

Zmiany w postępowaniu sądowoadministracyjnym

03 listopada 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Od 15 sierpnia 2015 r. obowiązują zmienione zasady miarkowania kosztów postępowania sądowoadministracyjnego, w tym wynagrodzeń fachowych pełnomocników.

Piotr Gołaszewski

Nie są to jednak jedyne zmiany w zakresie regulacji dotyczącej kosztów postępowania sądowoadministracyjnego oraz prawa pomocy wprowadzone ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ustawa nowelizująca).

Sąd miarkuje inaczej

Poza omówionymi już w poprzednich częściach niniejszego cyklu zmianami odnoszącymi się do poszerzenia ustawowego zakresu zwolnienia od kosztów sądowych („Administracja” z 15 września 2015 r.) oraz zmodyfikowania modelu sprzeciwu od orzeczeń referendarzy w sprawach prawa pomocy („Administracja” z 8 września i 27 października 2015 r.) na pierwszy plan w zakresie problematyki kosztów postępowania sądowoadministracyjnego wysuwają się zmiany dotyczące zasad miarkowania kosztów tego postępowania, co dotyczy również wynagrodzeń fachowych pełnomocników.

Zakres zastosowania znowelizowanego art. 206 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) jest bowiem obecnie szerszy niż przed nowelizacją i obejmuje również inne „uzasadnione przypadki” oprócz częściowego uwzględnienia skargi (jak miało to miejsce dotychczas), a ponadto zezwala sądowi również na całkowite odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania (do tej pory było to możliwe jedynie w części). Regulacja art. 206 ppsa zachowała przy tym swój wyjątkowy charakter, a jej zastosowanie wymaga od sądu szczegółowego umotywowania takiego rozstrzygnięcia w uzasadnieniu orzeczenia. Zdecydowanie nie jest wystarczające samo wskazanie przepisu art. 206 ppsa jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Przepis art. 206 ppsa niewątpliwie znajduje obecnie (podobnie jak przed nowelizacją) zastosowanie w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (wojewódzkim sądem administracyjnym, dalej: wsa). Z mocy odesłania zawartego w art. 207 § 1 ppsa norma ta - jednak wyłącznie odpowiednio - powinna być stosowana również w postępowaniu kasacyjnym, co o tyle może obecnie wywoływać trudności, że art. 207 § 2 ppsa upoważnia sąd (przede wszystkim Naczelny Sąd Administracyjny, dalej: NSA, ale także wsa działający w trybie nowego art. 179a ppsa) do odstąpienia od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego „w przypadkach szczególnie uzasadnionych”.

Odpowiednie stosowanie art. 206 ppsa w postępowaniu kasacyjnym może być w tej sytuacji ograniczone wyłącznie do „uzasadnionych przypadków” (w czym mieści się uwzględnienie skargi kasacyjnej w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu), natomiast w „przypadkach szczególnie uzasadnionych” zastosowanie powinien

znajdować art. 207 § 2 ppsa.

Już w oparciu o dotychczasowy dorobek orzecznictwa można jednak założyć, że w praktyce odróżnienie od siebie przypadków „uzasadnionych” i „szczególnie uzasadnionych” nie będzie łatwe. Pytanie zresztą, czy jest to w ogóle potrzebne, skoro obecnie normy art. 206 oraz art. 207 § 2 ppsa zawierają jednakowe dyspozycje. Wydaje się, że z tego punktu widzenia nie do końca skorelowano nowe brzmienie art. 206 ppsa z - zachowanym - kształtem art. 207 § 2 ppsa.

Niższe wynagrodzenie pełnomocnika

Duże kontrowersje jeszcze w toku prac nad ustawą nowelizującą wzbudzała zmiana polegająca na dodaniu nowego art. 250 § 2 ppsa, który zezwala obecnie sądowi na obniżenie wynagrodzenia fachowego pełnomocnika poniżej stawki minimalnej (w dotychczasowym stanie prawnym było to niedopuszczalne - zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z 8 marca 2012 r., III CZP 2/12, OSNC 2012, nr 10, poz. 115).

