

PAWEŁ DANIEL



WSTRZYMANIE WYKONANIA AKTÓW WYDANYCH LUB PODJĘTYCH W GRANICACH SPRAWY W ORZECZNICTWIE SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Jednakże na zasadzie wynikającej z dyspozycji artykułu 61 § 3 u.p.p.s.a., po przekazaniu skargi sądowi, sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania aktu lub czynności, w tym aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Jak podkreśla się w orzecznictwie, wstrzymanie wykonania aktu lub czynności co do zasady może nastąpić tylko w wyjątkowych sytuacjach². Co charakterystyczne, ustawa umożliwia sądowi wstrzymanie nie tylko aktu będącego przedmiotem skargi lecz również innych aktów podjętych w sprawie, powodując, że udzielenie ochrony tymczasowej, jak określa się zagadnienie wstrzymania aktu lub czynności³, stanowi instytucję o szerokim spektrum zastosowania. Okoliczność powyższą potwierdza również analiza orzeczeń sądów administracyjnych. Stąd też niezbędne staje się bliższe scharakteryzowanie problematyki wstrzymania wykonania przez sąd administracyjny aktów podjętych w granicach zaskarżonej sprawy w świetle bogatego orzecznictwa sądowego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że regulacja umożliwiająca wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu wstrzymanie wykonania aktów podjętych w sprawie stanowi *novum* w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdyż dotychczas obowiązujące przepisy dopuszczały jedynie możliwość wstrzymania zaskarżonego aktu. J. Borkowski, komentując treść ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁴, zdawał się jednakże, opierając się na zasadach

¹ DzU z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej u.p.p.s.a.

² Postanowienie NSA z 2 lutego 2006 r., sygn. akt II OZ 76/06, niepubl.

³ Por. Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 18 i n.

⁴ DzU z 1995 r., Nr 74 poz. 368.

wykładni funkcjonalnej, dopuszczać możliwość wstrzymania innych rozstrzygnięć podjętych w sprawie, przy równoczesnym zastrzeżeniu, że możliwość powyższa zależy od stanu faktycznego i prawnego konkretnej sprawy, interesów skarżących osób zainteresowanych wynikiem postępowania oraz od tego, kto będzie stanowić w danym wypadku wymiar sprawiedliwości⁵. Nie ulega natomiast wątpliwości, że przyjęta obecnie regulacja powoduje bezprzedmiotowość powyższych rozważań, gdyż wstrzymanie wykonania aktów wydanych w sprawie zostało poddane tym samym kryteriom, co wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Równocześnie wykładnia art. 61 § 3 u.p.p.s.a. wskazuje, że uprawnienie do wstrzymania wykonania aktów podjętych w sprawie zostaje przyznane wyłącznie sądowi administracyjnego, zaś sama możliwość wstrzymania aktów podjętych w sprawie została ograniczona przez ustawodawcę wyłącznie do aktów. Jak podkreśla K. Stuła-Marcela, wykładnia art. 61 § 3 u.p.p.s.a. przesądza bowiem, że niemożliwe jest wstrzymanie wykonania czynności podjętych w danych sprawach, co zdaje się być celowym działaniem prawodawcy, mającym służyć uniknięciu sytuacji, w której doszłoby do wstrzymania niedookreślonej, niekonkretyzowanej czynności podjętej w granicach zawisłej sprawy⁶. Innymi słowy, o ile regulacja zawarta w art. 61 § 3 u.p.p.s.a. uprawnia organ do wstrzymania wykonania aktów lub czynności, o tyle orzekanie w pierwszym z powyższych przypadków nie musi zostać ograniczone wyłącznie do zaskarżonego aktu, lecz może dotyczyć również innych aktów podjętych w zawisłej przed sądem administracyjnym sprawie⁷. Dopuszczenie powyższej możliwości powoduje konieczność udzielenia odpowiedzi co do granic orzekania w przedmiocie ochrony tymczasowej, a więc zakreślenia tych wszystkich aktów wydanych w ramach konkretnej, zawisłej przed sądem administracyjnym sprawy, które mogą zostać skutecznie wstrzymane na podstawie art. 61 § 3 u.p.p.s.a.

