

Zmiany w postępowaniu sądoadministracyjnym

06 października 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Wymóg doręczeń bezpośrednich wprowadzony nowelą ustawy nie będzie dotyczył m.in. wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wyroku oraz wniosku o stwierdzenie prawomocności orzeczenia.

Piotr Gołaszewski

W szóstej części cyklu kontynuujemy omawianie zmian dotyczących przebiegu postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji. Są to istotne elementy nowelizacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej „ppsa”), która weszła w życie 15 sierpnia 2015 r.

Wstrzymanie wykonania po nowemu

Wspomniana nowelizacja, dokonana ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „ustawa nowelizująca”) - m.in. w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji - wprowadza wiele istotnych dla praktyki zmian. Dotyczą one m.in. momentu wygaśnięcia wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności.

W znowelizowanym art. 61 § 6 ppsa wyeliminowano słabości poprzedniej regulacji związane z oddaleniem skargi. Obecnie jasne jest, że takie wstrzymanie - również za sprawą zmienionego brzmienia art. 152 ppsa - trwa w zasadzie aż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądoadministracyjnego.

Szczególnie istotne jest to w przypadku oddalenia skargi, gdyż w dotychczasowym stanie prawnym wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności upadało wraz z wydaniem orzeczenia przez sąd pierwszej instancji i musiało być ponownie udzielane przez Naczelny Sąd Administracyjny dopiero po wniesieniu środka odwoławczego. Teoretycznie więc egzekucja administracyjna mogła być prowadzona w okresie pomiędzy wydaniem orzeczenia przez sąd pierwszej instancji a ponownym wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Niesatysfakcjonująca jest jednak regulacja intertemporalna dotycząca zmienionego art. 61 § 6 ppsa. Przepis ten w nowym brzmieniu stosuje się bowiem zarówno w postępowaniach wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r., jak i rozpoczętych już po tej dacie. O ile ta druga sytuacja nie nasuwa wątpliwości, o tyle niejasności dotyczą postępowań będących w toku w momencie wejścia w życie ustawy nowelizującej, a ściślej tych, w których do wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności doszło przed 15 sierpnia 2015 r.

Sprawy w toku

Pamiętać bowiem należy, że owo wstrzymanie (poza kilkoma wyjątkami) następuje na podstawie postanowienia sądu. Jeśli więc do wydania takiego postanowienia doszło przed 15 sierpnia 2015

r., warunkiem zastosowania art. 61 § 6 ppsa w nowym brzmieniu jest to, aby do wydania przez sąd pierwszej instancji orzeczenia uwzględniającego skargę doszło już po 15 sierpnia 2015 r. (ta sytuacja nie jest zresztą problematyczna ze względu na - zarówno stare, jak i nowe - brzmienie art. 152 ppsa).

W przypadku natomiast orzeczenia oddalającego skargę, dodatkowo konieczne jest, aby takie orzeczenie zapadło już po 15 sierpnia 2015 r. Jeśli bowiem nastąpiło to wcześniej, z mocy poprzedniego brzmienia art. 61 § 6 ppsa upadło też wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, które w takiej sytuacji nie istniało 15 sierpnia 2015 r. i nie mogło w związku z tym zostać objęte zakresem zastosowania nowego art. 61 § 6 pkt 2 ppsa.

Jak przed NSA

W sprawach natomiast, w których postępowanie 15 sierpnia 2015 r. znajdowało się na etapie kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jeśli zaskarżone orzeczenie uwzględniało skargę, wstrzymanie jego wykonania wynika z art. 152 ppsa (zarówno w starym, jak i nowym brzmieniu). W przypadku uchylenia takiego orzeczenia i powrotu sprawy do pierwszej instancji znajdzie w całości zastosowanie zmieniony art. 61 § 6 ppsa.

