-223/05, C-224/05, C-225/05 van der Weerd i In.).

²⁶ Do tego nurtu orzeczniczego należy zaliczyć między innymi wyrok z 19 IX 2006 r. w połączonych sprawach Germany i Arcor przeciwko Republice Federalnej Niemiec C-392/04 i C-422/04 i-21.

model ustrojowy sądownictwa administracyjnego, można stwierdzić, że zakresem tego rodzaju decyzji będą mogły być objęte tylko decyzje administracyjne, które przeszły tok instancyjny w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Z uwagi na zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego i ostateczność orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych w wyniku rozpoznania skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, rozpatrujących skargi na ostateczne decyzje administracyjne, nie ulega wątpliwości, że orzeczenie Kühne and Heitz odnosi się tylko do tych ostatecznych decyzji administracyjnych, które zostały poddane dwuinstancyjnej kontroli sądowoadministracyjnej zakończonej prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podkreślić jednak należy, że możliwość weryfikacji obowiązywania ostatecznych decyzji administracyjnych, które przeszły kontrolę instancyjną w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jest na gruncie ustawy z 30 VIII 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p. s. a.), wyłączona w takim zakresie, w jakim zmierzałyby do podważenia oceny legalności decyzji zaskarżonej decyzji, dokonanej przez sąd administracyjny. Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z 25 VII 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 145 oraz 151 p. s. a. sąd administracyjny dokonuje kontroli decyzji administracyjnej pod względem kryterium zgodności z prawem i posiada kompetencje do przerwania trwałości jej obowiązywania jedynie w razie stwierdzenia, że zaskarżona decyzja jest dotknięta określonymi wadami (typami naruszeń prawa), które miały lub mogły mieć wpływ na prawidłowość konkretyzacji norm prawa materialnego lub procesowego w treści decyzji. Sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi i z urzędu przeprowadza kontrolę zgodności decyzji z obiektywnym porządkiem prawnym (art. 134 § 1 p. s. a.). Jednocześnie zgodnie z art. 153 p. s. a. ocena prawna wyrażona przez sąd administracyjny w wyroku oraz wskazania, co do dalszego postępowania są wiążące nie tylko dla sądu, ale również dla organu, którego decyzja była przedmiotem zaskarżenia. Oznacza to, że pogląd sądu administracyjnego, co do legalności zaskarżonej decyzji stanowi prawną zapórę dla możliwości weryfikacji jej obowiązywania w wewnątrzadministracyjnych trybach postępowania nadzwyczajnego. Jeżeli decyzja została uznana za zgodną z prawem w granicach wyznaczonych przez art. 145 p. s. a. i sąd skargę oddalił, to organ nie może w zakresie typów naruszeń prawa stypizowanych w tym przepisie dokonywać ponownej oceny jej legalności. W szczególności organy administracji nie mogą stwierdzić nieważności tego rodzaju decyzji lub uchylić jej w trybie wznowienia postępowania z powodu wad, które istniały w chwili wydania decyzji i powinny być objęte zakresem rozpoznania sądu administracyjnego. Z powyższego ujęcia można wyprowadzić wniosek, że jeżeli decyzja została uznana za legalną, to organ ma możliwość dokonania weryfikacji obowiązywania decyzji po oddaleniu skargi przez sąd administracyjny jedynie w takim zakresie, w jakim nie mogła być przedmiotem kontroli przez sąd administracyjny. W dalszej kolejności pozwala to na postawienie tezy, że decyzja, co do której skargę oddalono, może zostać uchylona lub zmieniona przez organ tylko wtedy, jeśli jest prawidłowa, to znaczy całkowicie zgodna z prawem albo wprawdzie niezgodna, ale w stopniu pozostającym poza granicami kompetencji jurysdykcyjnych sądu administracyjnego, o których mowa w art. 145 p. s. a. (art. 154, 155, 161, 162 § 1, 162 § 2 k. p. a.), albo też została wydana z naruszeniem prawa, będącym podstawą wznowienia postępowania administracyjnego, ale okoliczności powodujące to naruszenie (istniejące w dniu wydania decyzji) zostały ujawnione po wydaniu wyroku (art. 145 § 1 pkt 1, 2, 5 k. p. a. w zw. art. 145 p. s. a.) lub nawet nastąpiły dopiero po dniu wydania wyroku (art. 145