Zgodnie z art. 134 § 1 u.p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga sprawę w jej granicach. Z przepisem powyższym koresponduje art. 135 u.p.p.s.a., który uprawnia sąd do stosowania przewidzianych ustawą środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach w granicach sprawy, której skarga dotyczy, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Jak podkreślają komentatorzy, treść art. 134 § 1 u.p.p.s.a. wskazuje, że granicę orzekania przez sąd administracyjny stanowi stosunek administracyjnoprawny wyznaczający przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego i ramy tego postępowania⁸, a więc sprawa administra-

⁵ J. Borkowski, *Glosa do postanowienie NSA z 16 października 1996 r. sygn. akt IV SAB/Po 59/96*, OSP 1998, Nr 1, poz. 22.

⁶ K. Stuła-Marcela, *Wstrzymanie wykonania aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 4, s. 79–80.

⁷ Odębne stanowisko zostało zaprezentowane w postanowieniu NSA z 16 maja 2005 r., sygn. akt II OZ 363/05, niepubl., gdzie nie zostało ono jednakże uzasadnione.

⁸ T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 427.

cyjna w znaczeniu materialnym⁹. Na stanowisku powyższym stoi również Naczelny Sąd Administracyjny, który podkreśla, że chociaż sąd nie jest związany granicami skargi, jest jednakże związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którymi są konkretny akt lub czynność kwestionowana przez uprawniony podmiot¹⁰. Innymi słowy, przedmiotem orzekania sądu administracyjnego jest sprawa, której granice wyznacza tożsamość elementów podmiotowych – podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków oraz tożsamość przedmiotowa, a więc tożsamość praw i obowiązków opartych na danej podstawie prawnej i faktycznej¹¹. Jednocześnie B. Adamiak szczególnie miejsce przypisuje tożsamości przedmiotowej sprawy, wskazując, że elementem konstytutywnym sprawy sądownoadministracyjnej jest dokonywana przez sąd kontrola zgodności z prawem działalności administracyjno-prawnej, co przesądza, iż za niedopuszczalne uznać należy wielokrotne postępowanie w sprawie o tożsamym zakresie przedmiotowym¹².

Przyjmując, że zakresem rozpoznania sądu jest objęta cała sprawa administracyjna i całe postępowanie zmierzające do jej rozstrzygnięcia¹³, nie może budzić wątpliwości, że sąd administracyjny będzie uprawniony do wstrzymania wszystkich rozstrzygnięć organów administracji wydanych w toku instancji. W szczególności dotyczyć może to wydawanych w toku postępowania postanowień, które nie dotyczą kwestii procesowych, lecz odnoszą się wprost do *meritum* sprawy¹⁴. Zastrzeżenia można mieć jednakże do praktyki sądów administracyjnych, które w powołaniu na treść art. 61 § 3 u.p.p.s.a. wstrzymują wykonanie zarówno zaskarżonego aktu, jak i poprzedzającej go aktu pierwszej instancji. Należy bowiem mieć na względzie, że ewentualnemu wykonaniu podlega wyłącznie akt organu II instancji, który konsumuje byt prawny rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego. Konsekwencją wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu jest bowiem niemożność spowodowania stanu faktycznego określonego w decyzji organu I instancji. Stąd też orzekanie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu oraz poprzedzającego go aktu I instancji stanowi w istocie działanie pozbawione praktycznej doniosłości.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje na brak jednoznacznych kryteriów kwalifikujących dany akt jako akt wydany w sprawie. Najlepszy przykład stanowi możliwość wstrzymania decyzji organu I instancji, w przypadku wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na postanowienie

⁹ J.P. Tarno, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 291; W. Taras, *Sądowa kontrola decyzji zależnych*, (w:) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, (red.) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 349.

