

## Zmiany w postępowaniu sądoadministracyjnym

15 września 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

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 tej części cyklu kontynuujemy analizę rozwiązań intertemporalnych przyjętych w ustawie nowelizującej. Przypomnijmy - zostały one zawarte w art. 2 ustawy z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ustawa nowelizująca), gdzie jako zasadę przyjęto tzw. natychmiastowy skutek ustawy nowej. Oznacza to, że większość przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) w znowelizowanym brzmieniu znajduje zastosowanie również do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i pozostających w tej dacie w toku.

### Doręczanie pism po nowemu

Praktycznie doniosłą zmianą jest nowelizacja art. 66 ppsa w zakresie wprowadzającym bezpośredni tryb doręczeń pism pomiędzy fachowymi pełnomocnikami - zarówno w postępowaniach wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r., jak i rozpoczętych od tej daty. Oznacza to, że począwszy od 15 sierpnia 2015 r. pisma fachowego pełnomocnika składane w sądach administracyjnych muszą zawsze odpowiadać regułom ustanowionym w art. 66 § 1 i 3 ppsa.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 66 § 1 ppsa, w toku sprawy adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi doręczają sobie nawzajem pisma bezpośrednio za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty lub przesyłką poleconą. W treści pisma procesowego wniesionego do sądu zamieszcza się oświadczenie o doręczeniu odpisu pisma drugiej stronie albo o jego nadaniu przesyłką poleconą. Pisma niezawierające powyższego oświadczenia podlegają zwrotowi bez wzywania do usunięcia tego braku. Jednocześnie w § 3 zmienionego art. 66 ppsa przewidziano, że powyższy tryb doręczeń bezpośrednich nie dotyczy wniesienia skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia, sprzeciwu, skargi o wznowienie postępowania i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Warto zauważyć, że w art. 66 § 3 nie wymieniono odwołania od zarządzenia przewodniczącego (por. art. 103 i art. 114 ppsa). Podobnie w przepisie tym pominięto również odpowiedzi na środki zaskarżenia, które fachowi pełnomocnicy muszą w związku z tym doręczać sobie bezpośrednio. Za przepis szczególny (a co najmniej odrębny) względem art. 66 § 1 należy również uznać art. 54 § 2 ppsa, który wprost stanowi o przekazaniu odpowiedzi na skargę sądowi. Wypada przyjąć, że dotyczy to również sytuacji, w których organ oraz skarżący są reprezentowani przez fachowych pełnomocników.

Znowelizowany przepis art. 66 ppsa może natomiast stanowić pewien kłopot dla podmiotów, które dopiero ubiegają się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w trybie art. 33 § 2 ppsa. Fachowy pełnomocnik reprezentujący taki podmiot może bowiem nie mieć (i zwykle - z braku dostępu do akt sprawy - nie będzie miał) pełnego rozeznania co do sposobu reprezentacji

podmiotów biorących udział w postępowaniu. O dalszych problemach związanych ze stosowaniem zmienionego art. 66 ppsa będzie jeszcze mowa w kolejnych częściach niniejszego cyklu.

Co ze skargą na niewykonanie wyroku

Inny problem intertemporalny związany z ustawą nowelizującą dotyczy zmienionego art. 154 ppsa, który znajduje zastosowanie również do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. Przepis ten, po zmianie, ma uzupełniać - również znowelizowane - przepisy art. 145-145a i art. 149 ppsa, w związku z czym zawężono jego zakres zastosowania. Do tej pory w trybie art. 154 ppsa można było poskarżyć się na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz - w razie beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności. Po ostatnich zmianach przedmiotem skargi z art. 154 ppsa może być wyłącznie niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, co jest pochodną nowelizacji art. 145-145a oraz art. 149 ppsa.

Powstaje w związku z tym pytanie, jak powinien postąpić sąd administracyjny w przypadku wniesienia przed 15 sierpnia 2015 r. skargi na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności. Z racji natychmiastowego skutku zmian wprowadzonych w art. 154 ppsa wydaje się, że w takiej sytuacji postępowanie powinno podlegać umorzeniu (art. 161 ppsa), skoro następczo odpadł przedmiot skargi. Teoretycznie można by jednak rozważyć kontynuowanie wówczas postępowania w trybie przepisów dotyczących skargi na beczynność (przewlekłość), jednak to rozwiązanie nie przekonuje. Na pewno natomiast zmiana art. 154 ppsa nie została właściwie, gdy idzie o kwestie intertemporalne, skorelowana z nowelizacją art. 145-145a oraz art. 149 ppsa.

