

Zmiany w postępowaniu sądoadministracyjnym

11 sierpnia 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Uproszczenie procedury i zapewnienie szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi to cel nowelizacji ustawy. Wchodzi ona w życie 15 sierpnia 2015 r.

Piotr Gołaszewski

Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako ustawa nowelizująca) wprowadza najdalej idącą reformę tego postępowania od 2004 r., czyli od wprowadzenia formuły dwuinstancyjnej. Przez kilka najbliższych tygodni w dodatku „Administracja” publikowane będą teksty w cyklu „Zmiany w postępowaniu sądoadministracyjnym”, które przybliżą czytelnikom regulacje wprowadzone tą ustawą. Na początek przedstawione zostaną ogólne założenia i zakres tych zmian, natomiast w dalszych częściach cyklu prezentowane będą - w formie odrębnych artykułów publikowanych na łamach kolejnych numerów „Administracji” - poszczególne rozwiązania prawne wynikające z ustawy nowelizującej, oczywiście z uwzględnieniem wyłaniających się na tym tle problemów, które będę się starał na bieżąco sygnalizować, podejmując zarazem próbę ich rozwiązania (zapropionowania możliwych do przyjęcia rozwiązań).

Rosną oczekiwania obywateli

Ustawa nowelizująca została uchwalona - formalnie - z inicjatywy prezydenta RP, który wniósł jej projekt do Sejmu jeszcze w 2013 r. Zarówno założenia, jak i konkretny projekt omawianej reformy powstały jednak w Naczelnym Sądzie Administracyjnym na bazie dziesięcioletnich doświadczeń funkcjonowania postępowania sądoadministracyjnego w jego obecnym kształcie.

Ocena aktualnego modelu sądownictwa administracyjnego, choć generalnie pozytywna, dowodzi jednak - zdaniem inicjatorów reformy - „potrzeby głębszej zmiany przyjętego systemu sądowej kontroli administracji”. Wynika to z tego, że - jak czytamy w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej - „wartościami równie ważnymi jak zapewnienie praworządności stają się skuteczność i sprawność kontroli sądowej. Obywatel oczekuje coraz łatwiejszego dostępu do sądu administracyjnego oraz szybkiego uzyskania finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. I aczkolwiek w tym zakresie dokonał się istotny postęp, to oczekiwania obywateli ciągle rosną. Nie mogą więc pozostać niezauważone”.

Powyższy - przewodni - motyw ustawy nowelizującej, który każdorazowo musi być uwzględniany przy wykładni funkcjonalnej (celowościowej) zmienianych przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako ppsa), wskazuje, że nadrzędnym celem wprowadzanych zmian jest usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi, w szczególności poprzez:

- wyposażenie wojewódzkich sądów administracyjnych w uprawnienia do merytorycznego orzekania w sprawach ze skarg na decyzje i postanowienia administracyjne (bezczynność organów w tym zakresie; zob. przede wszystkim nowe lub zmienione przepisy art. 145, art. 145a, art. 149 i

art. 154 ppsa),

- rozszerzenie zakresu spraw, które mogą być rozpoznawane w trybie uproszczonym (zob. zmieniony art. 119 ppsa),
- zmodyfikowanie reguł dotyczących składu sądu oraz rodzajów odbywanych posiedzeń (zob. zmienione przepisy art. 15 § 2, art. 120 i art. 182 ppsa),
- zwiększenie roli referendarzy sądowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym (zob. zmienione przepisy art. 30, art. 49, art. 128 i art. 234 ppsa),
- zmianę modelu sprzeciwu jako środka zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz rozszerzenie zakresu zastosowania tej instytucji prawnej (zob. nowe lub zmienione przepisy art. 167a i art. 258-260 ppsa),
- usprawnienie doręczeń pomiędzy fachowymi pełnomocnikami, a także w sprawach, w których uczestniczy znaczna liczba podmiotów (zob. zmienione przepisy art. 33 i art. 66 ppsa),
- zmianę charakteru skargi na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych (zob. nowe lub zmienione przepisy art. 57-57a i art. 134 § 1 ppsa),
- wprowadzenie uprawnień autokontrolnych sądu pierwszej instancji umożliwiających uwzględnianie skarg kasacyjnych przez wojewódzkie sądy administracyjne (zob. nowe lub zmienione przepisy art. 178a, art. 179a i art. 195 § 3 ppsa),
- zmodyfikowanie systemu środków zaskarżania orzeczeń sądu pierwszej instancji (zob. zmienione przepisy art. 173 i art. 194 ppsa),
- zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny (zob. zmieniony art. 188 ppsa).