Wprowadzenie regulacji umożliwiającej referendarzowi (sądowi) obniżenie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wynagrodzenia przysługującego - wyłącznie - pełnomocnikowi wyznaczonemu w ramach prawa pomocy (z urzędu) budzi zasadniczą wątpliwość, bowiem brak jest tożsamej regulacji ustanawiającej wyraźną podstawę prawną do obniżenia wynagrodzenia w odniesieniu do pełnomocnika z wyboru.

Znowelizowanego art. 206 ppsa nie można bowiem uznać za odpowiednik normy art. 250 ppsa, gdyż przepis art. 206 ppsa przewiduje możliwość odstąpienia przez sąd od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania (na które składa się m.in. wynagrodzenie reprezentującego stronę profesjonalnego pełnomocnika) w całości lub w części, a zatem stanowi regulację bardziej ogólną, a ponadto obwarowaną wystąpieniem przesłanki „uzasadnionego przypadku”, podczas gdy nowy art. 250 § 2 ppsa znajduje zastosowanie jedynie w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”.

Dodany art. 250 § 2 ppsa nie został ponadto należycie skorelowany z - również zmienionymi ustawą nowelizującą - przepisami art. 258 § 1, § 2 pkt 8 i § 4 ppsa, w efekcie czego choć w komentowanej normie mowa jest o uprawnieniu sądu do obniżenia wynagrodzenia fachowego pełnomocnika, to w rzeczywistości kompetencję w tym zakresie ma w pierwszej kolejności referendarz, natomiast sąd może podjąć takie działanie jedynie wyjątkowo, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (por. art. 258 § 1 pkt 8 i § 4 ppsa).

Decyzje w kwestii obniżki wynagrodzenia fachowego pełnomocnika działającego w ramach prawa pomocy zostały pozostawione uznaniu sądu (a w istocie referendarza), co jednak nie oznacza dowolności oceny w tym zakresie, która każdorazowo musi znajdować oparcie w konkretnych okolicznościach danej sprawy, dających się zakwalifikować jako uzasadniony przypadek (w tym kontekście por. też art. 141 § 4 w związku z art. 166 i art. 167a § 1 ppsa, z których wynika obowiązek wnikliwego uzasadnienia decyzji o obniżeniu wynagrodzenia pełnomocnika). Wypada przy tym założyć, że podstawowym miernikiem dokonywanej przez sąd (referendarza) oceny pracy fachowego pełnomocnika będzie przede wszystkim jakość i staranność pomocy prawnej świadczonej przez niego w ramach przyznanego stronie prawa pomocy.

Nowy art. 250 § 2 ppsa znajduje zastosowanie zarówno w postępowaniach wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r., jak i po tej dacie. Nie ma zatem przeszkód o charakterze intertemporalnym, które uniemożliwiłyby sądowi (referendarzowi) obniżenie w takich sprawach wynagrodzenia fachowego pełnomocnika, o ile oczywiście zajdą po temu przesłanki merytoryczne.

Jak wyznaczyć pełnomocnika z urzędu

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą objęły również procedurę wyznaczania pełnomocnika w ramach przyznanego stronie prawa pomocy (czyli pełnomocnika z urzędu).

Zgodnie bowiem z nowym art. 253 § 2 ppsa - obowiązującym zarówno w postępowaniach wszczętych po 15 sierpnia 2015 r., jak i rozpoczętych wcześniej - okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych albo Krajowa Rada Rzeczników Patentowych w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej odpisu postanowienia o przyznaniu prawa pomocy (ewentualnie wraz z zawiadomieniem, iż ustanowienie pełnomocnika ma nastąpić po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna), wyznacza pełnomocnika, zawiadamiając o tym niezwłocznie sąd (ze wskazaniem danych i adresu wyznaczonego pełnomocnika) oraz samego pełnomocnika. W przypadku ustanowienia pełnomocnika po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna, właściwy organ samorządu zawodowego informuje ponadto sąd o dacie zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, co jest niezbędne dla prawidłowego zastosowania nowego art. 177 § 3 ppsa, gdyż od daty powyższego zawiadomienia (jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem) rozpoczyna bieg termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony, której przyznano pełnomocnika z urzędu.