Jeśli natomiast będące już w toku 15 sierpnia 2015 r. postępowanie kasacyjne dotyczy orzeczenia oddalającego skargę, to w sytuacji, w której Naczelny Sąd Administracyjny nie wstrzymał (we własnym zakresie) wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, zmieniony art. 61 § 6 pkt 2 nie znajduje zastosowania. Takie wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności upadło bowiem jeszcze z mocy poprzedniego brzmienia art. 61 § 6 ppsa wraz z wydaniem zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji, a więc nie istniało 15 sierpnia 2015 r. i nie mogło w związku z tym zostać objęte zakresem zastosowania nowego art. 61 § 6 pkt 2 ppsa.

Z kolei wstrzymanie w omawianej sytuacji (przed 15 sierpnia 2015 r.) przez Naczelny Sąd Administracyjny wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, w stosunku do której doszło wcześniej do oddalenia skargi, mieści się w zakresie zastosowania nowego art. 61 § 6 pkt 2 ppsa i co więcej - w przypadku uwzględnienia środka odwoławczego - rozciąga się również na dalsze etapy postępowania sądownoadministracyjnego, czyli jego kontynuację zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i ewentualnie ponownie przed sądem kasacyjnym.

Mamy bowiem do czynienia ze wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu lub czynności udzielonym wprowadzie przez Naczelny Sąd Administracyjny, ale istniejącym 15 sierpnia 2015 r. i w związku z tym objętym zasadą natychmiastowego działania nowego art. 61 § 6 pkt 2 ppsa, który dotyczy wszystkich aktów lub czynności objętych postępowaniami wszczętymi przed 15 sierpnia 2015 r., jeśli tylko ich wykonanie w tej dacie było wstrzymane.

W myśl tej reguły należy również rozstrzygać pozostałe wątpliwości związane ze stosowaniem zmienionego art. 61 § 6 ppsa. Na pewno byłoby to prostsze, gdyby przepis ten - w nowym brzmieniu - dotyczył wyłącznie postępowań wszczynanych od 15 sierpnia 2015 r.

Bezpośrednie doręczenia na nowych zasadach

Kolejną doniosłą praktycznie 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.

Począwszy zatem od 15 sierpnia 2015 r. - w toku wszystkich spraw - adwokaci, radcowie 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.

Wymóg formalny pisma

Zmieniony art. 66 § 1 i 3 ppsa - choć według pierwotnego projektu ustawy nowelizującej miał brzmieć analogicznie do art. 132 § 1 i 1[1] Kodeksu postępowania cywilnego (dalej jako „kpc”) - finalnie otrzymał nieco inne, obecne brzmienie. W efekcie, w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma wymogu dołączania do pism dowodu nadania lub doręczenia przesyłki drugiej stronie (uczestnikowi). W treści pisma zamieszcza się natomiast obligatoryjnie oświadczenie o doręczeniu jego odpisu drugiej stronie (uczestnikowi) albo o nadaniu go przesyłką poleconą, co należy traktować jako wymóg formalny pisma.

Przepis art. 66 § 1 zd. 3 ppsa mieści się jednak w granicach zastrzeżenia zawartego w art. 49 § 1 in fine ppsa, bowiem nie przewiduje wzywania strony (uczestnika) do uzupełnienia braku polegającego na niezamieszczeniu w piśmie oświadczenia o doręczeniu jego odpisu drugiej stronie albo o nadaniu go przesyłką poleconą.

Brak ten nie jest wobec tego objęty zakresem zastosowania przepisów art. 49 § 2-4 ppsa, które dotyczą wyłącznie trybu uzupełnienia braków formalnych pisma oraz skutków dokonania lub zaniechania tej czynności, z czym w przypadku art. 66 § 1 zd. 3 ppsa w ogóle nie mamy do czynienia. Na przewidziane w tym przepisie zarządzenie przewodniczącego o zwrocie pisma (co jest sankcją nieznaną dotąd w ppsa) nie przysługuje zatem zażalenie, jak też zarządzenia takiego nie może wydać referendarz sądowy (nie ma więc tutaj zastosowania także nowy sprzeciw przewidziany w art. 167a § 2 ppsa).

