

## Zmiany w postępowaniu sądoadministracyjnym

20 października 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Autokontrola orzeczeń przez wojewódzkie sądy administracyjne i merytoryczne orzekanie w drugiej instancji - to zmiany, które mają usprawnić postępowanie i odciążyć Naczelny Sąd Administracyjny.

Mowa o zmianach wprowadzonych ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ustawa nowelizująca), uzupełnionych dodaniem od 1 września 2015 r. nowego art. 177a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa). Stosuje się go również do skarg kasacyjnych wniesionych przed tą datą.

Kiedy skarga, kiedy zażalenie

Zmianie uległy przede wszystkim zakresy dopuszczalności skargi kasacyjnej oraz zażalenia. Obecnie zarówno postanowienia o odrzuceniu skargi z przyczyn wskazanych w art. 58 § 1 pkt 2-4 oraz 220 § 3 ppsa, jak też postanowienia o umorzeniu postępowania podlegają zaskarżeniu zażaleniem, a nie skargą kasacyjną.

W przypadku postanowień umarzających postępowanie regulacja zmienionych art. 173 § 1 i art. 194 § 1 pkt 1b ppsa jest jednak nie do końca spójna. Ten pierwszy przepis wyraźnie bowiem nawiązuje wyłącznie do art. 161 § 1 ppsa, choć w art. 194 § 1 pkt 1b ppsa takiego zastrzeżenia już brak. Do tego dochodzą nowe art. 178a oraz art. 195 § 3 ppsa, w których oddzielnie przewidziano zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania (nieobjęte w tej sytuacji art. 194 § 1 pkt 1b ppsa, natomiast mieszczące się w zakresie zastosowania art. 194 § 1 in principio ppsa).

Ponadto należy pamiętać, że w przypadku umorzenia na podstawie nowego art. 249a ppsa pomocniczego postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy, postanowienie wydane w tym przedmiocie jest zaskarżalne sprzeciwem, jeśli zostało wydane przez referendarza sądowego, bądź zażaleniem, jeżeli postanowienie to wydał sąd (por. 258 § 2 pkt 7 w zw. z art. 258 § 4 lub art. 259 ppsa).

Zmiany wprowadzone w art. 173 § 1 oraz art. 194 § 1 ppsa mogą ponadto stwarzać trudności przy odpowiednim stosowaniu tych przepisów do skargi o wznowienie postępowania. Podobnie jak problematyczne jest korzystanie ze znowelizowanych art. 173 § 1 oraz art. 194 § 1 ppsa w aspekcie intertemporalnym (była o tym mowa w trzeciej części niniejszego cyklu - „Administracja” z 15 września 2015 r.).

Wątpliwości nasuwa także nowy art. 194 § 1 pkt 5a ppsa, który przewiduje zażalenie na postanowienie o odrzuceniu wniosku o uzupełnienie wyroku (postanowienia) albo o odmowie uwzględnienia (oddaleniu) takiego wniosku. Są to bowiem postanowienia kończące postępowanie w sprawie w tej jej części, w jakiej strona domagała się uzupełnienia wyroku. Przepis art. 194 § 1 pkt 5a ppsa nie został zatem należycie skorelowany ze znowelizowanym brzmieniem art. 173 § 1

ppsa.

Wprowadzone ustawą nowelizującą zmiany dotyczą również wymogów formalnych skargi kasacyjnej. Przepis art. 176 ppsa otrzymał nową systematykę, a przy okazji ustanowił obowiązek umieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o jej rozpoznanie na rozprawie lub oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy.

To rozwiązanie wydaje się nie do końca spójne z art. 181 § 1 ppsa oraz art. 182 ppsa. O ile bowiem złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy uruchamia procedurę przewidzianą w art. 182 § 2 ppsa, o tyle nie bardzo wiadomo, czemu służyć ma wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie. Poza tym, że wymóg zawarcia tego wniosku w skardze kasacyjnej jest warunkiem formalnym, którego niedopełnienie może prowadzić do odrzucenia skargi kasacyjnej, jedynym skutkiem prawnym tego wniosku może być wyłączenie możliwości zastosowania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 182 § 1 ppsa. A więc rozpoznania na posiedzeniu niejawnym skargi kasacyjnej od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA) kończącego postępowanie w sprawie. W pozostałym natomiast zakresie, gdy przedmiotem zaskarżenia jest wyrok sądu pierwszej instancji, zachowuje aktualność ogólna reguła przewidziana w art. 181 § 1 ppsa, w myśl której NSA rozpoznaje skargi kasacyjne na rozprawie. Wniosek strony nic zatem tutaj nie zmienia.

