

Rafał Stankiewicz¹

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0002-3227-7771

O SKUTKACH NIEPRAWOMOCNYCH ORZECZEŃ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH PIERWSZEJ INSTANCJI UWZGLĘDNIAJĄCYCH SKARGĘ NA DECYZJE Z ZAKRESU REGLAMENTOWANEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

ABSTRACT

On the effects of non-final judgments of administrative courts of first instance upholding a complaint against decisions concerning regulated economic activity

The article focuses on assessing the effects of non-final judgments of voivodeship administrative courts that uphold a complaint and annul administrative decisions, under which the addressees of the decision are granted the right to conduct regulated economic activity. The considerations refer to the purposive interpretation of the norm resulting from Art. 152 § 1 in fine of the Act of 30 August 2002 – the Polish Code of Administrative Court Procedure, which states that if a court upholds a complaint against an act or activity, the act or activity does not produce legal effects until the judgment becomes final unless the court decides otherwise. If a voivodeship administrative court upholds a complaint against a decision that the addressee of the act has executed, granting the party the right to conduct a regulated activity, no basis exists for applying Art. 152 § 1 of the p.p.s.a. Such acts should be classified as a special group of administrative decisions, the effects of which have occurred, making the application of the cited provision impossible. The application

¹ Profesor zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

of Art. 152 § 1 p.p.s.a. must consider the purpose of this provision, which is to protect the party (addressee of the decision) from the deterioration of its situation due to the possible performance of the obligation resulting from the decision that has not been legally repealed.

Keywords: Administrative court, appeal to the administrative court, regulation of economic activity

Słowa kluczowe: sąd administracyjny, odwołanie do sądu administracyjnego, reglamentacja działalności gospodarczej

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy podjętej w niniejszym artykule stała się próba oceny skutków, jakie wywołują nieprawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniające skargę i uchylające decyzje administracyjne, mocą których nadano adresatom decyzji uprawnienia do prowadzenia reglamentowanej działalności gospodarczej (m.in. udzielające zezwoleń czy też przenoszące tego rodzaju uprawnienia na podmiot trzeci). Poniższe rozważania koncentrują się w istocie rzeczy na celowościowej wykładni normy wynikającej z art. 152 § 1 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², stanowiącym, iż „w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej”.

Omawiany problem materializuje się w ramach sytuacji procesowych, w których decyzja administracyjna nadająca stronie uprawnienie do prowadzenia działalności w sferze reglamentowanej i na mocy której strona działalność taką prowadziła (zatem aktu, który wywołał skutek prawny) została nieprawomocnie uchylona przez wojewódzki sąd administracyjny, sąd ów nie wypowiedział się zaś odnośnie do skutków prawnych wydanego orzeczenia.

2. Zmiana art. 152 § 1 p.p.s.a.

Punktem wyjścia dla rozważań we wskazanym powyżej zakresie jest przytoczenie kontekstu historyczno-regulacyjnego związanego z przepisem art. 152 § 1 p.p.s.a.

Do 2015 r. przedmiotowy przepis brzmiał: „w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku”. Aktualne brzmienie tej jednostki redakcyjnej zostało natomiast nadane na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. Do czasu wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji treść wspomnianego artykułu budziła doktrynalne i juredyczne wątpliwości co do tego, czy rozstrzygnięcie o wykonalności uchylonego

² Tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

aktu lub czynności stanowiło obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę. W doktrynie przeważający zdawał się pogląd, iż użyty w komentowanym przepisie zwrot „w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie akt lub czynność nie mogą być wykonane” należy traktować jako synonim określenia: „czy i w jakim zakresie zawieszona jest moc (skutek prawny) aktu lub czynności”⁴. W konsekwencji tzw. ochrona tymczasowa przewidziana w art. 152 § 1 p.p.s.a. nie wynikała wówczas z mocy samego prawa (jak ma to miejsce obecnie), ale jej udzielenie było pozostawione w istocie sądowi administracyjnemu, który powinien był do tej kwestii odnieść się w treści wyroku. Co istotne, przyjmowano jednocześnie, że brak takiego rozstrzygnięcia należało uznać za brak wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności⁵.