Była skarga kasacyjna, jest zażalenie

Brak właściwej korelacji widać również na przykładzie nowelizacji art. 173 oraz 194 ppsa. Ten pierwszy przepis obowiązuje w zmienionej formule wyłącznie w postępowaniach wszczynanych od 15 sierpnia 2015 r. Z kolei znowelizowany art. 194 ppsa dotyczy wszystkich postępowań, zarówno tych toczących się już przed 15 sierpnia 2015 r., jak i wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Na tym tle powstaje istotny problem dotyczący sposobu rozpoznania aktualnie skarg kasacyjnych wniesionych od postanowień wskazanych w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 ppsa jeszcze przed 15 sierpnia 2015 r. A także zaskarżenia obecnie takich postanowień, jeśli zapadną one w postępowaniach wszczętych przed tą datą.

W postępowaniach bowiem rozpoczętych przed 15 sierpnia 2015 r. istnieje od czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej stan, w którym obowiązuje ciągle stare brzmienie art. 173 ppsa, a zarazem już zmieniony art. 194 ppsa. Od 15 sierpnia 2015 r. zatem właściwym środkiem zaskarżenia postanowień o odrzuceniu skargi z przyczyn wskazanych w art. 58 § 1 pkt 2-4 oraz art. 220 § 3 ppsa bądź o umorzeniu postępowania jest zażalenie. Tymczasem w toku pozostają przecież postępowania zainicjowane w tych kwestiach jeszcze przed 15 sierpnia 2015 r. w drodze skargi kasacyjnej. Z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, wobec natychmiastowego skutku prawnego art. 194 ppsa, ten środek zaskarżenia stał się jednak z mocy ustawy niedopuszczalny w stosunku do wymienionych wyżej kategorii postanowień.

Prawidłowo więc Naczelny Sąd Administracyjny powinien umorzyć wszczęte przed 15 sierpnia 2015 r. postępowania wywołane skargami kasacyjnymi od postanowień wymienionych w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 ppsa. W świetle bowiem znowelizowanych art. 173 § 1 oraz art. 194 § 1 ppsa w związku z art. 2 ustawy nowelizującej od 15 sierpnia 2015 r. skarga

kasacyjna nie jest już dopuszczalnym środkiem zaskarżania tej grupy postanowień. Jest wobec tego środkiem zaskarżenia niedopuszczalnym w omawianej sytuacji, co oznacza konieczność umorzenia postępowań kasacyjnych, jako że negatywna przesłanka procesowa (w postaci niedopuszczalności środka zaskarżenia - skargi kasacyjnej) zaktualizowała się w tym przypadku następczo, już po wszczęciu postępowania kasacyjnego.

Inną sprawą jest to, że ustawodawca powinien był zapobiec powyższej sytuacji. Tak natomiast można zastanawiać się, czy art. 173 § 1 oraz art. 194 § 1 ppsa w związku z art. 2 ustawy nowelizującej - w opisanym wyżej zakresie - jest w ogóle zgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Przed NSA po nowemu

Jak wspominałem na wstępie, większość przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w znowelizowanym brzmieniu znajduje zastosowanie również do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i pozostających w tej dacie w toku.

Z praktycznego punktu widzenia warto w związku z tym zwrócić jeszcze uwagę na zmieniony art. 188 ppsa, który zdecydowanie poszerza zakres merytorycznego orzekania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis ten może być bowiem stosowany od 15 sierpnia 2015 r. we wszystkich toczących się sprawach, a więc również przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych wniesionych - biorąc pod uwagę średni czas trwania postępowania kasacyjnego - na przestrzeni ostatniego 1,5 roku. Warto o tym pamiętać, choćby w celu zmodyfikowania (uzupełnienia) wniosków kasacyjnych złożonych już skarg.

Jednocześnie warto zauważyć, ponieważ art. 145a ppsa również obowiązuje we wszystkich toczących się postępowaniach (zarówno wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r., jak i po tej dacie), że ten nowy - niezwykle istotny - przepis może być zastosowany przez Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznawaniu skargi w trybie art. 188 ppsa. W ten sposób merytoryczne orzeczenie może zapaść w sprawie, w której wyrok sądu pierwszej instancji zapadł na długo przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

Zwolnienie od kosztów też po nowemu

Problem intertemporalny można dostrzec również w odniesieniu do znowelizowanego art. 239 ppsa, w którym rozszerzono zakres ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych. Przepis ten - w nowym brzmieniu - obowiązuje bowiem także w postępowaniach wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r., co rodzi pytanie dotyczące tego, czy zwolnienie przewidziane w dodanych obecnie (nowych) punktach art. 239 ppsa rozciąga się również na koszty sądowe uiszczone już wcześniej w postępowaniach wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i prowadzonych nadal po tej dacie.

