

## Zmiany w postępowaniu sadowoadministracyjnym

29 września 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Na skutek nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nastąpiła zmiana charakteru skargi na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych.

Zmiany dotyczące przebiegu postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji to kolejne istotne elementy nowelizacji, która weszła w życie 15 sierpnia 2015 r. Omawianie tych zmian rozpoczniemy od problematyki wniesienia skargi oraz przedstawienia nowej kategorii uczestników w postępowaniu sadowoadministracyjnym.

Przypomnijmy, że chodzi o zmiany wprowadzone ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ustawa nowelizująca). Część z nich - w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji - została już omówiona w poprzednich częściach cyklu. Obecnie zajmiemy się pozostałymi, które mają istotne znaczenie z praktycznego punktu widzenia.

### Skarga na interpretacje podatkowe

Wszczęcie postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji następuje co do zasady przez wniesienie skargi. W tym zakresie ustawa nowelizująca wprowadziła kilka ważnych zmian, przy czym dotyczą one postępowań wszczynanych od 15 sierpnia 2015 r.

Przede wszystkim nastąpiła zmiana charakteru skargi na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych. Obecnie - w myśl zmodyfikowanych przepisów art. 57-57a i art. 134 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) - skarga w takiej sprawie może być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów postępowania bądź na zarzutach dotyczących dopuszczenia się przez organ podatkowy błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego. Sąd natomiast jest w tym przypadku związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Wypada przyjąć, że po wniesieniu skargi niedopuszczalne jest poszerzanie lub modyfikowanie przytoczonych w niej zarzutów lub podstawy prawnej, co wynika z art. 57a in fine ppsa oraz art. 134 § 1 in fine ppsa, które wyraźnie odwołują się do treści skargi.

Nie ma natomiast przeszkód do wycofania się z niektórych zarzutów, które skarżący może przestać popierać bądź częściowo cofnąć w tym zakresie skargę.

Nie jest również wykluczone przytoczenie nowego uzasadnienia zarzutów skargi lub powołanej w niej podstawy prawnej. Brak tutaj wprowadzenia wyraźnej regulacji na kształt art. 183 § 1 in fine ppsa, jednak trzeba mieć na względzie, że wiązanie sądu dotyczy w omawianej sytuacji wyłącznie zarzutów skargi oraz wskazanej w niej podstawy prawnej, a nie ich uzasadnienia. Warto zresztą zauważyć, że - inaczej niż przy skardze kasacyjnej, gdzie uzasadnienie podstaw kasacyjnych jest obligatoryjne z mocy art. 176 ppsa - w przypadku skargi na interpretację podatkową nowy art. 57a ppsa modyfikuje (precyzuje) wyłącznie ogólny wymóg z art. 57 § 1 pkt 3 ppsa. W istocie zatem

uzasadnienie takiej skargi (powołanych w niej zarzutów i podstawy prawnej) formalnie w ogóle nie jest wymagane, wobec czego nie może wpływać na zakres związania sądu. Skoro zaś tak, to uzasadnienie takie może być przytoczone zarówno w samej skardze (co oczywiście powinno być regułą), jak i na dalszych etapach postępowania. Byle tylko dotyczyło zarzutów skargi lub powołanej w niej podstawy prawnej.

#### Wezwanie po nowemu

Druga istotna zmiana dotyczy także skargi na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych, a ponadto również skargi na inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 ppsa akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Obie te skargi wnosi się bowiem do sądu po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, co powinno nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu czynności. W dotychczasowym stanie prawnym charakter tego terminu wywoływał kontrowersje, jednak przeważało stanowisko, że jest to termin prawa procesowego. Znowelizowany art. 52 § 3 ppsa zdaje się przyjmować ten pogląd, bowiem daje sądowi uprawnienie do uznania, że uchybienie powyższemu terminowi nastąpiło bez winy skarżącego, i w związku z tym zezwala sądowi na merytoryczne rozpoznanie skargi (co jest określeniem dość niefortunnym z uwagi na treść art. 134 § 1 ppsa). Obecne brzmienie art. 52 § 3 ppsa wskazuje przy tym, że ze swojego nowego uprawnienia do rozpoznania skargi, pomimo uchybienia przez skarżącego terminowi do jej wniesienia, sąd może skorzystać z urzędu, a więc nie jest w tym zakresie konieczny żaden wniosek skarżącego (w tym w szczególności wniosek o przywrócenie powyższego terminu).