¹⁰ Uchwała z 3 lutego 1997 r., sygn. akt OPS 12/96, ONSA 1997, Nr 3, poz. 104.

¹¹ Uchwała NSA z 27 czerwca 2000 r., sygn. akt FPS 12/99, ONSA 2001, Nr 1, poz. 7.

¹² B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 1, s. 14–15.

¹³ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 173.

¹⁴ *Ibidem*, s. 180. Por. także uchwałę NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 8/98, ONSA 1999, Nr 1, poz. 7.

w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, skargi na rozstrzygnięcie organu II instancji w przedmiocie pozostawienia środka odwoławczego bez rozpoznania, czy też decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego.

Możliwość pozostawienia bez rozpoznania wniesionego środka odwoławczego przewidują art. 134 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ oraz art. 228 § 1 ordynacji podatkowej¹⁶. Ich zastosowanie przez organ odwoławczy powoduje, że wniesiony środek odwoławczy nie podlega merytorycznej ocenie. Co więcej, w ramach sądowej kontroli postanowień formalnych, zamykających drogę do merytorycznego rozpoznania wniesionego środka odwoławczego, sąd bada jedynie zgodność zastosowania normy w nich zawartej ze stanem faktycznym sprawy. Konsekwentnie kognicją sądu, również w ramach art. 135 u.p.p.s.a. nie są objęte rozstrzygnięcia organów I instancji, będące przedmiotem nieskuteczności wniesionego środka odwoławczego. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie, opowiedzenie się za poglądem, zgodnie z którym badając zgodność z prawem postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania, sąd administracyjny mógłby rozpatrzyć zarzuty skarżącego dotyczące decyzji organu I instancji, rozstrzygającej sprawę „materialnie”, byłoby równoznaczne z zaakceptowaniem obejścia rygorów prawnych wynikających z art. 52 u.p.p.s.a., prowadziłoby bowiem do wydania rozstrzygnięcia pomimo braku spełnienia wymogów formalnych skargi¹⁷. Aprobując powyższy pogląd należy jednakże wskazać, iż nie znajduje on zastosowania w przypadku ochrony tymczasowej, gdzie należy opowiedzieć się za możliwością wstrzymania wykonania rozstrzygnięcia organu I instancji, od którego strona wniosła nieskuteczny środek odwoławczy. Za możliwością powyższą opowiedział się R. Sawuła, wskazując, że decyzja organu I instancji poprzedzająca wydanie przez organ odwoławczy, np. postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania, mieści się w granicy pojęcia „aktu wydanego w postępowaniu prowadzonym w granicach tej samej sprawy”, zaś możliwość jej wstrzymania stanowi realizację podstawowego celu istnienia sądownictwa administracyjnego, jakim jest efektywności sprawowanej kontroli¹⁸. Argumentacja powyższa zasługuje na pełną akceptację, wymaga jednakże dalszego rozwinięcia. Przyjmując, że celem instytucji ochrony tymczasowej w postępowaniu sądoadministracyjnym jest zapewnienie efektywnej ochrony prawnej poprzez uniemożliwienie faktycznej realizacji zaskarżonego aktu, wskazać należy na konsekwencję braku wstrzymania rozstrzygnięcia organu I instancji. Otóż postanowienie o pozostawieniu odwołania bez rozpoznania powoduje, że rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne zyskuje cechę ostateczności, a co za tym

¹⁵ Tekst jedn. DzU z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. DzU z 2005 r., Nr 8, poz. 60.

¹⁷ Z. Kmieciak, *Głosa do wyroku WSA w Gliwicach z 27 października 2004 r., sygn. akt II SA/Ka 2352/02*, OSP 2007, Nr 3, poz. 25.

