

II OSK 1318/11, Skutki prawne zbiegu trybów nadzwyczajnych weryfikacji decyzji na drodze administracyjnej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1291909

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 21 listopada 2012 r.

II OSK 1318/11

Skutki prawne zbiegu trybów nadzwyczajnych weryfikacji decyzji na drodze administracyjnej.

TEZA aktualna

- 1. Zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji powoduje następstwa prawne dalej idące niż zastosowanie trybu wznowienia postępowania. Należy dać priorytet pierwszemu z nich. Z tego względu wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w trakcie toczącego się już postępowania w sprawie wznowienia powoduje w zasadzie konieczność zawieszenia wznowianego postępowania.**
- 2. Następstwem prawnym stwierdzenia nieważności decyzji jest bezprzedmiotowość postępowania w sprawie wznowienia postępowania.**
- 3. Zawieszenie postępowania nieważnościowego do czasu zakończenia postępowania wznowieniowego narusza art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.**

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz (spr.).

Sędziowie NSA: Arkadiusz Despot-Mładanowicz, del. Jacek Hyla.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 21 listopada 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Łd 1440/10 w sprawie ze skargi P.S. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia (...) sierpnia 2010 r. nr (...) w przedmiocie zawieszenia postępowania oddała skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1440/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w sprawie ze skargi P.S., uchylił zaskarżone postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia (...) sierpnia 2010 r., nr (...) oraz poprzedzające je postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia (...) czerwca 2010 r., nr (...), wydane w przedmiocie zawieszenia postępowania (pkt 1) oraz zasądził od organu na rzecz skarżącego kwotę 217 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 2).

Wyrok ten został wydany w następującym wskazanym przez Sąd I instancji stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Postanowieniem z dnia (...) czerwca 2010 r., wydanym na podstawie art. 123 § 1 w zw. z art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie "k.p.a.", Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. zawiesiło z urzędu postępowanie w sprawie o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r., nr (...) (którą ustalono warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne i gospodarczego w L. przy ulicy (...)), do czasu ostatecznego zakończenia postępowania w sprawie o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ww. ostateczną decyzją Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r.

W uzasadnieniu wskazano, że P.S. najpierw wniósł o wznowienie postępowania zakończonego powyższą decyzją Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r., na następnie złożył wniosek o stwierdzenie jej nieważności.

W postępowaniu wszczętym wnioskiem o wznowienie postępowania w dniu 25 stycznia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wydał wyrok (sygn. akt II SA/Łd 946/09) uchylający rozstrzygnięcie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia (...) września 2009 r. wraz z poprzedzającą je decyzją Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) czerwca 2009 r. Wyrok ten Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. zaskarżyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz wniesiona skarga kasacyjna nie została dotychczas rozpoznana.

Zaś postępowanie o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r. o ustaleniu warunków zabudowy zostało zainicjowane przez P.S. pismem z dnia 31 marca 2010 r. W uzasadnieniu wniosku wskazano, iż w jego ocenie decyzja ta została wydana z wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 52 ust. 2 pkt 2 i art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

W ocenie Kolegium skoro w stosunku do tej samej decyzji zostały wszczęte dwa różne tryby postępowania nadzwyczajnych (postępowanie wznowieniowe i postępowanie o stwierdzenie nieważności), to w niniejszym postępowaniu ma miejsce zagadnienie wstępne, warunkujące jego zawieszenie, bowiem toczy się inne postępowanie nadzwyczajne w odniesieniu do tej samej decyzji ostatecznej, którego mimo formalnego wydania decyzji kończących to postępowanie nie można uznać za zakończone, ze względu na toczące się nadal postępowanie przed NSA. W opinii organu rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego ma wpływ na postępowanie wznowieniowe prowadzone przez organy administracji, a to z kolei ma wpływ na przedmiotowe postępowanie o stwierdzenie nieważności, bowiem w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej wniesionej przez organ nie będzie w obrocie prawnym uchylonych przez ten sąd decyzji i postanowień wydanych w toku postępowania wznowieniowego, a sam wniosek o wznowienie postępowania będzie podlegał ocenie formalnej przez Prezydenta Miasta Łodzi. Tym samym, zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L., konieczne było zastosowanie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Postanowienie to zostało postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia (...) sierpnia 2010 r. utrzymane w mocy. Organ po ponownym rozpatrzeniu sprawy podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. W uzasadnieniu organ przyznał, że przesłanki określone w art. 156 § 1 k.p.a. są inne, niż przesłanki określone w art. 145 § 1 k.p.a., bowiem normy te kształtują dwa odrębne tryby postępowania nadzwyczajnych. Podobnie jak oczywistym jest, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej wywołuje skutki dalej idące, ale zarówno w przypadku postępowania o stwierdzenie nieważności, jak i postępowania wznowieniowego mamy do czynienia z eliminacją z obrotu prawnego decyzji obciążonej wadami. Błędny jest jednak, zdaniem organu, pogląd wnioskodawcy, iż intensyfikacja prac budowlanych spowoduje, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. wyda decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności z uwagi na zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych, bowiem P.S. subiektywnie zakłada, że decyzja ostateczna jest obciążona wadami uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności. Nadto prace budowlane nie są prowadzone w oparciu o ostateczną decyzję o ustaleniu warunków zabudowy, ale w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę.