Ponadto od 15 sierpnia 2015 r. do skarg na interpretacje podatkowe oraz inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 ppsa akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, a także do pozostałych skarg, które w myśl art. 52 § 4 ppsa powinny być poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (co dotyczy przede wszystkim skarg na akty organów terenowych - art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa), należy dołączyć dowód, że skarżący wezwał właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa.

Wymóg ten został wprowadzony przez nowy art. 57 § 1 pkt 4 ppsa, jednak warto zauważyć, że redakcja tego przepisu dalej nie rozstrzyga charakteru prawnego, w tym formy wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Skarżący ma bowiem jedynie wylegitymować się dowodem dokonania takiego wezwania (termin ten występuje tutaj w ujęciu czasownikowym - „wezwał”), natomiast nie ma obowiązku załączania do skargi (w odpisie lub kopii) samego wezwania. Niewątpliwie jednak jest to praktyka pożądana, tym bardziej że treść wezwania ma znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia granic (przedmiotowych) dopuszczalności skargi, która nie może wykraczać poza zakres dokonanego uprzednio wezwania. Szczególnego znaczenia kwestia ta nabiera w przypadku skarg na interpretacje podatkowe, głównie z uwagi na rygoryzm nowego art. 57a ppsa.

#### Wnioski w skardze

Wprowadzone ustawą nowelizującą zmiany dotyczą również pozostałych rodzajów skarg. Przede wszystkim skarżący - w odniesieniu do skarg na decyzje i postanowienia (art. 3 § 2 pkt 1-3 ppsa) - otrzymali dodatkowo możliwość wnioskowania o zobowiązanie przez sąd organu do wydania - w określonym terminie - decyzji (postanowienia) załatwiającej sprawę w sposób wskazany przez sąd (por. nowy art. 145a § 1 ppsa).

Jest to jednak możliwe (co powinno znajdować odzwierciedlenie w treści wniosków skargi) w

przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 ppsa (a więc gdy skarżący wnosi wyłącznie lub co najmniej ewentualnie o uchylenie decyzji lub postanowienia z powodu naruszenia przez organ prawa materialnego bądź o stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia), jeżeli zarazem wydanie takiego rozstrzygnięcia uzasadniają okoliczności sprawy, a załatwienia sprawy nie pozostawiono do uznania administracyjnego organu. Te zatem przesłanki muszą być spełnione, aby móc prawidłowo postawić wniosek z art. 145a § 1 ppsa, przy czym w treści tego wniosku skarżący może wskazać zarówno termin (uwzględniający reguły dotyczące sposobu obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym lub podatkowym), w jakim oczekuje wydania prawidłowej decyzji (postanowienia), jak też poprawny w ocenie skarżącego sposób załatwienia sprawy (mający zaczepienie we właściwych przepisach prawa materialnego).

Istotne jest wreszcie i to, że wniosek z art. 145a § 1 ppsa ma charakter niesamodzielny w tym sensie, iż może jedynie stanowić uzupełnienie wniosków skargi opartych na art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 ppsa. Aby zatem skarżący mógł wnosić o zobowiązanie przez sąd organu do wydania - w określonym terminie - decyzji (postanowienia) załatwiającej sprawę w sposób wskazany przez sąd, musi jednocześnie wnieść o uchylenie decyzji lub postanowienia bądź o stwierdzenie ich nieważności z przyczyn wskazanych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 ppsa. W przeciwnym razie wniosek z art. 145a § 1 ppsa (uzupełniający) jest pozbawiony racji bytu, a przede wszystkim podstaw formalnych.