Aktualne brzmienie powołanego przepisu wprowadziło zasadę „zawieszenia” skutków uchylonego aktu lub czynności do dnia uprawomocnienia się wyroku. Sąd jednak może, kierując się okolicznościami sprawy, w wyroku rozstrzygnąć o tym, że akt lub czynność wywołują skutki prawne. Zasada ta nie dotyczy aktów prawa miejscowego. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie p.p.s.a., m.in. w zakresie art. 152 § 1, wskazano, iż zmiana powyższego przepisu wprowadza jako ustawową zasadę „zawieszenia” skutków uchylonego aktu lub czynności do dnia uprawomocnienia się wyroku. Sąd będzie mógł jednak, kierując się okolicznościami sprawy, w wyroku rozstrzygnąć o tym, że akt lub czynność wywołują skutki prawne. Taki krok ustawodawcy w doktrynie przedmiotu przyjęto pozytywnie, podkreślając m.in., że zabiegiem tym ustawodawca „[...] rozwiął większość występujących wcześniej wątpliwości, a samą nowelizację należy uznać za pozytywny krok w kierunku wyeliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jednak nie oznacza to, że przy obecnym brzmieniu przepisów nie pojawiają się wątpliwości dotyczące możliwości zastosowania § 1 do niektórych aktów administracyjnych. [...] wątpliwości te mogą dotyczyć np. aktów administracyjnych, które ze względu na swoją naturę nie kwalifikują się do wykonania (np. decyzja o umorzeniu postępowania, postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania), oraz aktów lub czynności, które zostały już wykonane”⁶.

Skutkiem zmiany treści art. 152 § p.p.s.a. było zatem zniwelowanie konieczności każdorazowego wypowiedzania się przez sąd administracyjny co do kwestii wykonania (lub wstrzymania wykonania) uchylonego aktu.

3. Istota wstrzymania skutków prawnych aktu w świetle art. 152 § 1 p.p.s.a.

Ze swej istoty omawiana regulacja ma więc na celu udzielenie czasowej ochrony stronom postępowania sądowego (adresatom decyzji) przed negatywnymi skutkami decyzji

⁴ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011, komentarz do art. 152.

⁵ Por. J. Piecha, *Skutki uwzględnienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny skargi na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpisu na listę radców prawnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1.

⁶ Zob. M. Jagielska i in., komentarz do art. 152 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.

administracyjnej uchylonej nieprawomocnym orzeczeniem⁷. W konsekwencji zasadniczy sens tego przepisu sprowadza się do ukształtowania stosunków prawnych w okresie, w którym wyrok nie jest prawomocny, chroniąc stronę przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z wydanego (uchylonego) aktu. Pamiętać należy przy tym, że skutek wynikający z art. 152 § 1 p.p.s.a. nie może być utożsamiany z eliminacją decyzji administracyjnej z obrotu prawnego, decyzja taka formalnie bowiem obowiązuje do czasu uprawomocnienia się wyroku⁸. Nieprawomocny wyrok, w tym również wyrok uwzględniający skargę, nie wywołuje do czasu uprawomocnienia się skutków prawnych w postaci pozbawienia mocy wiążącej zaskarżonego aktu. Dopiero wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego będzie prowadziło do ewentualnej konieczności zaprzestania związanych z tą decyzją konkretnych działań. Zatem w sytuacji braku zawarcia przez wojewódzki sąd administracyjny rozstrzygnięcia w zakresie obowiązywania decyzji do czasu uprawomocnienia się wyroku należy uznać, że decyzja nadal istnieje w obrocie prawnym.