Istotną nowością jest natomiast art. 177a ppsa (wprowadzony w wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11). Przewiduje on, że jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań formalnych - innych niż przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia - przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi.

Warto także pamiętać, że jeżeli uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej (to samo dotyczy również zażalenia) dokonuje fachowy pełnomocnik, to - w myśl znowelizowanego art. 66 § 1 ppsa - jest on zobowiązany do bezpośredniego doręczenia odpisów swojego pisma pozostałym profesjonalnym pełnomocnikom występującym w sprawie (pismo zawierające uzupełnienie braków formalnych skargi kasacyjnej nie jest bowiem objęte zakresem zastosowania art. 66 § 3 ppsa - zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 17 lipca 2014 r., sygn. III CZP 47/14).

Reguła ta odnosi się również do składanych przez fachowych pełnomocników odpowiedzi na skargę kasacyjną lub zażalenie, bowiem te pisma także nie zostały wymienione w art. 66 § 3 ppsa, a więc podlegają bezpośredniemu doręczeniu profesjonalnym pełnomocnikom w danej sprawie.

Wstrzymanie wykonania tylko raz

Po zmianie art. 61 § 6 oraz art. 152 ppsa obecnie nie ma już potrzeby wnioskowania w skardze kasacyjnej o (dalsze) wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (utraciła w tej sytuacji znaczenie uchwała NSA z 16 kwietnia 2007 r., sygn. I GPS 1/07).

Jeżeli bowiem przed wniesieniem skargi kasacyjnej doszło już do wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, w razie uwzględnienia skargi przez WSA nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku (chyba że sąd postanowi inaczej).

Z kolei w przypadku oddalenia skargi przez WSA, wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności traci moc dopiero z dniem uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego skargę, co następuje już po zakończeniu postępowania kasacyjnego.

Pełnomocnik po nowemu

Dodanie przez ustawę nowelizującą nowych przepisów art. 177 § 3-6 ppsa przyniosło również modyfikację dotychczasowej reguły, w myśl której wystąpienie przez stronę z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia fachowego pełnomocnika nie wstrzymuje biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Obecnie nie dotyczy to już skargi kasacyjnej, jednak wyłącznie w przypadkach wystąpienia przez stronę z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy (ustanowienie pełnomocnika) przed upływem 30-dniowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, tj. przed uprawomocnieniem się orzeczenia sądu pierwszej instancji.

W myśl bowiem nowego art. 177 § 3 ppsa termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony, której ustanowiono pełnomocnika w wyniku rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego po ogłoszeniu wyroku lub postanowienia przez WSA, rozpoczyna bieg od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

Z kolei nowy art. 177 § 4 ppsa przewiduje, że jeżeli pełnomocnik - wyznaczony w ramach prawa pomocy - w terminie do dnia wniesienia skargi kasacyjnej sporządzi i doręczy sądowi (WSA) opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, to wówczas termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia przez sąd odpisu opinii stronie, z zastrzeżeniem jednak art. 177 § 5 ppsa, kiedy to - ze względu na wady sporządzonej opinii - następuje wyznaczenie dla strony nowego pełnomocnika.

Wreszcie zgodnie z nowym art. 177 § 6 ppsa w przypadku odmowy ustanowienia pełnomocnika w ramach prawa pomocy termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia doręczenia stronie postanowienia w tym przedmiocie (jeżeli strona lub uczestnik nie wnosi środka zaskarżenia, tj. sprzeciwu lub zażalenia) albo od dnia doręczenia stronie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przyznania prawa pomocy.

