

Zmiany w postępowaniu sądowoadministracyjnym

13 października 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Od 15 sierpnia 2015 r. sądy administracyjne zyskały uprawnienie do merytorycznego orzekania. To kluczowy element zmian w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Mowa o zmianach wprowadzonych ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ustawa nowelizująca), dotyczących znowelizowanych (dodanych) przepisów art. 145 § 3, art. 145a, art. 146, art. 149 i art. 154 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa).

Umorzenie postępowania

W sprawach ze skarg na decyzje i postanowienia (wskazane w art. 3 § 2 pkt 1-3 ppsa) wojewódzki sąd administracyjny (dalej „WSA”), uchylając decyzję lub postanowienie bądź stwierdzając ich nieważność - w wypadku ustalenia podstawy do umorzenia postępowania administracyjnego (podatkowego) - jednocześnie umarza to postępowanie (por. nowy art. 145 § 3 ppsa). Zarazem „nie odżywa” już wniosek strony inicjujący postępowanie administracyjne (podatkowe), w którym zapadła uchylona lub nieważna decyzja (postanowienie). WSA nie tylko bowiem uchyla tę decyzję lub postanowienie (stwierdza ich nieważność), ale równocześnie umarza postępowanie administracyjne (podatkowe) poprzedzające ich wydanie, które w ten sposób zostaje definitywnie zakończone.

Zobowiązanie organu

Ponadto, uchylając decyzję lub postanowienie (wskazane w art. 3 § 2 pkt 1-3 ppsa) bądź stwierdzając ich nieważność, WSA może obecnie zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia załatwiających (rozstrzygających) sprawę w określony sposób (por. nowy art. 145a § 1 ppsa).

O wydaniu takiej decyzji lub postanowienia organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. Niewypełnienie tego obowiązku uprawnia sąd do ukarania organu grzywną (por. nowy art. 145a § 2 ppsa). Może być ona jednak nałożona wyłącznie za niepowiadomienie sądu o wydaniu decyzji (postanowienia), nie zaś z tytułu samego niewydania decyzji (postanowienia). Działając z urzędu, WSA może zatem jedynie pośrednio - poprzez nałożenie powyższej grzywny - wpływać na wykonanie zapadłego wcześniej wyroku. Do wydania przez sąd merytorycznego orzeczenia „zastępującego” decyzję (postanowienie) organu będzie mogło dojść wyłącznie z inicjatywy strony postępowania (por. nowy art. 145a § 3 ppsa).

Warunkiem wydania przez WSA wyroku, o którym mowa w art. 145a § 1 ppsa, jest uchylenie decyzji ze względu na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ppsa), bądź stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn wskazanych w art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego lub art. 247 ordynacji podatkowej (art. 145 § 1 pkt 2 ppsa).

Do postanowień - mających ze swej natury przede wszystkim charakter proceduralny - będzie

zatem można zastosować głównie tę drugą przesłankę, która z kolei w przypadku decyzji nie powinna dotyczyć sytuacji, w których stwierdzenie przez sąd nieważności decyzji następuje z powodu wady o charakterze proceduralnym mającej znaczenie z punktu widzenia ustalenia okoliczności (faktycznych) sprawy.

Wyrok przewidziany w nowym art. 145a § 1 ppsa nie może zarazem dotyczyć spraw, których rozstrzygnięcie przepisy pozostawiają uznaniu administracyjnemu organu. Ustawodawca nie wskazał jednak, czy przyjął tutaj wąską czy szeroką (uwzględniającą również przypadki występowania w tekstach prawnych pojęć niedookreślonych) koncepcję uznania administracyjnego, co rodzi wątpliwość dotyczącą zakresu (rodzajów) spraw, w których przepis art. 145a § 1 ppsa może być stosowany.

Powyższe reguły - z mocy znowelizowanego art. 146 § 1 ppsa - stosuje się odpowiednio również do orzekania przez WSA w sprawach ze skarg na inne czynności z zakresu administracji publicznej oraz indywidualne interpretacje podatkowe.