§ 1 pkt 7 i 8 k. p. a. w zw. z art. 145 p. s. a. oraz art. 145a § 1 k. p. a. w zw. z art. 145 p. s. a.)²⁷. Wstępnie można zatem zauważyć, że ewentualna weryfikacja ostatecznych decyzji, które przeszły kontrolę sądu administracyjnego i w wyniku oddalenia skargi zostały utrzymane w mocy z powołaniem się na przesłanki przyjęte w wyroku Kühne and Heitz, będzie możliwa tylko granicach wyznaczonych dla decyzji prawidłowych w rozumieniu art. 145 p. s. a., czyli na podstawie art. 154, 155, 161, 162 § 1, 162 § 2 k. p. a.

Na uwadze należy mieć jednak fakt, że w świetle wyroku Trybunału w rozważanej sprawie, obowiązek poddania ostatecznych decyzji ponownej ocenie prawnej odnosi się jedynie do tych decyzji, które uzyskały cechę trwałego wiązania w czasie w wyniku orzeczenia sądu ostatniej instancji. W przypadku polskiego systemu prawnego teza ta implikuje wniosek, że decyzja naruszająca prawo wspólnotowe musi zostać utrzymana w mocy w wyniku wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu administracyjnego ostatniej instancji. Ponieważ Sąd ten orzeka w sprawie skarg kasacyjnych wniesionych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych w przedmiocie skarg na decyzje administracyjne, dlatego należy przyjąć, że utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji może być następstwem oddalenia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę na decyzję (art. 184 p. s. a.) albo uchYLENIA wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, rozpoznania skargi na zaskarżoną decyzję i jej oddalenia (art. 188 p. s. a.). Nie można jednak zapominać, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej, co istotnie ogranicza jego zakres rozpoznania i orzekania, i w konsekwencji wpływa na obszar ponownej kontroli legalności zaskarżonej decyzji²⁸.

LITERATURA

- [1] Biernat S., *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zw. dr. hab. Januszowi Borkowskiemu – przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.
- [2] Biernat S., *Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej: wyzwania dla organów stosujących prawo*, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, pod red. nauk. E. Piontka, Warszawa 2003.
- [3] Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Tom I. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004.
- [4] Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2005.
- [5] Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999.
- [6] Kenig-Witkowska M.M. (red.), A. Łazowski, R. Ostrowski, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- [7] Mik C., *Prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. Tom I, Warszawa 2002.
- [8] Biernat S., *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa Wspólnot Europejskich w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998.
- [9] Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire**, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, pod red. E. Piontka, Warszawa 2003.
- [10] Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, *Studia Prawno-Europejskie* 2002, T. VI.

²⁷ Zob. T. Woś, [w:] *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 2007, T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, pod. red. T. Wosia, s. 302-311.

²⁸ Zwraca na to uwagę T. Woś, *Postępowanie sędowoadministracyjne*, *op. cit.*, s. 310-311.

- [11] Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1999, z. 11.
- [12] Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986.
- [13] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002.
- [14] Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997.
- [15] Woś T., [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, pod. red. T. Wosia.

**A PROBLEM OF THE PERMISSIBILITY OF REVOKING OF THE DEFINITIVE
ADMINISTRATIVE DECISIONS BASED ON AN INCORRECT INTERPRETATION
OF THE EUROPEAN LAW IN THE NEWEST JURISDICTION OF EUROPEAN COURT
OF JUSTICE**

Summary

A question of the premises of revoking of the definitive administrative decisions based on an incorrect interpretation of the European law is the object of the present elaboration. Within of the confines of the analysis the problem of the relation of European law to the national legal orders and the newest jurisdiction of European Court of Justice, indicating conditions of the revoking of definitive administrative decisions, are presented.

Złożono w redakcji w marcu 2009 r.