#### Autokontrola orzeczenia

Nowością w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest również instytucja autokontroli wydanego orzeczenia przez WSA (por. art. 179a ppsa), polegająca na tym, że jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej NSA sąd pierwszej instancji (działający jednak już w postępowaniu kasacyjnym) stwierdzi, iż w sprawie zachodzi nieważność postępowania (por. art. 183 § 2 ppsa) albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, to wówczas uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie, rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego, i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę.

Powyższe rozwiązanie - które ze względu na treść art. 195 § 2 ppsa nie znajduje zastosowania w postępowaniu zażaleniowym - aczkolwiek interesujące, to wywołuje jednak wątpliwości.

Należy bowiem przyjąć, że sytuacja przewidziana w nowym art. 179a ppsa (ze względu na merytoryczny charakter autokontroli) jest objęta bezwzględną przesłanką wyłączenia sędziego wskazaną w art. 18 § 1 pkt 6 ppsa. W związku z tym w trybie art. 179a ppsa WSA powinien orzekać w innym składzie niż ten, który wydał zaskarżone skargą kasacyjną orzeczenie. Taka konkluzja, choć uzasadniona na gruncie art. 18 § 1 pkt 6 ppsa, może jednak kłócić się z funkcją nowego art. 179a ppsa.

Przepis ten posługuje się przy tym pojęciem posiedzenia, a nie rozprawy, co - literalnie rzecz ujmując - powinno oznaczać, że WSA działa w tym przypadku przede wszystkim na posiedzeniu jawnym niebędącym rozprawą, której w tej sytuacji nie można odroczyć (podobnie jak i samego

ogłoszenia orzeczenia, które powinno zapaść na „tym samym posiedzeniu”). Ponadto, ponieważ skarga kasacyjna przysługuje także od wybranych postanowień kończących postępowanie w sprawie, które zapadają na posiedzeniu niejawnym, WSA w trybie art. 179a ppsa może również - w takiej sytuacji - orzec na posiedzeniu niejawnym.

Z systematyki przepisów wynika zarazem, że do ponownego rozpoznania sprawy przez WSA w trybie nowego art. 179a ppsa może dojść po wyczerpaniu przez sąd i strony czynności przewidzianych w art. 179 ppsa. Dopiero wówczas - przed przedstawieniem skargi kasacyjnej wraz z odpowiedzią i aktami sprawy NSA - sąd pierwszej instancji może zastosować nowy art. 179a ppsa, przy czym, jeśli będzie orzekał w tym trybie na posiedzeniu jawnym, musi zawiadomić o tym strony na ogólnych zasadach przewidzianych w art. 91 ppsa.

Ile orzeczeń i jakich

Sposób redakcji nowego art. 179a ppsa może ponadto wzbudzać wątpliwość dotyczącą tego, ile orzeczeń i w jakiej formie powinno zapaść na skutek zastosowania tej normy.

Co do tej pierwszej kwestii, to pomimo brzmienia art. 179a ppsa, z którego mogłoby wynikać, że WSA najpierw uchyla zaskarżone orzeczenie, po czym - w wyniku ponownego rozpoznania sprawy - wydaje kolejne orzeczenie, należy zdecydowanie przyjąć, że uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz wydanie w jego miejsce nowego rozstrzygnięcia następuje jednocześnie, po powtórnym rozpoznaniu sprawy przez WSA na wyznaczonym w tym celu posiedzeniu (za taką wykładnią, oprócz analogii z pokrewnych rozwiązań procesowych, przemawia również treść ostatniego zdania art. 179a ppsa, gdzie wyraźnie jest mowa o wydaniu jednego orzeczenia).

Pozostaje wobec tego druga kwestia formy, w jakiej WSA orzeka w trybie art. 179a ppsa. O ile bowiem nie budzą większych wątpliwości sytuacje, w których WSA wyrokiem uchyla zaskarżony wyrok i w to miejsce wydaje nowy (odpowiednio postanowieniem uchyla zaskarżone postanowienie i w jego miejsce wydaje nowe orzeczenie w tej samej formie; będzie to dotyczyło przede wszystkim przypadków oczywistej zasadności podstaw kasacyjnych), o tyle zdecydowanie bardziej złożone sytuacje będą występować przy nieważności postępowania.