Sąd orzeka samodzielnie

Zupełną nowością, dającą WSA największą możliwość merytorycznego orzekania, jest przewidziana w art. 145a § 3 ppsa konstrukcja skargi na niewykonanie w określonym terminie wyroku zobowiązującego organ do wydania decyzji lub postanowienia załatwiających (rozstrzygających) sprawę w ustalony sposób.

Nie jest jasne, czy taką skargę należy poprzedzić dodatkowymi działaniami, w tym przede wszystkim wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa (wykonania zapadłego uprzednio wyroku sądu). Wydaje się, szczególnie przy celowościowej interpretacji art. 145a § 3 ppsa, że nie ma takiej potrzeby.

Nie sposób jednak zarazem nie zauważyć, że w odniesieniu do omawianej skargi nie zostało wyłączone stosowanie art. 52 ppsa. Wobec tego mogą np. zdarzyć się sytuacje, w których sąd orzeknie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 w związku z art. 145a § 1 ppsa, korzystając jednocześnie z art. 135 ppsa. Jeśli w takiej sytuacji organ pierwszej instancji wyda decyzję wbrew wskazaniu sądu co do sposobu załatwienia sprawy, powstaje pytanie, czy strona może wówczas od razu skorzystać z art. 145a § 3 ppsa czy też - w myśl art. 52 § 1 i 2 ppsa - powinna jednak najpierw skorzystać z przysługujących jej na drodze administracyjnej środków zaskarżenia (które mogą doprowadzić do skorygowania przez organ odwoławczy decyzji w sposób odpowiadający wskazaniom sądu udzielonym w wyroku wydanym w trybie art. 145a § 1 ppsa).

Orzekając na podstawie art. 145a § 3 ppsa, WSA wydaje wyrok stwierdzający istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, które powinny być przedmiotem decyzji lub postanowienia (wymienionego w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 ppsa) wydanych przez organ. Wyrok ten stwierdza także, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Do wydania tego rodzaju wyroku konieczne jest również, aby pozwalały na to - faktyczne i prawne - okoliczności sprawy, której rozstrzygnięcie nie może być pozostawione uznaniu administracyjnemu organu. Ponadto w wyroku tym sąd może wymierzyć organowi grzywnę lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną.

Jaki charakter wyroku

Przepis art. 145a § 3 ppsa w zakresie, w jakim orzeczenie sądu administracyjnego będzie dotyczyło uprawnień lub obowiązków administracyjnych kształtowanych w sposób konstytutywny,

a więc takich, które w normalnym toku rzeczy powinny być przedmiotem wydanych przez organ decyzji lub postanowienia o charakterze konstytutywnym, może wywoływać pewne wątpliwości zarówno teoretyczne, jak i praktyczne.

Z brzmienia art. 145a § 3 ppsa wynika bowiem wprawdzie, że sąd administracyjny jedynie „stwierdza istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku”, co sugerowałoby deklaratoryjny charakter takiego orzeczenia. Jednak nie sposób nie dostrzec, że jeżeli uprawnienie lub obowiązek nie wynika bezpośrednio z przepisów prawa, zaś decyzja (postanowienie), która powinna być wydana przez organ, nie ma charakteru deklaratoryjnego, orzeczenie sądowe zapadłe w warunkach art. 145a § 3 ppsa zyskuje w istocie, w szczególności z punktu widzenia obrotu prawnego, wymiar konstytutywny. To zaś rodzi dalsze wątpliwości praktyczne, takie jak choćby kwestia terminu powstania danego uprawnienia lub nałożenia określonego obowiązku.

Jak wykonać wyrok

Nie mniej problematyczne jest zagadnienie wykonania egzekucyjnego obowiązku (uprawnienia) stwierdzonego przez sąd w wyroku wydanym na podstawie art. 145a § 3 ppsa. Będzie to wszakże obowiązek mieszczący się w zakresie zastosowania art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednak wyrok sądu zapadły w trybie art. 145a § 3 ppsa nie stanowi żadnej z podstaw egzekucji administracyjnej wymienionych w art. 3-4 przywołanej ustawy. Co więcej, wyrok taki - w braku stosownego przepisu, jak też przez wzgląd na art. 758 w związku z art. 1 kodeksu postępowania cywilnego (cywilny charakter przewidzianej tam sprawy egzekucyjnej) - nie może również stanowić tytułu egzekucyjnego, o jakim mowa w art. 777 § 1 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego.