Powyższe postanowienie P.S. zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, wnosząc o jego uchylenie w całości. Skarżący podkreślił, że inne przesłanki decydują o wznowieniu postępowania zgodnie z art. 145 k.p.a., a inne przesłanki o stwierdzeniu nieważności decyzji zgodnie z art. 156 k.p.a. Nie

są to więc postępowania konkurencyjne względem siebie. W jego ocenie pierwszeństwo przed postępowaniem wznowieniowym powinno mieć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jako dalej idące, gdyż w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji staje się bezprzedmiotowe postępowanie wznowieniowe.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. wniosło o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonym postanowieniu.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skarga była uzasadniona. Wskazując na przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Sąd wyjaśnił, że pod pojęciem "zagadnienia wstępnego" należy rozumieć sytuację, w której wydanie orzeczenia merytorycznego w sprawie będącej przedmiotem postępowania przed właściwym organem uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego, zaś ocena tego zagadnienia wstępnego, gdyby ono samo w sobie mogło być przedmiotem odrębnego postępowania, należy ze względu na jego przedmiot do kompetencji innego organu państwowego niż ten, przed którym toczy się postępowanie w głównej sprawie.

Zatem, zdaniem Sądu, spór sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy postępowanie w sprawie wznowienia postępowania jest takim zagadnieniem wstępnym dla rozstrzygnięcia ewentualnej nieważności decyzji kończącej to samo postępowanie "zwykłe". W ocenie Sądu trafnie skarżący wskazuje, że takiej zależności nie ma. Przesądza o tym niekonkurencyjność obydwu postępowań nadzwyczajnych. Inne przesłanki decydują o stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), inne zaś o wznowieniu postępowania.

Innymi słowy inne aspekty postępowania zwykłego i wydanych w nim rozstrzygnięć podlegają kontroli w każdym z dwóch postępowań nadzwyczajnych. I ten fakt, wbrew pogładowi organu odwoławczego, w ocenie Sądu, wydaje się mieć znaczenie dla ustalenia, czy zachodzą przesłanki do zawieszenia postępowania o stwierdzenie nieważności w trybie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w sytuacji, gdy toczy się postępowanie o wznowienie. Ponadto, co nader istotne, postępowanie nieważnościowe powoduje skutki najdalej idące, bowiem stwierdzenie nieważności decyzji oznacza jej wyeliminowanie z obrotu ex nunc. Właśnie ze względu na skutki, jakie każde z tych postępowań może wywołać przyjmuje się, że postępowanie nieważnościowe ma pierwszeństwo przed postępowaniem wznowieniowym.

O ile zatem zasadne byłoby zawieszenie postępowania wznowieniowego do czasu zakończenia postępowania nieważnościowego, o tyle nie sposób wywieść wniosku o konieczności zawieszenia postępowania nieważnościowego do czasu zawieszenia postępowania o wznowienie. Nie ma bowiem takiej zależności, takiego wpływu postępowania wznowieniowego na postępowanie nieważnościowe. I to niezależnie od tego, który z trybów nadzwyczajnych został uruchomiony jako pierwszy. Okoliczność daty wszczęcia każdego z postępowań nadzwyczajnych nie ma znaczenia dlatego, że jak już powiedziano wcześniej, oba tryby są niekonkurencyjne, ale skutki postępowania nieważnościowego są najdalej idące.