Na tle procedury ukształtowanej nowym art. 253 § 2 ppsa może powstawać pytanie, czy czternastodniowy termin - liczony od daty doręczenia właściwej radzie odpisu postanowienia o przyznaniu prawa pomocy (ewentualnie wraz z zawiadomieniem, iż ustanowienie pełnomocnika ma nastąpić po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna) - dotyczy wyłącznie wyznaczenia pełnomocnika czy też zawiadomienia o tym fakcie zarówno jego, jak i sądu. Właściwy jest ten pierwszy wariant, bowiem komentowany przepis wprowadza dwa odrębne terminy procesowe - jeden bezwzględnie oznaczony (14 dni), odnoszący się do wyznaczenia pełnomocnika, oraz drugi względnie oznaczony („niezwłocznie”), dotyczący zawiadomienia pełnomocnika i sądu. Oba wskazane terminy należy przy tym uznać za mające charakter instrukcyjny.

Ponadto wypada zwrócić uwagę na różnicę w zakresie kolejności zawiadamiania sądu oraz pełnomocnika: 1) w przypadku ustanowienia pełnomocnika po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna, oraz 2) w pozostałych sytuacjach. W tym pierwszym przypadku bowiem, ze względu na konieczność poinformowania przez właściwą radę sądu o dacie zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, wpierw musi nastąpić zawiadomienie pełnomocnika, natomiast dopiero w dalszej kolejności można zawiadomić o tym fakcie sąd. W pozostałych sytuacjach natomiast właściwa rada - po wyznaczeniu pełnomocnika - może jednocześnie dokonać zawiadomienia sądu oraz pełnomocnika, gdyż w tych sytuacjach nie ma potrzeby podawania sądowi daty, w jakiej pełnomocnik został zawiadomiony o jego wyznaczeniu.

Wreszcie trzeba zauważyć i to, że organy samorządu zawodowego nie są ograniczone do sposobów doręczeń wymienionych w art. 65 § 1 ppsa, a zatem mogą dokonywać zawiadomień, o których mowa w art. 253 § 2 ppsa, również w innych formach, które gwarantują możliwość zapoznania się adresata z przekazanym mu zawiadomieniem.

Odpowiedzialność za fałszywe oświadczenia

Ustawą nowelizującą dodano również nowy art. 252 § 1a, w myśl którego oświadczenia o stanie rodzinnym i majątkowym oraz dotyczące korzystania z fachowego pełnomocnika składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za podanie fałszywego oświadczenia.

Oświadczenia te mogą być składane wyłącznie pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie, do której to sytuacji, z mocy art. 233 § 6 kodeksu karnego, ustawodawca nakazuje jedynie odpowiednio stosować zawarte w § 1-3 i § 5 tego artykułu przepisy normujące odpowiedzialność karną za fałszywe zeznania. W ramach przeprowadzonej nowelizacji art. 252 ppsa zrezygnowano jednak, choć było to rekomendowane w trakcie procesu legislacyjnego, z doprecyzowania brzmienia art. 252 § 1 ppsa, co w praktyce może stwarzać istotne trudności w zakresie ustalenia dokładnej treści obowiązku informacyjnego strony wynikającego z tego przepisu, a w efekcie może uniemożliwiać wyegzekwowanie odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia tego obowiązku.

W postępowaniach, w których wnioskodawcą jest - działająca samodzielnie - osoba fizyczna, nie budzi wątpliwości, że to jej będzie dotyczyć ewentualna odpowiedzialność karna za podanie we wniosku o przyznanie prawa pomocy fałszywych oświadczeń.

W przypadku natomiast osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych to osoby (fizyczne) będące ich reprezentantami, które podpisują wniosek, będą potencjalnie podlegały odpowiedzialności karnej z powyższego tytułu.

Wreszcie, ponieważ wniosek o przyznanie prawa pomocy może być podpisany przez pełnomocnika (zob. uchwałę NSA z 20 maja 2010 r., I OPS 11/09, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 54), wypada przyjąć (mając również na uwadze wypowiedzi doktryny i judykatury dotyczące podpisywania formularzy podatkowych), że to pełnomocnik będzie ponosił ewentualną odpowiedzialność karną za złożenie fałszywych oświadczeń we wniosku o przyznanie prawa pomocy. Można w związku z tym założyć, że pełnomocnicy - w szczególności działający w ramach prawa pomocy, a więc słabiej znający swoich mocodawców - będą w zaistniałej sytuacji uchylali się od podpisywania wniosków o przyznanie prawa pomocy.