#### Kategoria uczestników

Jakkolwiek nie wynika to wprost z art. 46 § 1 pkt 1 w związku z art. 12 i art. 57 § 1 ppsa, nowy przepis art. 33 § 1a ppsa (stosowany wyłącznie w sprawach wszczętych od 15 sierpnia 2015 r.) zwolnił skarżącego z obowiązku wskazywania w skardze jako uczestników postępowania sądowoadministracyjnego tych stron postępowania przed organem administracji publicznej, które są zawiadamiane o aktach lub czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania. Potwierdza to również dodany ustawą nowelizującą art. 54 § 4 ppsa.

Trzeba jednak zauważyć, że w wielu postępowaniach prowadzonych w trybie tzw. specustaw obok wnioskodawcy otrzymującego decyzję w normalnym trybie występują nie tylko strony powiadamiane o decyzji przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, ale także strony (najczęściej właściciele lub użytkownicy wywłaszczanych nieruchomości), którym indywidualnie doręcza się zawiadomienie o wydaniu decyzji. Ta ostatnia sytuacja nie jest objęta zakresem zastosowania art. 33 § 1a ppsa oraz art. 54 § 4 ppsa, wobec czego strony postępowania administracyjnego, którym indywidualnie doręcza się zawiadomienie o wydaniu decyzji, powinny być wskazane w skardze jako obowiązkowi uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego (art. 46 § 1 pkt 1 w związku z art. 12 i art. 33 § 1 ppsa) oraz otrzymać w normalnym trybie odpis odpowiedzi na skargę, który w tej sytuacji powinien być dołączony do skargi na ogólnych zasadach.

Nowa kategoria uczestników postępowania sądowoadministracyjnego przewidziana w art. 33 § 1a ppsa jest ponadto ciekawa z tego względu, że ustawodawca nie zaliczył do „innych osób” w rozumieniu art. 170 ppsa stron postępowania przed organem administracji publicznej wymienionych w nowym art. 33 § 1a ppsa, które nie złożyły wniosku o przystąpienie do postępowania sądowoadministracyjnego w charakterze jego uczestników. W efekcie, wobec treści art. 170 w związku z art. 12 ppsa, osoby takie - nie stając się uczestnikami postępowania przed sądem administracyjnym - nie są również związane orzeczeniem tego sądu dotyczącym aktu lub czynności organu, których były adresatem. Może to mieć określone konsekwencje, np. w aspekcie dopuszczalności późniejszego inicjowania przez te osoby postępowań administracyjnych w trybach

nadzwyczajnych.

Niezgłoszenie się przez podmioty wymienione w nowym art. 33 § 1a ppsa do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma ponadto ten skutek, że ich pominięcie na etapie postępowania sądowego nie prowadzi do jego nieważności, skoro osoby te nie stają się uczestnikami tego postępowania (por. art. 183 § 2 pkt 5 w związku z art. 12 ppsa).

Uporządkowane i kompletne akta

Ustawa nowelizująca nakłada ponadto na organy obowiązek przekazywania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. Standard w tym zakresie powinny wyznaczać przepisy dotyczące metryki akt sprawy, instrukcje kancelaryjne oraz regulacje odnoszące się do informatyzacji podmiotów publicznych. Procesowo jednak ciekawsze jest, jak powinien postąpić sąd administracyjny w przypadku stwierdzenia, że przesłane mu akta są niekompletne lub nieuporządkowane.

Przede wszystkim zastosowanie w takiej sytuacji znajduje art. 55 § 1 i 3 ppsa, ewentualnie w związku z art. 62 pkt 1 i art. 112 ppsa. Na organ będzie więc mogła zostać nałożona grzywna, względnie powiadomiony zostanie organ właściwy w sprawach rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Przesłanie przez organ niekompletnych lub nieuporządkowanych akt sprawy nie będzie natomiast upoważniało sądu do rozpoznania sprawy jedynie w oparciu o odpis skargi (art. 55 § 2 ppsa) ani tym bardziej do wezwania organu w trybie art. 49 ppsa o nadstanie właściwie przygotowanych i skompletowanych akt.

\* \* \*

W kolejnej - szóstej - części niniejszego cyklu, która ukaze się w następnym numerze „Administracji”, przedstawione zostaną dalsze zmiany dotyczące przebiegu znowelizowanego postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji.

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