Wynika to z faktu, że przyczyny nieważności postępowania wskazane w art. 183 § 2 pkt 1-3 ppsa pokrywają się z podstawami odrzucenia skargi wymienionymi w art. 58 § 1 pkt 1, 4 i 5 ppsa, co na gruncie nowego art. 179a ppsa może implikować konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku oraz odrzucenia skargi (niejako analogicznie do tego, co jest przewidziane w art. 189 ppsa; w omawianych okolicznościach nie można zresztą również wykluczyć potrzeby uchylenia zaskarżonego wyroku i umorzenia postępowania).

Powstaje wówczas problem formy orzeczenia WSA, gdyż nie jest wykluczone przyjęcie, że sąd powinien w takiej sytuacji wydać wyrok (uchylający w pkt 1 sentencji zaskarżony wyrok) oraz połączyć go od razu z postanowieniem stanowiącym drugi punkt sentencji tego wyroku (w brzmieniu: „odrzuca skargę” lub „umarza postępowanie”). Ta koncepcja jednak nie przekonuje, szczególnie, że prawidłowo powyższe orzeczenia (nawet jeśli zostają wydane w tej samej dacie) powinny zapadać odrębnie, co z kolei nie da się pogodzić z przedstawionym już wcześniej wymogiem, aby w trybie art. 179a ppsa było wydawane tylko jedno orzeczenie WSA.

Dlatego też jako zdecydowanie bardziej adekwatne (a zarazem poprawne) jawi się rozwiązanie zakładające wydawanie przez WSA w omawianej sytuacji (jednego) postanowienia uchylającego zaskarżony wyrok (w pkt 1 sentencji) oraz odrzucającego skargę lub umarzającego postępowanie (w pkt 2 sentencji).

Zaskarżać kasacją czy zażaleniem

Na gruncie nowego art. 179a ppsa wyłania się dodatkowo problem wynikający z tego, że przepis ten - z jednej strony - dopuszcza uchylenie przez WSA zaskarżonego orzeczenia m.in. z powodu nieważności postępowania i ponowne rozpoznanie sprawy, natomiast z drugiej strony kategorię stanowi, że od wydanego w ten sposób orzeczenia - a więc zarówno wyroku, jak i postanowienia - przysługuje skarga kasacyjna.

Tymczasem przyczyna nieważności postępowania wskazana w art. 183 § 2 pkt 3 ppsa pokrywa się z podstawą odrzucenia skargi wymienioną w art. 58 § 1 pkt 4 ppsa, co na gruncie art. 179a ppsa oznacza, że w przypadku wystąpienia stanu *litis pendens* bądź *res iudicata* WSA powinien - postanowieniem - uchylić wyrok i odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 ppsa, ponieważ analogicznie, jak czyni to NSA w trybie art. 189 ppsa.

W takiej zaś sytuacji dojdzie do kolizji, z jednej strony, przepisów art. 173 § 1 oraz art. 194 § 1 pkt 1a ppsa, które wskazują w takiej sytuacji na zażalenie jako właściwy środek odwoławczy, natomiast z drugiej strony, przepisu art. 179a ppsa, wyraźnie przewidującego wyłącznie skargę kasacyjną od orzeczeń - a więc zarówno wyroków, jak i postanowień - wydanych w trybie tego przepisu. Powstaje więc pytanie, czy od postanowienia WSA o odrzuceniu skargi wydanego na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 ppsa po ponownym rozpoznaniu sprawy w trybie art. 179a ppsa - wskutek nieważności wcześniejszego postępowania - przysługuje zażalenie, na co wskazuje art. 173 § 1 oraz art. 194 § 1 pkt 1a ppsa czy też skarga kasacyjna, jak wynika to z art. 179a ppsa.

Nie wchodząc tutaj w szersze uzasadnienie teoretyczne wypada raczej przyjąć, że właściwa jest w takiej sytuacji skarga kasacyjna. Zastrzec zarazem należy, że nie jest wykluczona również wykładnia przeciwna (wskazująca jednak na zażalenie), choć wydaje się ona mniej uprawniona.