Większy zakres uprawnień

Opierając się na uzasadnieniu do ustawy nowelizującej, należy przyjąć, że jej główny cel - a więc usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi - ma być osiągnięty w drodze zwiększenia zakresu uprawnień orzeczniczych tych sądów. I tak, wojewódzkie sądy administracyjne uzyskują możliwość umarzania postępowania administracyjnego (art. 145 § 3 ppsa) oraz wiążącego wpływania na treść decyzji i postanowień wydawanych w tym postępowaniu (art. 145a i art. 149 ppsa), a także - w wąskim zakresie - podejmowania rozstrzygnięć zastępujących te decyzje lub postanowienia (art. 145a i art. 149 ppsa). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny może odtąd w zdecydowanie większej liczbie przypadków orzekać reformatoryjnie (art. 188 ppsa).

Przyjęte rozwiązania normatywne były przedmiotem dyskusji dotyczącej ich zgodności z art. 10 oraz art. 184 Konstytucji RP, bowiem przyznanie wojewódzkim sądom administracyjnym - a pośrednio również Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu (por. zmieniony art. 188 ppsa) - uprawnień do wiążącego wpływania na treść decyzji i postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym (art. 145a i art. 149 ppsa), jak również - w wąskim zakresie - podejmowania rozstrzygnięć zastępujących te decyzje lub postanowienia (art. 145a i art. 149 ppsa), budziło niekiedy wątpliwości, czy taka działalność mieści się w konstytucyjnej formule sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości polegającego na kontroli działalności administracji publicznej. Podnoszono, że rozwiązania wprowadzane ustawą nowelizującą zacieraają różnicę

pomiędzy administrowaniem - jako działalnością organów publicznych mieszczącą się w sferze realizacji władzy wykonawczej - a wymiarem sprawiedliwości, którego sprawowanie - poprzez kontrolę działalności administracji publicznej - jest zastrzeżone do właściwości sądów administracyjnych.

Zgłaszane zastrzeżenia - w ich głównej warstwie teoretyczne - wydają się jednak nazbyt literalnie przywiązane do użytej w art. 184 Konstytucji RP formuły „kontroli działalności administracji publicznej”. Dawno już bowiem zwrócono uwagę w piśmiennictwie, że funkcje kontrolne w administracji publicznej, również te związane z kontrolą sądową, zawierają w sobie elementy władcze. Samemu zaś terminowi „sądowa kontrola administracji” przypisuje się głównie walor historyczny, wskazując, że rolą sądów administracyjnych jest w istocie sprawowanie nadzoru judykacyjnego - opartego na kryterium legalności - nad działalnością administracji publicznej.

Z tej perspektywy uprawnienia orzecznicze przyznane obecnie sądom administracyjnym w art. 145 § 3, art. 145a i art. 149 ppsa - przy uwzględnieniu wąskiego (po części subsydiarnego) zakresu tych uprawnień, a także przez wzgląd na przesłanki wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP - nie sprawiają wrażenia naruszających ustawę zasadniczą.

Skuteczniejsza kontrola

Trzeba zresztą pamiętać, że już w dotychczasowym stanie prawnym przepisy art. 146 § 2 i art. 154 § 2 ppsa dawały sądom administracyjnym możliwość orzekania merytorycznego, zaś obecnie ich uprawnienia zostały w tym zakresie jedynie poszerzone (choć niewątpliwie w sposób istotny z praktycznego punktu widzenia).

W efekcie wprowadzenia omawianych zmian ciężar związania organu administracji publicznej stanowiskiem sądu administracyjnego w aspekcie stricte procesowym przesunął się przede wszystkim z art. 153 ppsa (gdzie mowa jest o związaniu organu oceną prawną i wskazaniem sądu co do dalszego postępowania) na przepisy art. 145-145a i art. 149 ppsa. Można wręcz powiedzieć, że mechanizm zawarty w tych normach nie tyle modyfikuje dotychczasowy model kontroli sądownoadministracyjnej, ile ma na celu jedynie podniesienie efektywności (skuteczności) tej kontroli w sferze wykonywania wyroków sądów administracyjnych. Tym bardziej więc nie wydaje się, aby nowe (zmodyfikowane) regulacje art. 145-145a i art. 149 ppsa naruszały art. 10 i art. 184 Konstytucji RP.