¹⁸ R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł-Rzeszów 2008, s. 373.

idzie, podlega wykonaniu. W konsekwencji brak wstrzymania decyzji I instancji powoduje, że w przypadku ewentualnego uchylecia postanowienia, o jakim mowa w art. 134 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 228 § 1 ordynacji podatkowej, rozpoznanie środka odwoławczego przez organ II instancji może być pozbawione jakiegokolwiek praktycznej doniosłości, z uwagi na wykonanie rozstrzygnięcia organu I instancji. Tym samym możliwość wstrzymania wykonania decyzji organu I instancji stanowi jedyną prawną możliwość zapewnienia pełnej skuteczności zarówno postępowania sądownoadministracyjnego, jak i postępowania odwoławczego. Podkreślić równocześnie należy, że prezentowane stanowisko sądów oraz doktryny w przedmiocie niemożności orzekania, w przypadku zaskarżenia rozstrzygnąć, o jakich mowa w art. 134 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 228 § 1 ordynacji podatkowej, opiera się na trafnym spostrzeżeniu, że niemożliwe jest orzekanie w sprawach, w których nie został jeszcze wyczerpany instancyjny tok postępowania. Zarzut powyższy nie może być skutecznie podnoszony w przypadku postępowania w przedmiocie ochrony tymczasowej, jej celem bowiem nie jest przesądzenie o zgodności lub niezgodności aktu organu I instancji z prawem, lecz zapewnienie efektywnej ochrony sądowej¹⁹.

Analogiczne rozważania znajdują zastosowanie w przypadku wniesienia skargi na postanowienie w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Również w tym przypadku opowiadając się za niemożnością objęcia kontrolą sądu administracyjnego decyzji organu I instancji, opowiedzieć należałoby się za możliwością wstrzymania wykonania decyzji organu I instancji, od której odwołanie stara się wnieść skarżący. Stanowisko powyższe została zaakceptowane w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 25 sierpnia 2010 r.²⁰, gdzie wskazano, że decyzja organu I instancji mieści się w granicach tej samej sprawy, jak zaskarżone postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. Ale już w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 sierpnia 2010 r.²¹ wskazano, że w sprawie, w której przedmiotem zaskarżenia jest postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, niemożliwe jest wstrzymanie wykonania decyzji organu I instancji, gdyż w opinii sądu nie można wówczas mówić o tożsamości przedmiotowej sprawy. Podobnie w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 października 2008 r.²² wskazano, że w przypadku sądowej kontroli decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego, badaniu podlega wyłącznie kwestia poprawności zastosowania przepisów dotyczących umorzenia postępowania odwoławczego. Stąd też decyzja organu I instancji, poprzedzająca zaskarżoną decyzję, nie mieści się w grani-

¹⁹ Por. postanowienie NSA z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt II OZ 1256/05, niepubl.

²⁰ Sygn. akt II SA/Sz 677/10, niepubl.

²¹ Sygn. akt II FZ 406/10, niepubl.

²² Sygn. akt II SA/Gd 559/08, niepubl.

cach sprawy, o jakich mowa w art. 135 u.p.p.s.a., co przesądza o niemożności jej wstrzymania na podstawie art. 61 § 3 u.p.p.s.a. Również w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 4 września 2008 r.²³ wskazano, że kognicja sądu w zakresie wstrzymania aktu organu administracji publicznej dotyczy wyłącznie aktów ostatecznych, zaskarżonych do sądu, a nie aktów wydanych przez organ I instancji w postępowaniu administracyjnym. Ujawnia się tym samym głęboka kazuistyka poszczególnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, co jest zjawiskiem o tyle niepokojącym, że nie pozwala na jasne zakreślenie obiektywnych kryteriów możliwości uzyskania ochrony tymczasowej.

Odrębne zagadnienie stanowi natomiast możliwość wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia będącego przedmiotem postępowania w trybie nadzwyczajnym. Chodzi więc o możliwość wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia, którego zmiany lub uchylenia domaga się skarżący w ramach nadzwyczajnych postępowań w przedmiocie wznowienia postępowania, zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej czy też stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia. Już sama analiza poglądów doktryny wskazuje, jak niejednoznaczne jest to zagadnienie.

