

Zmiany w postępowaniu sądowoadministracyjnym

08 września 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Nowe prawo | Nowelizacja prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi weszła w życie 15 sierpnia 2015 r., ale większość zmienionych przepisów stosuje się również do postępowań wszczętych wcześniej i pozostających w toku.

W dwóch kolejnych częściach cyklu analizie poddane zostaną rozwiązania intertemporalne przyjęte w ustawie nowelizującej. Zostały one zawarte w art. 2 ustawy z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „ustawa nowelizująca”), gdzie jako zasadę przyjęto tzw. natychmiastowy skutek ustawy nowej. Oznacza to, że większość przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „ppsa”) w znowelizowanym brzmieniu znajduje zastosowanie również do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i pozostających w tej dacie w toku.

Kiedy stare przepisy

Odstępstwa od powyższej reguły dotyczą zmienianych ustawą nowelizującą przepisów: art. 3 § 2, art. 33, art. 52 § 3, art. 54, art. 57 i 57a, art. 134 § 1, art. 149, art. 173 § 1, art. 176-177, art. 181-182, art. 197 § 2, art. 254 § 1 oraz art. 260 ppsa. Te bowiem normy w nowym (nadanym ustawą nowelizującą) brzmieniu stosujemy wyłącznie do postępowań wszczynanych od 15 sierpnia 2015 r. Przy czym warto przypomnieć, że dniem wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest dzień wniesienia skargi za pośrednictwem organu (chyba że przepis szczególny przewiduje złożenie skargi bezpośrednio w sądzie).

Oznacza to, że w postępowaniach przed sądem administracyjnym wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i pozostających w tej dacie w toku nadal stosujemy przepisy: art. 3 § 2, art. 33, art. 52 § 3, art. 54, art. 57 i 57a, art. 134 § 1, art. 149, art. 173 § 1, art. 176-177, art. 181-182, art. 197 § 2, art. 254 § 1 oraz art. 260 ppsa w ich dotychczasowym brzmieniu. Dotyczy to również sytuacji, w których braki - formalne lub fiskalne - skargi są uzupełniane już po 15 sierpnia 2015 r., względnie skarga została nieprawomocnie odrzucona, po czym doszło do uchylecia takiego rozstrzygnięcia w toku procedury odwoławczej. Również bowiem w tych przypadkach wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego datuje się przed 15 sierpnia 2015 r.

Jednocześnie należy pamiętać, że w art. 2 ustawy nowelizującej mowa jest wyraźnie o „postępowaniu” (w danej sprawie) jako całości, a nie o postępowaniach incydentalnych (wpadkowych). Nie sposób bowiem nadawać jednemu i temu samemu pojęciu „postępowanie” użytemu w art. 2 ustawy nowelizującej dwóch odmiennych znaczeń (tj. raz rozumieć ten termin jako postępowanie główne, a innym razem jako postępowanie incydentalne), gdyż byłoby to ewidentnie sprzeczne z podstawowymi regułami wykładni prawa, w myśl których nie można temu samemu terminowi użytemu w danym akcie prawnym (jednostce redakcyjnej tego aktu) nadawać różnych znaczeń.

Jeden sprzeciw, dwa reżimy prawne

Powyższa reguła ma znaczenie np. w przypadku zmienianego ustawą nowelizującą art. 260 ppsa, który dotyczy sprzeciwu od orzeczeń referendarzy sądowych wydawanych w sprawach z zakresu prawa pomocy. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy nowelizującej przepis art. 260 ppsa w nowym (aktualnym) brzmieniu stosuje się wyłącznie w postępowaniach sądownoadministracyjnych wszczętych od 15 sierpnia 2015 r. W pozostałych toczących się sprawach, rozpoczętych przed tą datą, zastosowanie znajdują natomiast dotychczasowe reguły, w myśl których skuteczne wniesienie sprzeciwu (nawet jeśli następuje to po 15 sierpnia 2015 r.) powoduje utratę mocy zarządzenia lub postanowienia referendarza, od którego ten sprzeciw został wniesiony. Skutek ten nie występuje natomiast w przypadku sprzeciwów, o których mowa w art. 259-261 ppsa, wnoszonych w postępowaniach sądownoadministracyjnych wszczętych już po 15 sierpnia 2015 r.