W związku z powyższym Sąd wskazał, że nie ma żadnych przeszkód, aby organ poddał zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r. weryfikacji w postępowaniu nieważnościowym, co też organy winny uczynić przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. Wyrok ten został zaskarżony w całości. Jednocześnie zakwestionowanemu orzeczeniu zarzucono:

I. naruszenie prawa materialnego, tj.:

- a)** art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) przez niewłaściwe zastosowanie, gdyż dokonano oceny dowolnej, która to nie przystaje do stanu prawnego i faktycznego, przy pominięciu poglądu strony przeciwnej,
- b)** art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. przez błędną wykładnię, bowiem jedno wszczęte (postępowanie wznowieniowe), a niezakończone postępowanie nadzwyczajne wyklucza jednoczesne prowadzenie kolejnego postępowania nadzwyczajnego (postępowanie o stwierdzenie nieważności), co uzasadnia zawieszenie wszczętego później postępowania nadzwyczajnego, gdyż występuje w tej sytuacji zagadnienie wstępne;

II. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- a)** art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie "p.p.s.a.", przez błędne zastosowanie, bowiem norma ta w tym przypadku nie ma zastosowania,
- b)** art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. przez błędne zastosowanie, bowiem prawidłowo przyjęto, iż zachodzą podstawy do zawieszenia postępowania nadzwyczajnego,
- c)** art. 141 § 4 w zw. z art. 153 p.p.s.a. przez niepełne przedstawienie stanu faktycznego i prawnego, przedstawienie oceny prawnej niespójnej i lakonicznej, brak oceny zebranego materiału dowodowego, brak wyraźnych wskazań co do dalszego postępowania, brak odniesienia do uzasadnienia zawartego w postanowieniach wydanych przez organ administracji i poglądu w nim przedstawionego, brak odniesienia do powołanego orzecznictwa i poglądów doktryny.

Wskazując na powyższe skarżący kasacyjnie organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi do ponownego rozpatrzenia oraz orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu wniesionego środka odwoławczego wskazano, że Sąd I instancji dokonał oceny postanowienia zaskarżonego i postanowienia je poprzedzającego tylko przez odniesienie do przesłanek warunkujących zastosowanie danego trybu nadzwyczajnego w sytuacji, gdy odrębna jest legalność postanowienia o zawieszeniu postępowania wobec zaistnienia zagadnienia wstępnego od przesłanek

warunkujących zastosowanie danego trybu. Nie sposób przy tym pominąć tego, że faktycznie obecnie nie ma możliwości realizacji w pełni zasad postępowania w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej.

Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. fakt, iż wcześniej wszczęte postępowanie nadzwyczajne nie zostało zakończone decyzją ostateczną (i prawomocną) uzasadnia zawieszenie kolejnego postępowania nadzwyczajnego, gdyż mimo niekonkurencyjności trybów zachodzi związek między wynikiem jednego postępowania, a wynikiem drugiego. Tymczasem Sąd I instancji przyjął, że norma zawarta w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w tym przypadku nie ma zastosowania, a więc dokonał błędnej jej wykładni.

Uzasadniając zaś zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. organ wskazał, że Sąd I instancji pominął całkowicie w swych rozważaniach to, że wynikiem postępowania wznowieniowego może być uchylenie decyzji ostatecznej (decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) i wydanie innej decyzji merytorycznej, co zresztą było jednym z zarzutów przedstawionych przez sąd administracyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Łd 946/09. Tym samym, nie przesądzając oczywiście treści rozstrzygnięcia które zapadnie w postępowaniu wznowieniowym, zdaniem organu, niewątpliwie występuje w tym przypadku zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i może mieć miejsce taka sytuacja, że przedmiot postępowania nieważnościowego nie będzie występował w obrocie prawnym.

Sąd I instancji w tym zakresie w żaden sposób się nie wypowiedział. A zatem ma miejsce, w ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L., naruszenie normy zawartej w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.