Nadmienić trzeba również, że założeniem ustawodawcy jest umożliwienie uzyskania przez stronę ochrony tymczasowej na każdym etapie postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego (por. art. 130 § 1 i § 2 k.p.a. oraz art. 61 § 2 i § 3 p.p.s.a.). Zgodzić należy się z poglądem, iż mimo odrębności językowych regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek jak wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy, poza okolicznością, iż w drugim przypadku ochrony takiej udziela się na wniosek⁹.

W doktrynie oraz w orzecznictwie zauważalne jest posługiwanie się pojęciem „automatyzmu” wobec skutków wywoływanych przez powoływany przepis¹⁰. Ustawodawca pozostawił natomiast kwestię stosowania wyjątku od owego „automatyzmu” do każdorazowego uznania sądu¹¹.

4. Szczególne przypadki uzasadniające wyłączenie stosowania przepisu art. 152 § 1 p.p.s.a.

W przekonaniu autora niniejszego artykułu skutek ów nie ma charakteru w pełni uniwersalnego. Istnieją bowiem akty administracyjne, względem których nie będzie możliwe zastosowanie nie tylko art. 61 § 3 p.p.s.a., lecz także art. 152 § 1 tej ustawy. Skoro więc skutkiem stosowania ochrony temporalnej ma być wstrzymanie wykonania czy wywołania przez akt administracyjny skutku prawnego, to nie ulega wątpliwości, że akt taki musi być zdalny do wykonania. Tym samym należy przychylić się do koncepcji zaprezentowanej

⁷ Wyrok NSA z dnia 27 września 2022 r., II FSK 810/21, Legalis.

⁸ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 773/21, Legalis.

⁹ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX.

¹⁰ T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 152, LEX.

¹¹ A. Kabat, komentarz do art. 152 p.p.s.a., [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021.

w stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego, że art. 152 § 1 p.p.s.a. nie znajdzie zastosowania do decyzji już wykonanych. W tym właśnie duchu NSA wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 5 lipca 2017 r. (a więc zapadłym po wejściu w życie zmian p.p.s.a. z 2015 r.), wskazując, iż „[...] konstrukcji opisanej w art. 152 p.p.s.a. nie stosuje się w odniesieniu do wyroków uwzględniających skargę, które uchylają akty lub czynności wykonane przed wydaniem wyroku”¹². Kwestia ta była także przedmiotem rozważań doktrynalnych jeszcze przed wydaniem cytowanego powyżej wyroku NSA. Wskazywano w sposób zbieżny, że „[...] przyjęcie w art. 152 § 1 jako generalnej zasady, iż każdy (!) akt lub czynność nie wywołują skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku uwzględniającego skargę na nie, klóci się ze zdrowym rozsądkiem. Z podobną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy w czasie wyrokowania zaskarżony akt lub czynność są już wykonane [...]”¹³.

Na tym tle w pełni zasadny jest wniosek, że związany ze stosowaniem art. 152 § 1 p.p.s.a. skutek i wynikający z przepisu rzeczony automatyzm są w istocie ograniczone przedmiotem decyzji, której dotyczy nieprawomocne rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego. Trudno bowiem zaakceptować, biorąc za punkt wyjścia racjonalność ustawodawcy dążącego – jak wykazano – przede wszystkim do ochrony strony postępowania, iż omawiany przepis znajdowałby zastosowanie do decyzji, które wywołały dla strony określone skutki prawne, w szczególności zaś zostały wykonane na długo przed ich uchyceniem przez sąd administracyjny. Jeżeli uprawnienia wynikające z danej decyzji zostały przez stronę „skonsumowane”, to skutki prawne takiej decyzji ziściły się w całości, przywrócenie zaś stanu sprzed wydania uchylonej decyzji w przeważających przypadkach jest praktycznie niemożliwe. W takiej sytuacji nie da się bowiem w żaden sposób przywrócić stanu sprzed wykonania decyzji ani też zapobiec wywołaniu skutków prawnych decyzji, które już nastąpiły w przeszłości. Wstrzymanie skutków prawnych decyzji już wykonanej (a zatem której nie można wykonać drugi raz) zdaje się być co najmniej irracjonalne. W konsekwencji przyjąć należy, że art. 152 § 1 p.p.s.a. może być zastosowany tylko wtedy, jeśli zaskarżony akt lub czynność mogą wywołać określone skutki prawne, przed którymi przepis ten i przewidziana w nim instytucja „ochrony tymczasowej” ma chronić stronę. Jeśli więc zaskarżona decyzja nie może wywołać nowych i negatywnych dla strony skutków prawnych po wydaniu wyroku przez sąd I instancji, to przepis ten nie ma zastosowania.