Nie da się natomiast ukryć, że przepisy art. 145-145a i art. 149 ppsa rodzą istotne wątpliwości praktyczne, które będą przedmiotem pogłębionej analizy w jednym z kolejnych artykułów niniejszego cyklu, poświęconym właśnie zmianom dotyczącym rozszerzenia uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych.

Wylimitowanie rozbieżności

W dalszej kolejności trzeba zauważyć, że ustawa nowelizująca wprowadza liczne dalsze zmiany, które porządkują postępowanie przed sądami administracyjnymi oraz eliminują jego dotychczasowe niedoskonałości, dostrzeżone w praktyce i doktrynie prawniczej. Z uzasadnienia do ustawy nowelizującej wynika bowiem, że wprowadzane nią zmiany - oprócz usprawnienia, uproszczenia i zapewnienia szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi - „wiążą się z uwzględnieniem ustaleń Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach związanych z postępowaniem przed sądami administracyjnymi” (zob. np. zmieniony art. 18 pkt 6a ppsa), a ponadto zmierzają „do wylimitowania rozbieżności w obecnym orzecznictwie sądowym dotyczącym wykładni przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (zob.

m.in. zmienione lub dodane przepisy art. 20 § 4, art. 25, art. 33 § 2, art. 35, art. 46 § 3, art. 52 § 3 i art. 193 ppsa).

W tej grupie zmian szczególną uwagę warto zwrócić również na zmodyfikowanie zakresu kognicji sądów administracyjnych (zob. znowelizowany art. 3 ppsa), dostosowanie instytucji wstrzymania wykonania decyzji (lub innego aktu bądź czynności) do rzeczywistych potrzeb stron (uczestników) postępowania sądowoadministracyjnego (zob. zmienione art. 61 i art. 152 ppsa), a także dosyć istotne korekty wprowadzone w zakresie problematyki kosztów postępowania sądowoadministracyjnego (por. zmienione lub dodane przepisy art. 206, art. 210, art. 232, art. 234, art. 239, art. 243, art. 249, art. 250, art. 252-254, art. 256 i art. 258-263 ppsa) oraz wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym (zob. znowelizowane art. 276, art. 280-282 i art. 285 ppsa), które teraz będzie mogło następować wielokrotnie, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą, bądź gdy potrzeba wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (co w praktyce dotyczy przede wszystkim rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

Odnotować ponadto wypada zrównanie pozycji doradców podatkowych i rzeczników patentowych występujących przed sądami administracyjnymi z sytuacją procesową adwokatów i radców prawnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, co od dawna było postulowane w piśmiennictwie (zob. m.in. zmienione przepisy art. 6, art. 42, art. 104, art. 140 i art. 163 § 2 ppsa).

Szczegółowo o wszystkich tych zmianach będzie mowa w kolejnych odcinkach niniejszego cyklu poświęconych odrębnie wskazanym powyżej grupom znowelizowanych przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Problemy intertemporalne

Ustawa nowelizująca, co po części było sygnalizowane już wcześniej, nie jest oczywiście wolna od istotnych wątpliwości tak teoretycznych, jak i czysto praktycznych, gdy chodzi o przyjęte w niej rozwiązania prawne.

Przede wszystkim warto wskazać na zagadnienia intertemporalne, bowiem większość przepisów ustawy nowelizującej będzie stosowanych również do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i pozostających w tej dacie w toku. Na tym tle mogą powstawać m.in. pytania o to:

- czy rozpoznając po 15 sierpnia 2015 r. skargę na akty normatywne, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa, wojewódzki sąd administracyjny - w razie braku stwierdzenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego - powinien odrzucić czy oddalić skargę,
- kiedy dokładnie traci moc wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności w sprawach będących w toku 15 sierpnia 2015 r.,
- jakie rozstrzygnięcie powinien wydać Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznawaniu po 15 sierpnia 2015 r. skargi kasacyjnej wniesionej przed tą datą od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego zapadłego na podstawie art. 58 § 1 pkt 2-4 lub art. 220 § 3 ppsa,
- według jakich przepisów będą rozpoznawane sprzeciwy od orzeczeń referendarzy sądowych wydawanych w sprawach dotyczących prawa pomocy (art. 258 § 1 pkt 6-8 ppsa) i który stan

prawny - dotychczasowy czy nowy (a może oba te stany prawne) - będzie tutaj właściwy?