Z odpisem czy bez

W znowelizowanym art. 66 § 3 ppsa przewidziano, że 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 ppsa należy natomiast 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.

Wynikający z art. 66 § 1 ppsa wymóg doręczeń bezpośrednich nie będzie również dotyczył wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wyroku (por. art. 142 § 2 ppsa), wniosku o stwierdzenie prawomocności orzeczenia (por. zmieniony art. 169 § 1 zd. 2) oraz pism składanych w ramach postępowania pomocniczego w sprawie przyznania prawa pomocy (por. art. 252 § 3 ppsa).

To samo dotyczy spisu kosztów, jak też wszelkich innych pism składanych już po uprawomocnieniu się orzeczenia (prawomocnym zakończeniu postępowania) oraz takich, które są składane wyłącznie w interesie strony, w imieniu której są wnoszone, i których treść oraz cel w

żaden sposób nie mogą wpływać na sytuację procesową innych osób.

Idąc natomiast za tezami uchwały Sądu Najwyższego z 17 lipca 2014 r. (III CZP 47/14, OSNC 2015, Nr 5, poz. 59), wypada przyjąć, że pismo zawierające uzupełnienie braków pism, o których mowa w art. 66 § 3 ppsa, jako nieobjęte tym przepisem, powinno podlegać bezpośredniemu doręczeniu w trybie art. 66 § 1 ppsa.

Trzeba jednak zastrzec, że pogląd ten na gruncie postępowania cywilnego bywa kwestionowany, ze wskazaniem, iż pisma zawierające uzupełnienie braków pism określonych w art. 132 § 11 kpc (odpowiednio w art. 66 § 3 ppsa) nie mają charakteru samodzielnego, gdyż są składane jako uzupełnienie pism wskazanych w art. 132 § 11 kpc (odpowiednio w art. 66 § 3 ppsa).

Zgłasza się uczestnik

Znowelizowany przepis art. 66 ppsa może ponadto stanowić pewien kłopot dla podmiotów, które dopiero ubiegają się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w trybie art. 33 § 1a lub § 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.

Posiłkując się zatem wypracowanymi w postępowaniu cywilnym poglądami, iż art. 132 § 1 kpc nie ma zastosowania do doręczenia odpisów pisma, w którym dokonuje się zgłoszenia interwencji ubocznej (art. 77 kpc), bądź obejmujących przystąpienie do sprawy przez zainteresowanego (art. 510 § 1 kpc), wypada przyjąć, że zmieniony art. 66 § 1 ppsa nie znajduje zastosowania do wniosków składanych w trybie art. 33 § 1a lub § 2 ppsa o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze jego uczestnika.

Czy organ ma zdolność procesową

Pozostałe wynikające z ustawy nowelizującej zmiany dotyczące przebiegu postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, które były już sygnalizowane w pierwszej części niniejszego cyklu, mają w przeważającej mierze charakter uzupełniający i porządkujący oraz nie wywołują, przynajmniej na tym etapie, zasadniczych wątpliwości. Z jednym jednak wyjątkiem.

Mianowicie nowelizacja art. 25 § 1 ppsa dotycząca upodmiotowienia procesowego organu administracji publicznej wydaje się być niepełna, gdyż nie uregulowano jednocześnie - w art. 26 ppsa - kwestii zdolności procesowej organu. Otwiera się więc pole do dyskusji - na pewno teoretycznej - czy w tej sytuacji do organu administracji publicznej nie powinno stosować się art. 30-31 ppsa, a ewentualnie art. 58 § 1 pkt 5 ppsa, skoro ma on obecnie wprost przyznaną zdolność sądową, ale ustawodawca nie wyposażył go jednocześnie w zdolność procesową.

* * *

W siódmej części cyklu przejdziemy do omawiania zmienionych reguł orzekania sądu administracyjnego 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