Przykładem powyżej przywołanych aktów administracyjnych są decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności reglamentowanej, jak też przenoszące takie uprawnienia na podmioty trzecie.

Na potrzeby prowadzonych rozważań i dla uniwersalnego odniesienia wniosków generalnych przywołam decyzję przenoszącą zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹⁴ apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego

¹² Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., II FSK 1085/17, LEX nr 2332768.

¹³ T. Woś, komentarz do art. 152 p.p.s.a., [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 152.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 z późn. zm., dalej: u.p.f.

zezwolenia na prowadzenie apteki. Zezwolenie takie udzielane jest, zmieniane, cofane lub wygaszane przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego (art. 99 ust. 2 u.p.f.). W toku postępowania o udzielenie zezwolenia weryfikowane jest wiele przesłanek, w tym przesłanek podmiotowych, lokalizacji apteki, jak też przesłanek antykoncentracyjnych. Jednocześnie przepisy u.p.f. przewidują także możliwość przeniesienia zezwolenia na inny podmiot. Postępowanie to uregulowane zostało w przepisie art. 104a ust. 1 u.p.f. Dla porządku wskazać trzeba, iż tego rodzaju postępowanie administracyjne jest wszczynane na wniosek podmiotu, który nabył aptekę lub/i podmiotu, na rzecz którego zostało wydane zezwolenie na prowadzenie apteki. Stronami tego postępowania są oba te podmioty. Przeniesienie zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie której wojewódzki inspektor farmaceutyczny ma obowiązek dokonać wpisu w rejestrze zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych. Jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, fakt wpisu apteki do rejestru oznacza, że apteka taka działa legalnie, na podstawie aktualnego pozwolenia, i ma prawo (obowiązek) realizacji zadań spoczywających na aptece ogólnodostępnej¹⁵. Uzyskanie wpisu do rejestru jako następstwo ostatecznej decyzji przenoszącej zezwolenie obliguje podmiot ujawniony w rejestrze do prowadzenia działalności objętej decyzją. Zgodnie bowiem z przepisem art. 103 ust. 2 pkt 4 u.p.f. w przypadku, gdy w aptece nie jest prowadzona działalność objęta zezwoleniem przez okres co najmniej sześciu miesięcy, to wówczas wojewódzki inspektor farmaceutyczny uprawniony jest do cofnięcia takiego zezwolenia.

Tym samym wydanie przez właściwy organ inspekcji farmaceutycznej ostatecznej decyzji administracyjnej w przedmiocie przeniesienia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, dokonanie wpisu apteki do rejestru aptek i następnie rozpoczęcie prowadzenia takiej działalności przez podmiot uprawniony powodują, iż decyzja taka w istocie zostaje bezpowrotnie wykonana (skonsumowana) przez adresata aktu. Wniosek taki analogicznie odnieść można do wszystkich decyzji udzielających stronom administracyjnej zgody na wykonywanie działalności objętej reglamentacją.

Odnosząc się do zakresu problemu postawionego na wstępie, zatem szczególnej sytuacji procesowej, poczyniwszy rozważania dotyczące stosowania art. 152 § 1 p.p.s.a., należy także uwzględnić cel, jaki stoi za instytucją omawianej „ochrony prowizorycznej”.