W rezultacie przez bliżej nieokreślony czas, tj. do momentu prawomocnego zakończenia postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (tj. przed 15 sierpnia 2015 r.), będą obowiązywały dwa reżimy prawne w zakresie skutków wywoływanych przez sprzeciwy wnoszone od orzeczeń referendarzy sądowych, a w ślad za tym będziemy mieli do czynienia z dwoma trybami rozpoznawania tych sprzeciwów (spraw, w których je wniesiono). Stosować bowiem będziemy przepis art. 260 ppsa zarówno w starym brzmieniu (do spraw wszczętych - jako całość - przed 15 sierpnia 2015 r., nawet jeśli wniesienie sprzeciwu następuje już po tej dacie), jak i w nowym kształcie tej normy (do spraw wszczynanych - jako całość - od 15 sierpnia 2015 r.).

Na marginesie można dodać, że sposób wejścia w życie art. 260 ppsa pod względem intertemporalnym nie koresponduje w pełni z rozpoczęciem obowiązywania zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą w sąsiednich przepisach art. 258, art. 261 i 263 ppsa, które w znowelizowanym brzmieniu stosuje się do wszystkich postępowań pozostających w toku po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. zarówno tych wszczętych wcześniej, jak i rozpoczętych już po 15 sierpnia 2015 r.

Kognicja sądów administracyjnych po nowemu

Wymagających rozstrzygnięcia kwestii intertemporalnych związanych z ustawą nowelizującą jest oczywiście więcej. Przykładowo można się zastanawiać, czy nowe regulacje dotyczące bezczynności i przewlekłości proceduralnej organów (wprowadzone w art. 3 § 2 ppsa dotyczącym wyłącznie postępowań wszczynanych od 15 sierpnia 2015 r.) znajdą zastosowanie również w stosunku do bezczynności lub przewlekłości proceduralnej organu zaistniałej jeszcze przed 15 sierpnia 2015 r. i trwającej nadal po tej dacie. Analogiczny problem występował już przy okazji nowelizacji ppsa dokonanej w 2011 r. Przyjęto wówczas, że przedmiotem - ówczesnie nowej - skargi na przewlekłość postępowania może być stan rzeczy w postaci przewlekłości proceduralnej powstałej jeszcze przed wprowadzeniem nowych przepisów, a jedynym warunkiem jest, aby przewlekłość ta trwała dalej, już po zmianie przepisów - w momencie składania skargi do sądu administracyjnego.

Tę samą regułę należy zastosować obecnie w odniesieniu do zmian wprowadzanych w art. 3 § 2 pkt 4, 8 i 9 ppsa.

Na marginesie dodam (szerzej na ten temat będzie mowa w jednym z kolejnych artykułów w ramach niniejszego cyklu), że stosowanie nowego przepisu art. 3 § 2 pkt 9 ppsa będzie w praktyce kłopotliwe z tego względu, że zapomniano jednocześnie znowelizować przepisy art. 145-151 ppsa poprzez wskazanie, jakiej treści wyrok sąd administracyjny ma wydać w przypadku nowej skargi, złożonej na podstawie art. 3 § 2 pkt 9 ppsa (problemu tego nie rozwiązuje bowiem w żaden

sposób otwarta norma art. 150 ppsa, która dotyczy zupełnie innych sytuacji).

Nie budzi natomiast wątpliwości, że wszczęte przed 15 sierpnia 2015 r. postępowania sądowoadministracyjne ze skarg na wydane w postępowaniu egzekucyjnym (zabezpieczającym) postanowienia wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu lub zawierające stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu powinny być - aż do ich prawomocnego zakończenia - kontynuowane na dotychczasowych zasadach oraz zakończone merytorycznie. Nowe brzmienie przepisu art. 3 § 2 pkt 3 ppsa, ograniczające przedmiot skargi na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, dotyczy bowiem wyłącznie postępowań wszczynanych od 15 sierpnia 2015 r.

Czynność wcześniejsza, przepis późniejszy

Interesujące w aspekcie intertemporalnym są również zmieniane przepisy art. 46 § 3 i art. 58 § 1 pkt 5a ppsa. Oba bowiem w znowelizowanej wersji znajdują zastosowanie także do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. Jednocześnie dotyczą one wstępnej fazy postępowania. Powstają w związku z tym dwa pytania.