Oceniając zaś zarzut naruszenia art. 141 § 4 w zw. z art. 153 p.p.s.a. organ wskazał, że wyrażona w zaskarżonym wyroku ocena prawna jest wadliwa i niespójna, bowiem sprowadza się do bezrefleksyjnego przyjęcia poglądu strony skarżącej za słuszny, który to pogląd w zakresie niekonkurencyjności postępowań jako taki nie jest kwestionowany przez tut. Kolegium, czego wyrazem są uzasadnienia wydanych postanowień. Jednocześnie pomija się istotę sprawy, a więc wpływ jednego postępowania nadzwyczajnego na drugie postępowanie, jak i faktyczne możliwości przeprowadzenia kolejnego postępowania nadzwyczajnego, skoro organ dministracji nie posiada akt sprawy.

Zdaniem organu w postępowaniu wznowieniowym organy administracji, upraszczając, wydały decyzję w oparciu o normę zawartą w art. 151 § 2 w zw. z art. 146 § 2 k.p.a., a zatem decyzja ostateczna pozostała w obrocie prawnym. Nie można jednak wykluczyć, co już pominął Sąd I instancji w swych rozważaniach, że decyzja ostateczna zostanie w wyniku wznowienia postępowania wyeliminowana z obrotu prawnego, a zatem przedmiot postępowania o stwierdzenie nieważności przestanie występować w obrocie prawnym. Przy takiej możliwości przewidzianej prawem nie sposób przyjmować, że postępowanie wznowieniowe nie

ma wpływu na postępowanie o stwierdzenie nieważności.

Nadto organ wskazał, że skoro Sąd nakazał organowi poddać decyzję Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r. weryfikacji w postępowaniu nieważnościowym, to winien też wskazać, w jaki to sposób organ administracji powinien przeprowadzić w sposób prawidłowy postępowanie nieważnościowe, aby zapewnić stronom tego postępowania czynny w nim udział czy zapoznać z zebrany materiał dowodowy, żeby nie spotkać się z zarzutem naruszenia art. 8, 9, 10, 77 i 80 k.p.a. Wskazano także, że treść uzasadnienia nie spełnia ani wymogu określonego w art. 141 § 4, ani w art. 153 p.p.s.a.

W ocenie skarżącego organu w niniejszej sprawie nie ma podstaw do zastosowania art. 135 p.p.s.a., bowiem w granicach sprawy będącej przedmiotem oceny dokonywanej przez sąd administracyjny nie zapadły inne akty i czynności poza postanowieniami w sprawie zawieszenia postępowania i zawiadomieniem o wszczęciu postępowania na wniosek strony skarżącej, a Sąd I instancji nie kwestionuje tego zawiadomienia.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie dopatrzono się zaistnienia którejkolwiek z enumeratywnie wymienionych w § 2 powyższego przepisu przesłanek nieważności postępowania, zatem złożoną skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach zakreślonych podniesionymi w niej zarzutami.

W rozpoznawanej sprawie podstawowe znaczenie dla jej rozstrzygnięcia ma zagadnienie czy uruchomione i toczące się postępowanie w trybie nadzwyczajnym wznowienia postępowania wobec ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r., nr (...), o ustaleniu warunków zabudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego i gospodarczego na rzecz J.K., stanowi zagadnienie prejudycjalne wobec wszczętego później postępowania nadzwyczajnego stwierdzenia nieważności wskazanej wyżej decyzji z dnia (...) listopada 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uchylając zaskarżonym wyrokiem podjęte w sprawie postanowienia o zawieszeniu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r. do czasu zakończenia wszczętego postępowania wznowieniowego w odniesieniu do tej decyzji, wyraził pogląd, że postępowanie wznowieniowe nie stanowi zagadnienia prejudycjalnego dla postępowania nieważnościowego. Skarga kasacyjna kwestionuje ten pogląd. Jednakże stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. wyrażone w skardze kasacyjnej, jako niemające usprawiedliwionych podstaw, nie zasługuje na uwzględnienie.

Wbrew stanowisku prezentowanemu w skardze kasacyjnej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi przeprowadził prawidłową kontrolę legalności zaskarżonych postanowień o zawieszeniu postępowania administracyjnego, zasadnie eliminując z obrotu prawnego wadliwe rozstrzygnięcia. Tym samym nie można skutecznie uznać, że w sprawie doszło do naruszenia art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)

Należy w pełni podzielić stanowisko Sądu I instancji, że organ administracji wadliwie zastosował w tej sprawie przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Norma ta stanowi, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Zatem zawieszenie postępowania na tej podstawie uzależnione jest od wystąpienia łącznie trzech przesłanek: 1/ postępowanie administracyjne jest w toku, 2/ rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania administracyjnego zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, przy czym organ musi ustalić związek przyczynowy pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, a zagadnieniem wstępnym 3/ zagadnienie wstępne nie zostało jeszcze rozstrzygnięte (porównaj: B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. wyd. C.H. Beck Warszawa 2011, str. 377-378).