Co już powyżej zasygnalizowano (nawiązując do orzeczenia NSA z dnia 27 września 2022 r., II FSK 810/21), założeniem ustawodawcy w przypadku art. 152 § 1 p.p.s.a. było udzielenie ochrony stronom postępowania, wobec których kwestionowany akt spowodować mógłby negatywne skutki, zatem wobec adresatów kontrolowanych przez sąd decyzji. W tym kontekście dla zobrazowania tego twierdzenia powołać można najbardziej oczywisty i nasuwający się przykład zastosowania art. 152 § 1 p.p.s.a., to jest sytuację wstrzymania skutków prawnych nieprawomocnie uchylonych decyzji, a określających obowiązek strony (adresata decyzji) do zapłaty administracyjnych kar pieniężnych. Stosując dobrodziejstwo wynikające dla strony z omawianego przepisu, uwypukla się cel ochrony jej interesu, która to ochrona trwa do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu pierwszej instancji.

¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 930/20, Legalis nr 2578089.

Całkowicie odmiennie należy natomiast postrzegać sytuację procesową przywołaną we wstępie, a w której to korzystna dla strony decyzja administracyjna (np. wspomniane przeniesienie zezwolenia na prowadzenie działalności aptecznej) zostaje uchylona nieprawomocnie przez sąd na skutek działań innych uczestników postępowania zantagonizowanych ze stroną. W takim przypadku (gdyby uznać zasadność stosowania normy z art. 152 § 1 p.p.s.a., przy założeniu, że sąd nie postanowi wprost o braku zawieszenia skutków uchylonego aktu), w istocie doszłoby do udzielenia ochrony tymczasowej podmiotowi niebędącemu adresatem decyzji. Jednocześnie podmiot taki, zyskując ochronę, nie ponosi żadnych konsekwencji (w tym finansowych) związanych z ewentualnym wstrzymaniem skutków decyzji administracyjnej, podczas gdy szkoda taka ponoszona jest przez adresata aktu, który nie może prowadzić określonej działalności. Jak się wydaje, przyjęcie takiej interpretacji stoi w oczywistej sprzeczności i wypacza zasadniczy cel omawianej instytucji, który koncentrować winien się na ochronie adresatów decyzji przed negatywnymi skutkami wadliwych decyzji administracyjnych wydanych przez organy władzy publicznej. Tym samym w takich okolicznościach trudno byłoby odnaleźć podstawy do rozszerzającego stosowania art. 152 § 1 p.p.s.a.¹⁶

Trudno więc kwestionować w sytuacji procesowej obejmującej przypadek uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na decyzję, która została wykonana przez adresata aktu, nadającej stronie prawo do prowadzenia działalności reglamentowanej, iż nie ma podstaw do stosowania art. 152 § 1 p.p.s.a. Tego typu akty zaliczyć należy do szczególnej grupy rozstrzygnięć administracyjnych, których skutki nastąpiły, przez co stosowanie powołanego przepisu jest niemożliwe. Stosowanie art. 152 § 1 p.p.s.a. musi uwzględniać cel tego przepisu, którym jest ochrona strony (adresata decyzji) przed pogorszeniem jej sytuacji wskutek ewentualnego wykonania obowiązku wynikającego z nieprawomocnie uchylonej decyzji. Brak więc podstaw, by ochroną taką obejmować poprzez stosowanie art. 152 § 1 p.p.s.a. inne podmioty uczestniczące w postępowaniu, które nie były beneficjentami uchylonej decyzji. Przyjęcie odmiennej interpretacji wypaczałoby cel przedmiotowej instytucji.

¹⁶ Podobnie R. Sawuła, *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 71.

Bibliografia

- Dauter B., Niezgódka-Medek M., Kabat A., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021.
- Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Woś T., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 152, LEX.
- Piecha J., *Skutki uwzględnienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny skargi na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpisu na listę radców prawnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.
- Sawuła R., *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.
- Tarno P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011.