Z ogólnej konstrukcji art. 239 ppsa, w zestawieniu z art. 2 ustawy nowelizującej zdaje się wynikać, że tak właśnie powinno być, skoro ustawowe (przedmiotowe) zwolnienie od kosztów sądowych ma charakter obligatoryjny i całkowity (tj. obejmuje całe postępowanie od momentu jego wszczęcia aż do chwili prawomocnego zakończenia). Jednocześnie taka interpretacja prowadzi do wniosku o tzw. niewłaściwej retroaktywności art. 239 ppsa (a ściślej - nowych punktów tego przepisu). Biorąc jednak pod uwagę intencje ustawodawcy, jak też względy systemowe i aksjologiczne (podkreślane w orzecznictwie dotyczącym problematyki intertemporalnej), przemawiające w tym wypadku na korzyść skarżących, wypada uznać, że art. 239 ppsa (w części obejmującej nowe punkty tego przepisu) obejmuje swoim zakresem również koszty sądowe uiszczone już wcześniej w toku postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i

kontynuowanych po tej dacie.

Zwrot tych kosztów na rzecz skarżących - jako różnicy między kosztami pobranymi a kosztami należnymi - powinien nastąpić w trybie art. 225 ppsa. Jednocześnie, w sprawach wskazanych w nowych punktach art. 239 ppsa, nie powinny być już pobierane od skarżących żadne dalsze koszty sądowe.

Rozwiązanie intertemporalne przyjęte w zakresie wejścia w życie znowelizowanego art. 239 ppsa rodzi ponadto - niedostrzeżony niestety w przepisach ustawy nowelizującej - problem dotyczący pozostających w toku postępowań w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony lub dotyczących dodatków mieszkaniowych bądź prowadzonych z udziałem organizacji pożytku publicznego, w których już wcześniej (przed wejściem w życie ustawy nowelizującej) przyznano stronom prawo pomocy obejmujące zwolnienie od kosztów sądowych.

W nowym stanie prawnym wydane uprzednio postanowienia dotyczące przyznania prawa pomocy w tym zakresie stały się bowiem bezprzedmiotowe, skoro strony postępowań - w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony lub dotyczących dodatków mieszkaniowych, bądź prowadzonych z udziałem organizacji pożytku publicznego - uzyskały ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych i to ze skutkiem natychmiastowym, tj. od daty wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli od 15 sierpnia 2015 r.

Brak w przepisach nowelizujących przepisu przejściowego regulującego tę sytuację każe sięgnąć do art. 249 ppsa oraz przyjąć, że pod użytym tam pojęciem „okoliczności, na podstawie których” przyznano prawo pomocy, mieszczą się zarówno okoliczności faktyczne, jak i prawne, a więc stan faktyczny i prawny. Jeśli zatem ten drugi - za sprawą wejścia w życie ustawy nowelizującej i dokonania zmiany art. 249 ppsa - uległ zmianie, ergo uległy zmianie (przestały istnieć) okoliczności prawne, na podstawie których przyznano wcześniej stronie prawo pomocy (obejmujące zwolnienie od kosztów sądowych), to obecnie powinno dojść do cofnięcia tego prawa - odpowiednio w całości lub w części - w zakresie, w jakim obejmuje ono zwolnienie strony od kosztów sądowych.

\* \* \*

Z racji tego, że natychmiastowy skutek prawny ustawy nowelizującej dotyczy (dla wszystkich postępowań - wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. i po tej dacie) także wielu innych, również istotnych norm regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi, można się spodziewać, że praktyka stosowania zmienionych przepisów ppsa ujawni dalsze wątpliwości intertemporalne związane z ustawą nowelizującą, które będą musiały doczekać się rozwiązania w orzecznictwie.

Tymczasem w kolejnej - czwartej - części niniejszego cyklu, która ukaże się w następnym numerze „Administracji”, przedstawione zostaną zagadnienia dotyczące zmienionego zakresu kognicji sądów administracyjnych. W następnych natomiast częściach tego cyklu zajmiemy się podstawowymi kwestiami związanymi z przebiegiem - po nowelizacji - postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji oraz zmienionymi regułami orzekania tego sądu.

*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