Za stanowiskiem dopuszczającym możliwość wstrzymania rozstrzygnięcia wydanego w trybie zwykłym, w przypadku gdy przedmiotem skargi jest rozstrzygnięcie wydane w trybie nadzwyczajnym, opowiedział się B. Dauter. Jego zdaniem, użyte w treści art. 61 § 3 u.p.p.s.a. określenie „w granicach danej sprawy” należy interpretować na tle art. 3 § 2 u.p.p.s.a. oraz art. 134 i 135 powyższej ustawy, co przesądza, iż ma ono zbliżone ramy prawne do pojęcia „granice sprawy, której dotyczy skarga”²⁴. Stąd ochroną tymczasową można objąć zarówno akty wydane w pierwszej instancji, jak i np. akty, w stosunku do których toczy się postępowanie w trybie nadzwyczajnym lub w trybie autokontroli²⁵. Pogląd powyższy zdaje się popierać T. Woś, wskazując, że zakresem rozpoznania sądów administracyjnych objęte są wszystkie rozstrzygnięcia wydane w danej sprawie, niezależnie od tego, w jakim stadium (fazie) postępowania administracyjnego zostały wydane, zawsze jednak i tylko w granicach stosunku administracyjnoprawnego wyznaczającego daną sprawę administracyjną²⁶. W konsekwencji sąd, rozpoznając skargę na ostateczną decyzję wydaną we wznowionym postępowaniu lub postępowaniu „nadzorczym”, może poddać badaniu decyzję (lub decyzje) wydaną w postępowaniu zwykłym, choćby to była decyzja ostateczna, wydana bez wyczerpania toku instancji²⁷. Postępowania te toczą się bowiem w tej samej, z punktu widzenia materialnoprawnego, sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie

²³ Sygn. akt II SA/Bk 842/07, niepubl.

²⁴ B. Dauter (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 207–208.

²⁵ Ibidem, s. 208.

²⁶ T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 200.

²⁷ Ibidem.

pierwotne i stanowią jedynie jego powtórzenie, czy też przedłużenie²⁸. Odrębne stanowisko prezentuje natomiast R. Sawuła. Jego krytyka poglądów B. Dautera oraz T. Wosia opiera się na przekonaniu, że możliwość orzekania przez sądy administracyjne w głąb sprawy jest wyrazem normy prawnej zawartej w art. 135 u.p.p.s.a., której kwantyfikator – „jeżeli jest to niezbędna dla końcowego jej załatwienia” nie może być równoważony z kwantyfikatorem zawartym w art. 61 § 3 u.p.p.s.a. mówiącym jedynie o granicach tej samej sprawy²⁹. Co więcej, zdaniem powyższego Autora, przedmiotem sprawy sądowoadministracyjnej w przypadku spraw dotyczących wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, jest wyłącznie ocena zgodności z prawem orzeczenia organu administracji publicznej wydanego w przedmiotowych sprawach, natomiast orzekanie, co do źródłowego orzeczenia organów administracji nie jest konieczne dla „końcowego załatwienia skargi”³⁰. Stąd też brak jest podstaw do przyjęcia, aby pojęcie „sprawa administracyjna” było inaczej interpretowane na gruncie art. 1 i art. 2 u.p.p.s.a., a więc wyłącznie w sposób procesowy, a inaczej na podstawie dalszych przepisów u.p.p.s.a., w tym i art. 61 § 3 u.p.p.s.a., a więc w sposób materialnoprawny³¹.