Ten sam problem dotyczy także egzekucji sumy pieniężnej przewidzianej w art. 145a § 3 ppsa, gdyż - abstrahując od nie w pełni jasnego charakteru prawnego tego świadczenia - nie jest ono objęte regulacją art. 228 ppsa (przepis ten dotyczy wyłącznie grzywien), nie dotyczą go również przepisy art. 2-4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz art. 777 § 1 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego.

Orzekanie w sprawie bezczynności

Poczynione wcześniej uwagi pozostają aktualne również na gruncie znowelizowanego art. 149 ppsa, który daje obecnie WSA możliwość wydania wyroku:

- stwierdzającego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 ppsa albo przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a ppsa

oraz - jeśli do czasu zapadnięcia wyroku sądu nie doszło do podjęcia przez organ właściwego działania,

- zobowiązującego organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji bądź dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa,

a ponadto - w każdym wypadku,

- stwierdzającego, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W wyroku wydanym na podstawie art. 149 ppsa WSA może również orzec o istnieniu albo nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku - jeżeli pozwala na to charakter sprawy (w szczególności jej rozstrzygnięcie nie jest pozostawione uznaniu administracyjnemu organu) oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Ponadto sąd może również wymierzyć organowi grzywnę lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną.

Wziąwszy pod uwagę, że rozstrzygnięcie w trybie nowego art. 149 § 1b ppsa może zapaść zanim jeszcze w sprawie wydana zostanie przez organ jakąkolwiek decyzja (postanowienie), regulację art. 149 § 1b ppsa wypada ocenić jako jeszcze bardziej wyjątkową niż nowy art. 145a § 3 ppsa. Znajduje on zastosowanie w momencie, w którym organ wydał już wcześniej decyzję (postanowienie), a tym samym co do zasady przeprowadził postępowanie wyjaśniające, z czym na gruncie art. 149 § 1b ppsa (zwykle) nie mamy do czynienia.

Wobec tego ocena przesłanki dotyczącej ewentualnych wątpliwości co do okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy musi - na użytek art. 149 § 1b ppsa - być dokonywana przy uwzględnieniu etapu postępowania administracyjnego (podatkowego), w tym zakresu przeprowadzonych w toku tego postępowania czynności wyjaśniających. Te bowiem elementy są przesądzające dla ustalenia okoliczności sprawy, a więc dopuszczalność zastosowania art. 149 § 1b ppsa zależy - w tym aspekcie - przede wszystkim od tego, w jakim momencie (na jakim etapie) postępowania administracyjnego (podatkowego), a jeszcze ściślej - wyjaśniającego, skarga na bezczynność (przewlekłość proceduralną) zostaje złożona.

Tylko sytuacja, w której organ - z urzędu lub na skutek dostarczenia ich przez stronę - dysponuje materiałami niezbędnymi do rozstrzygnięcia sprawy bądź też wyczerpał już czynności wyjaśniające, pozwala na zastosowanie art. 149 § 1b ppsa. Jedynie wówczas można bowiem odpowiedzialnie stwierdzić, że okoliczności stanu faktycznego i prawnego sprawy nie budzą uzasadnionych wątpliwości.

Węższy zakres skargi

Konsekwencją wprowadzonych ustawą nowelizującą zmian dotyczących przepisów art. 145a oraz art. 149 ppsa jest również modyfikacja treści art. 154 ppsa, który obecnie znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (o zawężeniu zakresu zastosowania art. 154 ppsa była już mowa w III części niniejszego cyklu, opublikowanej w „Administracji” z 15 września 2015 r.).

* * *

W kolejnej - ósmej - części niniejszego cyklu, która ukaże się w następnym numerze „Administracji”, przedstawione zostaną zmiany dotyczące przebiegu znowelizowanego postępowania kasacyjnego.

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