Ile razy autokontrola

Można się również zastanawiać również nad tym, czy w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia WSA zapadłego w trybie nowego art. 179a ppsa dopuszczalne jest powtórne zastosowanie tej regulacji (przykładowo w sytuacji gdy WSA rozstrzygnął na podstawie art. 179a ppsa sprawę z uwagi na nieważność wcześniejszego postępowania, po czym kolejna skarga kasacyjna od wydanego w ten sposób orzeczenia zawiera oczywiście usprawiedliwione podstawy).

Nie przesądzając ostatecznie tej kwestii, wydaje się, że taka sytuacja nie jest kategorię wykluczona, w szczególności wobec braku w tym zakresie wyraźnego zakazu na wzór tego, jaki znamy z art. 285 ppsa.

Podstawy oczywiście uzasadnione

Praktyka z pewnością ujawni również dalsze problemy szczegółowe związane ze stosowaniem nowego przepisu art. 179a ppsa, pierwszą potrzebą zaś jest wypracowanie w orzecznictwie i piśmiennictwie jednolitego stanowiska co do rozumienia pojęcia „oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej”.

Wstępnie można przyjąć, że będzie tutaj chodziło wyłącznie o zarzuty dotyczące przepisów jednoznacznych w treści (których wykładnia nie nasuwa wątpliwości), samo naruszenie zaś tych przepisów będzie musiało być widoczne „na pierwszy rzut oka” (rażące), przy czym w wypadku przepisów postępowania ewidentny będzie ponadto musiał być wpływ ich naruszenia na wynik sprawy.

W wyniku zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą poszerzono również zakres uprawnień NSA do orzekania w postępowaniu kasacyjnym co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej (por. art. 188 ppsa), które obecnie ma stanowić zasadę wyrokowania przez NSA w postępowaniu kasacyjnym (nie wynika to jednak z systematyki przepisów regulujących postępowanie kasacyjne, bowiem zasady techniki prawodawczej wymagają, aby w tekście prawnym najpierw sformułowana była reguła, a dopiero po niej następowały wyjątki od tej reguły).

W myśl zatem nowego brzmienia art. 188 ppsa NSA może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać merytorycznie skargę wniesioną do WSA, jeżeli uzna, że istota sprawy (sądownoadministracyjnej - por. art. 1 ppsa) jest dostatecznie wyjaśniona. W takim wypadku NSA za podstawę orzekania przyjmuje stan faktyczny ustalony w zaskarżonym orzeczeniu (a contrario brak ustalenia tego stanu w sposób jednoznaczny przez WSA również w obecnym stanie prawnym powinien wyłączać możliwość zastosowania art. 188 ppsa).

Warto dodać, że orzekając na podstawie art. 188 ppsa, NSA stosuje posiłkowo przepisy art. 145-151 oraz 154 ppsa, wobec czego - w aktualnym stanie prawnym (po zmianach wprowadzonych ustawą nowelizującą) - nie ma generalnej przeszkody do zastosowania w tym przypadku także nowych (znowelizowanych) przepisów art. 145a § 1 i 3, art. 146 § 2 oraz art. 149 § 1b ppsa, jak również art. 154 § 2 ppsa. W praktyce może to jednak napotykać pewne trudności, bowiem przykładowo wydanie przez NSA orzeczenia na podstawie art. 188 w zw. z art. 145a § 1 ppsa spowoduje, że ewentualną skargę, o której mowa w art. 145a § 3 ppsa, będzie trzeba wnieść do innego sądu (właściwego WSA).

Co w uzasadnieniu

Pozostałe wynikające z ustawy nowelizującej zmiany dotyczące przebiegu postępowania przed sądem administracyjnym drugiej 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, dość niefortunna - w aspekcie intencji ustawodawcy - wydaje się redakcja znowelizowanego art. 193 ppsa. W założeniu bowiem zmiana ta miała służyć skróceniu uzasadnień wyroków oddalających skargę kasacyjną, jednak zestawiając obecną treść art. 193 ppsa z brzmieniem art. 141 § 4 ppsa trudno jest - przynajmniej wprost - dojść do wniosku, że uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną może być ograniczone wyłącznie do oceny (prawnej) zarzutów zawartych w takiej skardze.

\* \* \*

W dziewiątej części cyklu przejdziemy do omawiania zmian dotyczących referendarzy sądowych oraz sprzeciwu w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

*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