Istotą zawisłego w doktrynie sporu jest w istocie prawidłowe określenie głębokości orzekania w sprawie przez sąd administracyjny, a więc interpretacji normy prawnej zawartej w art. 135 u.p.p.s.a. Przyjmując jednakże stanowisko T. Kielkowskiego, który wskazuje, że artykuł powyższy został zredagowany w sposób mało precyzyjny i może stać się źródłem wielu kontrowersji³², wskazać należy, że możliwość udzielenia ochrony tymczasowej przed aktami, w stosunku do których toczy się postępowanie w trybie nadzwyczajnym, nie stanowi przejawu uprawnień sądów administracyjnych do orzekania w głąb sprawy, lecz stanowi instytucję mającą zapewnić efektywną ochronę prawną przed działaniami organów administracji publicznej. W powyższym zakresie uprawnienie sądu administracyjnego do wstrzymania wykonania aktów zapadłych w granicach tej sprawy musi zostać oderwane od rozumienia terminu „w granicach danej sprawy” wyznaczających zakres orzekania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Za powyższym, funkcjonalnym, rozumieniem terminu „w granicach tej samej sprawy” przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, możliwość wstrzymania aktu kwestionowanego w trybie nadzwyczajnym została dopuszczona przez ustawodawcę w przepisach postępowania administracyjnego. I tak w przypadku wznowienia art. 152 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 246 § 1 ordynacji podatkowej uprawniają organy administracji do wstrzymania wykonania aktów będących przedmiotem postępowania. Analogicznie art. 159 § 1 kodeksu postępowania

²⁸ Ibidem, s. 288.

²⁹ R. Sawuła, *Wstrzymanie...*, s. 368–370.

³⁰ Ibidem, s. 370.

³¹ Ibidem, s. 371–372.

³² T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 183.

administracyjnego oraz art. 252 § 1 ordynacji podatkowej, uprawniając organy administracji do podjęcia powyższych rozstrzygnięć w przypadku postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji. Tym samym skoro ustawodawca dopuścił możliwość wstrzymania aktu będącego przedmiotem postępowania w jednym z trybów nadzwyczajnych, brak jest podstaw do zanegowania powyższego uprawnienia sądu administracyjnego. Ujawnia się tym samym drugi z argumentów świadczących o konieczności dopuszczenia możliwości wstrzymania wykonania aktów, w stosunku do których toczy się postępowanie w trybie nadzwyczajnym – rola sądu administracyjnego jako organu ochrony prawnej. Niezależnie od możliwości orzekania przez sąd administracyjnych w głąb danej sprawy, jego funkcją nadrzędną jest zapewnienie realnej możliwości ochrony praw podmiotowych skarżącego. Stąd też brak możliwości udzielenia ochrony mógłby niweczyć cel postępowania. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której sąd uznaje wadliwość rozstrzygnięcia wydanego w trybie nadzwyczajnym, lecz akt będący przedmiotem postępowania zostaje już wykonany.

Jak wyżej wskazano, funkcjonalnym rozumieniem pojęcia „w granicach danej sprawy” zdają się również opowiadać sądy administracyjne. I tak Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 20 lutego 2008 r.³³, dopuścił możliwość wstrzymania decyzji organu administracji w przedmiocie pozwolenia na budowę, w sprawie dotyczącej umorzenia postępowania wznowieniowego od powyższej decyzji. Jak podkreślił sąd, w przypadku realizacji obiektu budowlanego na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, w sprawie, w której organy umorzyły postępowanie wznowieniowe, nie chodzi o ocenę, czy zamierzone przedsięwzięcie inwestycyjne będzie wykonywane zgodnie z przepisami, ale o ocenę, czy może powstać znaczna szkoda lub trudne do odwrócenia skutki wywołane wykonaniem obiektu, jeżeli okazałoby się, że w wyniku uwzględnienia skargi, sąd uznałby, iż istnieją podstawy wznowienia postępowania i powinna zostać wydana decyzja uchylająca kwestionowaną decyzję o pozwoleniu na budowę i rozstrzygająca o istocie sprawy. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w postanowieniu z 5 maja 2010 r.³⁴ dopuścił możliwość wstrzymania wykonania decyzji nakazującej wykonanie określonych robót budowlanych w sprawie dotyczącej odmowy wznowienia postępowania od powyższej decyzji argumentując, że mieści się ona w materialnoprawnym zakresie postępowania sądoadministracyjnego. Za możliwością wstrzymania decyzji, której odmówiono stwierdzenia nieważności opowiedziano się również w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 lipca 2005 r.³⁵ w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego oraz w postanowieniu

³³ Sygn. akt II OZ 112/08, niepubl.