Wątpliwości w pierwszej instancji

Wiele spośród wprowadzonych ustawą nowelizującą zmian dotyczy postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, wobec czego również w tym przypadku rodzą się istotne pytania dotyczące np. tego:

- jaki wyrok powinien wydać wojewódzki sąd administracyjny w razie wniesienia przez stronę skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, o której mowa w nowym art. 3 § 2 pkt 9 ppsa,
- czy strona postępowania administracyjnego, która nie przystąpi następnie do postępowania przed sądem administracyjnym w trybie nowego art. 33 § 1a ppsa, jest związana wyrokiem tego sądu,
- kiedy dokładnie wojewódzki sąd administracyjny może wydać wyrok „merytoryczny” na podstawie nowego art. 145a lub art. 149 § 1b ppsa i w jakim trybie należy wykonać taki wyrok, jeśli objęte nim uprawnienia lub obowiązki nadają się do egzekucji,
- czy skargę, o której mowa w nowym art. 145a § 3 ppsa, trzeba poprzedzić jakimiś działaniami prawnymi (np. wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa, do wykonania wyroku sądu lub do załatwienia sprawy),
- czy wojewódzki sąd administracyjny może w trybie art. 167a § 5 ppsa odrzucić spóźniony sprzeciw na posiedzeniu niejawnym,
- jakie będą po 15 sierpnia 2015 r. dokładne reguły rozpoznawania przez wojewódzkie sądy administracyjne sprzeciwu w trybie art. 260 ppsa?

Wątpliwości w drugiej instancji

Istotne zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą dotyczą wreszcie postępowania w drugiej instancji. Także w tym przypadku powstają jednak pytania, m.in. o to:

- kiedy skarga kasacyjna zawiera oczywiście usprawiedliwione podstawy i może być w związku z tym rozpoznana w nowym trybie autokontrolnym przewidzianym w art. 179a ppsa,
- w jakim składzie wojewódzki sąd administracyjny powinien orzekać w nowym trybie autokontrolnym przewidzianym w art. 179a ppsa i ile wówczas zapada orzeczeń oraz w jakiej formie; czy aby na pewno wszystkie zapadłe w ten sposób orzeczenia podlegają zaskarżeniu skargą kasacyjną,
- w jakim trybie - po nowelizacji - jest ustanawiany fachowy pełnomocnik w ramach prawa pomocy dla skarżącego kasacyjnie,
- na jakim posiedzeniu (niejawnym czy rozprawie) i w jakim składzie orzeka Naczelny Sąd Administracyjny po nowelizacji i jakie są reguły w tym zakresie,
- kiedy istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, a tym samym Naczelny Sąd Administracyjny może merytorycznie rozpoznać skargę,
- co to znaczy, że „uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej”, i jaka jest relacja zmienionego art. 193 ppsa do art. 141 § 4 ppsa?

* * *

Prawidłowe stosowanie przepisów regulujących przebieg postępowania sądownoadministracyjnego - w brzmieniu nadanym im przez ustawę nowelizującą - wymaga nie tylko udzielenia odpowiedzi na wszystkie postawione wyżej pytania, ale także rozstrzygnięcia wielu dalszych wątpliwości. I temu właśnie będą służyć kolejne publikacje w ramach niniejszego cyklu, które dadzą czytelnikom pełny obraz najbardziej aktualnego stanu prawnego w zakresie procedury sądownoadministracyjnej, a jednocześnie pozwolą znaleźć odpowiedzi na wszystkie postawione pytania oraz rozstrzygnąć pozostałe wątpliwości związane z wejściem w życie ustawy nowelizującej.

W kolejnej - drugiej - części cyklu, która ukaże się we wrześniowym numerze „Administracji”, przedstawione zostaną zagadnienia intertemporalne związane z wejściem w życie ustawy nowelizującej. Omówię przyjęte w tym zakresie rozwiązania oraz jego skutki dla postępowań sądownoadministracyjnych będących w toku 15 sierpnia 2015 r., a także wskażę na główne problemy występujące na tym tle, proponując zarazem możliwe sposoby ich rozwiązania.

Piotr Gołaszewski - wykładowca w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego WPiA UW, autor i współautor opracowań z zakresu procedury administracyjnej, w tym komentarzy do kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

podstawa prawna: Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2015 r. poz. 658)

Rzeczpospolita

© © Wszystkie prawa zastrzeżone