Pozostałe zmiany

Z innych zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą na uwagę w omawianym zakresie zasługują jeszcze te dotyczące art. 232 § 1 pkt 1 oraz nowego art. 249a ppsa. Obecnie bowiem zwrot z urzędu całości uiszczonego wpisu od pisma cofniętego ma miejsce jedynie wówczas, gdy cofnięcie nastąpiło do dnia rozpoczęcia rozprawy (por. zmieniony art. 232 § 1 pkt 1 ppsa), a więc najpóźniej w tym dniu przed rozpoczęciem rozprawy w sposób określony w art. 106 § 1 ppsa (wydaje się przy tym, że komentowany przepis prawidłowo powinien postulować się sformułowaniem „do momentu rozpoczęcia rozprawy”, a nie określeniem „do dnia rozpoczęcia rozprawy”, które może być mylące).

Ponadto doprecyzowano, że jeżeli strona cofnie wniosek o przyznanie prawa pomocy lub gdy rozpoznanie takiego wniosku stanie się zbędne (nowy art. 249a ppsa nic nie wspomina natomiast o niedopuszczalności rozpoznania wniosku), postępowanie w tym przedmiocie umarza się (nie dotyczy już jednak postępowania dotyczącego cofnięcia prawa pomocy). Może tego dokonać zarówno referendarz sądowy (por. art. 258 § 1 pkt 7 ppsa), jak i - w szczególnie uzasadnionych przypadkach - sąd (por. art. 258 § 4 ppsa), od czego zależy również, czy postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy będzie zaskarżalne sprzeciwem czy zażaleniem.

Pozostałe zmiany w zakresie regulacji dotyczącej kosztów postępowania sądowoadministracyjnego oraz prawa pomocy wprowadzone ustawą nowelizującą mają charakter porządkujący i nie wywołują, przynajmniej na tym etapie, kontrowersji.

* * *

Ponieważ jest to ostatnia część cyklu poświęconego zmianom wprowadzonym ustawą nowelizującą, wypada krótko podsumować, że są to zmiany ważne i w znakomitej większości potrzebne. Ich obszerność ze swej natury wywołuje przy tym wątpliwości, spośród których te najistotniejsze starałem się w kolejnych odcinkach tego cyklu wskazać i w miarę możliwości wyjaśnić.

Na sam koniec zaś - dla ukazania pełnego obrazu aktualnego stanu prawnego - warto jeszcze dodać, że już po wejściu w życie ustawy nowelizującej postępowanie sędowoadministracyjne doczekało się kolejnych, również istotnych zmian. Mianowicie:

od 1 września 2015 r. obowiązuje nowy art. 177a ppsa, zgodnie z którym, jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 176 ppsa, innych niż przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi kasacyjnej (szerzej była o tym mowa w ósmej części niniejszego cyklu - „Administracja” z 20 października 2015 r.);

od 22 września 2015 r. obowiązują zmodyfikowane przepisy art. 83 § 3 ppsa (zrównujący - pod względem skutku prawnego wniesienia pisma do sądu w terminie - oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego oraz oddanie pisma w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym) oraz art. 299 ppsa (zmieniający zasady ustanawiania pełnomocnika do doręczeń);

od 1 stycznia 2016 r. przepis art. 24 § 1 ppsa nie będzie już dotyczył asesorów sądowych, natomiast w art. 35 ppsa zostanie dodany nowy § 5 przyznający prawo do reprezentowania organu funkcjonariuszowi lub pracownikowi jednostki organizacyjnej kierowanej przez organ nadrzędny - w sprawach, w których sąd przedstawił zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów, bądź przedstawił pytanie prawne Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także w sprawach skarg na interpretacje podatkowe;

Σ od 11 lutego 2017 r. zaczną obowiązywać - uchwalone już - obszerne zmiany dotyczące informatyzacji postępowania sędowoadministracyjnego.

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