W niniejszej sprawie, wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie, ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r. nie ma wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej postępowania wznowionego w odniesieniu do tej decyzji, gdyż nie stanowi to zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., bowiem od wyniku tego postępowania nieważnościowego nie zależy przecież treść rozstrzygnięcia w postępowaniu wznowieniowym.

W Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma przepisów, które regulowałyby skutki prawne zbiegu tych dwóch trybów nadzwyczajnych weryfikacji decyzji na drodze administracyjnej. Nie ma także przepisu, który zabraniałby wszcząć postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy wcześniej zostało wznowione postępowanie zakończone tą decyzją. Tak też postąpiono w tej sprawie, bowiem po wcześniejszym uruchomieniu postępowania wznowieniowego, wszczęto kolejne postępowanie o stwierdzenie nieważności wobec wskazywanej wyżej decyzji z dnia (...) listopada 2006 r. W orzecznictwie i doktrynie prezentowany jest zgodny pogląd o niekonkurencyjności tych trybów.

System weryfikacji decyzji na drodze administracyjnej oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności, tzn. że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie (por.: J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks

postępowania administracyjnego, Komentarz, C.H. Beck Warszawa 1996, s. 702, B. Adamiak, tamże, s. 612-613, wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 1990 r., sygn. akt IV SA 543/90 z glosą B. Adamiak, J. Borkowskiego, publikowany OSP 1992/5/120, wyrok NSA z dnia 29 marca 1988 r., sygn. akt I SA 636/87, publikowany ONSA 1988/1/45, E. Mzyk, Wznowienie postępowania administracyjnego, Warszawa-Zielona Góra 1994, s. 23-24).

Uruchomienie trybu wznowieniowego i trybu stwierdzenia nieważności decyzji powoduje odmienne następstwa dla weryfikowanej decyzji i sprawy administracyjnej. Wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte co najmniej jedną z kwalifikowanych wadliwości procesowych wyliczonych wyczerpująco w art. 145 § 1 k.p.a. Stwierdzenie nieważności jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami materialnoprawnymi, a zatem wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a. Stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, iż weryfikowana decyzja jest dotknięta ciężką wadliwością od chwili jej wydania (skutek *ex tunc*) - por. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 699.

Wobec tego, że zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji powoduje następstwa prawne dalej idące niż zastosowanie trybu wznowienia postępowania, należy dać priorytet pierwszemu z nich. Z tego względu wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w trakcie toczącego się już postępowania w sprawie wznowienia, jak w niniejszej sprawie, powoduje w zasadzie konieczność zawieszenia wznawianego postępowania (por. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 1990 r., sygn. akt IV SA 543/90 z glosą B. Adamiak, J. Borkowskiego, publikowany OSP 1992/5/120, B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, C.H. Beck Warszawa 1996, s. 702, tamże, s. 613-614).

Następstwem prawnym stwierdzenia nieważności decyzji jest bezprzedmiotowość postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Stwierdzenie nieważności oznacza bowiem wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji będącej przedmiotem postępowania wznowieniowego. Hipotetycznie nie można też wykluczyć, że twierdzenie strony o nieważności decyzji okaże się chybione, a uwzględnione zostaną twierdzenia strony o zaistnieniu przesłanek do wznowienia postępowania. Dopuszczalność wszczęcia postępowania w tych trybach nie przesądza jakie merytoryczne rozstrzygnięcia zapadną w każdym z tych postępowań (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 406/05, LEX nr 196451).

Powyższe rozważania pozwalają jednoznacznie uznać, że w sytuacji takiej jaka zaistniała w rozpoznawanej sprawie zawieszenie postępowania nieważnościowego do czasu zakończenia postępowania wznowieniowego w sposób oczywisty naruszało prawo, a to normę art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., co słusznie

zostało zakwestionowane przez Sąd I instancji, a to uzasadniało uchylenie zaskarżonego do tego Sądu postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia (...) sierpnia 2010 r. i poprzedzającego go postanowienia z dnia (...) czerwca 2010 r.