³⁴ Sygn. akt IV SA/Wa 545/10, niepubl.

³⁵ Sygn. akt II OZ 88/05, niepubl.

Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lipca 2010 r.³⁶ w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji o pozwolenie na użytkowanie.

Na marginesie powyższych rozważań wskazać natomiast należy, że konsekwencją zasady skargowości postępowania w przedmiocie ochrony tymczasowej jest konieczność wskazania przez skarżącego, który dokładnie akt jest przedmiotem wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności. Stąd wskazanie we wniosku decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności, czy też odmowie uchylecia decyzji po wznowieniu postępowania, nie może skutkować udzieleniem ochrony tymczasowej, gdyż akty powyższe nie są wykonalne³⁷.

Jak wskazuje analiza orzeczeń sądów administracyjnych, umożliwienie w treści art. 61 § 3 u.p.p.s.a. wstrzymania wykonania w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie tylko aktów będących przedmiotem skargi lecz również innych aktów podjętych w sprawie, stanowi instytucję wykorzystywaną w praktyce. Równocześnie istniejące rozbieżności co do granic zastosowania powyższej instytucji zdają się wynikać z braku jednolitych poglądów co do granic orzekania przez sądy administracyjne. Jednakże istniejąca linia orzecznicza, zgodnie z którą dokonuje się szerokiej interpretacji art. 61 § 3 u.p.p.s.a. poprzez objęcie instytucją ochrony tymczasowej szerokiego spektrum aktów podjętych w ramach zawieszanej sprawy powoduje, że w praktyce realizowana jest doniosła rola sądów administracyjnych jako organów ochrony prawnej.

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest tematyka głębokości orzekania przez sądy administracyjne w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. O ile zasadą wynikającą z art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, o tyle § 3 tego artykułu przewiduje wyjątek od powyższej reguły, uprawniając sąd administracyjny do wstrzymania na wniosek skarżącego nie tylko zaskarżonego aktu lub czynności, lecz także wszystkich aktów podjętych we wszystkich postępowaniach w granicach tej samej sprawy. Na podstawie poglądów doktryny oraz orzeczenia sądów administracyjnych podjęto próbę ustalenia głębokości orzekania przez sądy administracyjne w przedmiocie wstrzymania wykonania aktów, a więc zakresu przedmiotowego zastosowania dyspozycji normy zawartej w art. 61 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

³⁶ Sygn. akt II OZ 661/10, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2010*, Warszawa 2011, s. 78.

³⁷ Por. postanowienie WSA w Krakowie z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1645/09, niepubl.; postanowienie NSA z 3 września 2009 r., sygn. akt II FSK 135/09, niepubl.

SUMMARY

The topic of the work is the issue of the depth of decision making by administrative courts in the field of suspension of the execution of an act or action appealed against. Although, according to Article 61 § 1 of the Act on the Administrative Court Proceeding Law of 30 August 2002, there is a rule that an appeal does not suspend the execution of an act or action appealed against, § 3 of the Article provides for an exception and gives an administrative court the right to accept a motion of an appellant and suspend not only an act or action appealed against but also all the acts in all the proceedings within the limits of the case. Based on the opinions of the doctrine and administrative courts' decisions, an attempt is made to establish the depth of administrative courts' decision making in the field of the suspension of the execution of acts, i.e. to describe the objective use of the norm included in Article 61 § 3 of the Act on Administrative Court Proceeding Law.