Po pierwsze, jak powinien być wykonany obowiązek dotyczący złożenia przez pełnomocnika dokumentu pełnomocnictwa, przewidziany w art. 46 § 3 ppsa. Ponieważ przepis ten stanowi ogólnie o piśmie (niekoniecznie pierwszym w sprawie), wypada przyjąć, że począwszy od 15 sierpnia 2015 r., każdy pełnomocnik, który bierze udział w postępowaniu wszczętym wcześniej i nie przedłożył dotychczas pełnomocnictwa do akt sądowoadministracyjnych (dotychczasowa praktyka w tym zakresie była bowiem rozbieżna), powinien takie pełnomocnictwo dołączyć do pierwszego pisma wnoszonego w sprawie po 15 sierpnia 2015 r. Brak formalny w tym zakresie powinien podlegać uzupełnieniu w trybie art. 49 ppsa - ze skutkiem opisanym w tym przepisie (pozostawienie pisma bez rozpoznania) lub w przepisach regulujących wnoszenie środków zaskarżenia (jeśli pierwszym pismem po 15 sierpnia 2015 r. okazałby się właśnie środek zaskarżenia).

Po drugie natomiast, można się zastanawiać, jak powinien postąpić wojewódzki sąd administracyjny w przypadku skargi na akt lub czynność organu administracji terenowej (samorządowej lub rządowej), jeżeli interes prawny lub uprawnienie skarżącego nie zostały w takim przypadku naruszone. Nowy przepis art. 58 § 1 pkt 5a ppsa, który stosuje się także do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r., mógłby wskazywać, że w takiej sytuacji powinno dojść do odrzucenia skargi przez sąd, a nie jej oddalenia. Takie rozwiązanie naruszałoby jednak zasadę tempus regit actum w zestawieniu z regułą, w myśl której odrzucenie skargi następuje tylko i wyłącznie wtedy, gdy podstawa odrzucenia istniała w momencie wniesienia skargi.

Skoro więc w chwili składania - przed 15 sierpnia 2015 r. - skarg na akty lub czynności organów administracji terenowej (samorządowej lub rządowej), o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa, nowy przepis art. 58 § 1 pkt 5a ppsa jeszcze nie obowiązywał, to zarazem - w momencie wnoszenia tych skarg - nie istniała podstawa do ich odrzucenia. W związku z tym, jeżeli w omawianej sytuacji okaże się, że interes prawny lub uprawnienie skarżącego nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego, ergo postępowanie (skarga) w takiej sprawie jest następczo (w związku z wejściem w życie art. 58 § 1 pkt 5a ppsa, który de facto modyfikuje treść art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa w zakresie sformułowanych tam przesłanek skargowych) niedopuszczalne, to postępowanie takie powinno zostać umorzone przez sąd administracyjny (art. 161 ppsa).

Nie można bowiem kontynuować postępowania (i oddalić skargi) w sprawie, w której skarga - w myśl obowiązującego od 15 sierpnia 2015 r. przepisu art. 58 § 1 pkt 5a ppsa - jest niedopuszczalna. Ponieważ zarazem ograniczenie to pojawiło się dopiero w toku trwających postępowań sądownoadministracyjnych, nie można odrzucić w nich skargi, natomiast właściwe jest umorzenie tych postępowań (art. 161 ppsa). Na marginesie, wydaje się, że przepis art. 58 § 1 pkt 5a ppsa ustawodawca powinien wyłączyć spod zakresu zasady natychmiastowego działania prawa nowego.

Skład sądu oraz posiedzenia

Ustawa nowelizująca wprowadza również zmiany w zakresie dotyczącym składu sądu administracyjnego oraz rodzajów odbywanych posiedzeń. Część tych regulacji obowiązuje w odniesieniu do wszystkich prowadzonych postępowań (por. art. 15 § 2 i art. 120 ppsa), natomiast niektóre dotyczą wyłącznie postępowań wszczynanych od 15 sierpnia 2015 r. (por. art. 181-182 ppsa).

Na dystynkcje w tym zakresie warto zwrócić uwagę, bo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa stanowi zgodnie z art. 183 § 2 pkt 4 ppsa przyczynę nieważności postępowania sądownoadministracyjnego.

Dotknięte nieważnością jest również postępowanie, w którym brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy, w związku czym należy pamiętać, że zmianie uległ również art. 18 § 1 pkt 6a ppsa, który w nowym brzmieniu stosujemy od 15 sierpnia 2015 r. we wszystkich postępowaniach przed sądami administracyjnymi - zarówno tych wszczętych przed wejściem ustawy nowelizującej, jak i rozpoczętych już po tej dacie.

* * *

W kolejnej, trzeciej części niniejszego cyklu przedstawione zostaną dalsze wątpliwości dotyczące reguł intertemporalnych przyjętych w ustawie nowelizującej oraz propozycje rozwiązań wyłaniających się na tym tle problemów.

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