Z tych względów chybiony jest zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd I instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., który stanowił podstawę eliminacji kwestionowanych rozstrzygnięć z obrotu prawnego, czy też art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 153 p.p.s.a.

Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. stanowi, że "uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno zawierać wskazania co do dalszego postępowania.". Powyższe wskazuje zatem elementy, jakie winno zawierać poprawnie skonstruowane uzasadnienie. Wprawdzie czynność sporządzenia uzasadnienia, dokonywana już po rozstrzygnięciu sprawy i mająca sprawozdawczy charakter, sama przez się nie może wpłynąć na to rozstrzygnięcie jako na wynik sprawy, to jednak tylko uzasadnienie spełniające określone ustawą warunki stwarza podstawę do przyjęcia, że będąca powinnością sądu administracyjnego kontrola działalności administracji publicznej pod kątem legalności jej działania rzeczywiście miała miejsce, i że prowadzone przez sąd postępowanie odpowiadało przepisom prawa.

Niewątpliwie szczególne miejsce w uzasadnieniu wyroku zajmuje wskazanie podstawy prawnej i jej wyjaśnienie. Wskazanie argumentów, które legły u podstaw danego rozstrzygnięcia pozwala zarówno stronom, jak i ewentualnie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej, na skontrolowanie, czy na tle konkretnego stanu faktycznego i prawnego sprawy nie został popełniony błąd w rozumowaniu.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżony wyrok posiada prawidłowe uzasadnienie, z którego precyzyjnie wynika sposób rozumowania Sądu I instancji wskazujący przecież na niemożność zawieszenia postępowania nieważnościowego w sytuacji toczącego się równoległe postępowania w trybie wznowienia postępowania wobec decyzji Prezydenta Miasta Łodzi z dnia (...) listopada 2006 r. Sąd I instancji przyznał przecież, że istnieje możliwość zawieszenia postępowania, ale wznowieniowego do czasu ukończenia postępowania nieważnościowego (strona 4 uzasadnienia), lecz generalnie wyprowadził wniosek o braku możliwości zawieszenia postępowania, gdy występuje, jak w tej sprawie, sytuacja odwrotna. Stanowisko Sądu I instancji znajduje swoje potwierdzenie również w orzecznictwie NSA (por. chociażby wyrok z dnia 21 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 859/09, LEX nr 597916). Stąd też zarzuty czynione uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia w skardze kasacyjnej nie zasługują na uwzględnienie. Nadto w sposób logicznie spójny wynikają z tego uzasadnienia wskazania co do dalszego postępowania w

sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, które winno się po prostu toczyć i zakończyć stosowną decyzją mającą uzasadnienie w przepisach k.p.a.

Nieusprawiedliwiony jest również zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 135 p.p.s.a., który stanowi, że Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowania prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne do końcowego jej załatwienia. Przywołany przepis uszczegóławia zasadę niezwiązania wojewódzkiego sądu administracyjnego granicami skargi, upoważniając ten Sąd do orzekania także o aktach lub czynnościach niezaskarżonych rozpoznawaną skargą, ale wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy, oczywiście sprawy administracyjnej.

Przepis ten stanowi podstawę prawną do np. uchylecia decyzji (postanowienia) organu I instancji wówczas, gdy przedmiotem skargi była decyzja (postanowienie) organu odwoławczego, którą Sąd uznał za niezgodną z prawem, a uchylenie decyzji (postanowienia) organu I instancji jest niezbędne do końcowego załatwienia sprawy - podobnie NSA w wyroku z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt II GSK 397/05, LEX nr 236389. Tym samym, skoro przedmiotem skargi było wyłącznie zaskarżone postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia (...) sierpnia 2010 r., to uchylenie również naruszającego prawo postanowienia je poprzedzającego z dnia (...) czerwca 2010 r. uzasadniało w tej sprawie zastosowanie przepisu art. 135 p.p.s.a.

Dlatego też, mając na uwadze powyżej przedstawione rozważania, uznać należało, iż zarzuty skargi kasacyjnej jako nieusprawiedliwione nie mogły doprowadzić do eliminacji zaskarżonego wyroku z obrotu prawnego.

Sąd Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.