

## Zmiany w postępowaniu sądoadministracyjnym

27 października 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Ważna zmiana wprowadzona 15 sierpnia 2015 r. do postępowania sądoadministracyjnego dotyczy zwiększenia roli referendarzy sądowych. Zmodyfikowano również model sprzeciwu od wydawanych przez nich orzeczeń.

Te dwie grupy zmian wprowadzonych ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ustawa nowelizująca) ściśle łączą się ze sobą. Zakres uprawnień orzeczniczych referendarzy został bowiem poszerzony, w związku z czym sprzeciw przysługuje obecnie od:

- postanowień referendarzy wydanych na podstawie art. 30 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) w przedmiocie ustanowienia kuratora dla strony niemającej zdolności procesowej, która nie ma przedstawiciela ustawowego, bądź dla strony niemającej organu powołanego do jej reprezentowania,
- zarządzeń referendarzy wydanych na podstawie art. 49 § 2 ppsa w przedmiocie pozostawienia pisma strony bez rozpoznania (należy zauważyć, że z mocy art. 49 § 4 ppsa referendarze wydają również zarządzenia przewidziane w art. 49 § 1 ppsa dotyczące wezwania do uzupełnienia lub poprawienia pisma, które jednak w myśl art. 167a § 2 ppsa nie podlegają zaskarżeniu sprzeciwem),
- zarządzeń referendarzy wydanych na podstawie art. 234 § 2 ppsa w przedmiocie ściągnięcia opłaty kancelaryjnej za odpis orzeczenia z uzasadnieniem, doręczony na skutek żądania zgłoszonego w terminie siedmiodniowym od ogłoszenia orzeczenia,
- zarządzeń referendarzy wydanych na podstawie art. 258 § 2 pkt 6 ppsa w przedmiocie pozostawienia wniosku o przyznanie prawa pomocy bez rozpoznania,
- postanowień referendarzy wydanych w trybie art. 258 § 2 pkt 7 i 8 ppsa w przedmiocie (odmowy) przyznania prawa pomocy, (odmowy) cofnięcia prawa pomocy, umorzenia postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy, a także (odmowy) przyznania wynagrodzenia oraz zwrotu niezbędnych wydatków fachowemu pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy.

Trzy reżimy prawne

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą doprowadziły jednak do tego, że rozpatrując obecnie problematykę sprzeciwu w postępowaniu sądoadministracyjnym, należy brać pod uwagę trzy reżimy prawne:

- wyznaczony nowym art. 167a ppsa, który stosuje się we wszystkich postępowaniach pozostających w toku po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. zarówno tych wszczętych wcześniej, jak i rozpoczętych już po 15 sierpnia 2015 r.,

- wyznaczony dotychczasowym brzmieniem art. 260 ppsa, który - w zakresie skutków wywoływanych przez sprzeciwy wnoszone od orzeczeń referendarzy wydawanych na podstawie art. 258 § 2 pkt 6-8 ppsa - stosuje się w postępowaniach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc przed 15 sierpnia 2015 r.,

- wyznaczony nowym brzmieniem art. 260 ppsa, który - w zakresie skutków wywoływanych przez sprzeciwy wnoszone od orzeczeń referendarzy wydawanych na podstawie art. 258 § 2 pkt 6-8 ppsa - stosuje się w postępowaniach wszczętych od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc od 15 sierpnia 2015 r.

O problemach intertemporalnych, które wynikają z powyższego stanu rzeczy, była już mowa w drugiej części niniejszego cyklu („Administracja” z 8 września 2015 r.). Pozostają zatem do rozpatrzenia pozostałe wątpliwości dotyczące znowelizowanej regulacji sprzeciwu od orzeczeń wydawanych przez referendarzy.

#### Szczególnie uzasadnione przypadki

Wątpliwości te dotyczą w pierwszej kolejności nowego art. 258 § 4 ppsa. Po ostatnich zmianach zachowano bowiem możliwość podejmowania czynności przypisanych referendarzom także przez sąd (przewodniczącego). Jednak w zakresie postępowania dotyczącego prawa pomocy może to obecnie nastąpić wyłącznie w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Pojęcie to ma niewątpliwie charakter otwarty, a tym samym jego wypełnienie konkretną treścią zostało pozostawione organom procesowym.

Powstaje w związku z tym zagadnienie trybu dokonywania oceny, czy w danej sytuacji zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek. Z jednej bowiem strony czynności z zakresu prawa pomocy podejmuje co do zasady referendarz, z drugiej zaś dopiero od zaistnienia szczególnie uzasadnionego przypadku zależy dopuszczalność dokonania tych czynności przez sąd.

O tym zatem, czy w danej sytuacji zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, powinien w pierwszej kolejności decydować przewodniczący wydziału, który zgodnie z § 35 ust. 1 regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: wsa) niezwłocznie przekazuje złożony wniosek o przyznanie prawa pomocy sędziemu sprawozdawcy lub referendarzowi, a jeżeli do załatwienia takich wniosków utworzony został odrębny wydział - temu wydziałowi.

Jeśli natomiast szczególnie uzasadniony przypadek ujawni się dopiero w toku procedowania przez referendarza, to on powinien przekazać daną czynności z zakresu prawa pomocy do wykonania sądowi.

#### Kiedy orzeka sąd

W treści pojęcia „szczególnie uzasadniony przypadek” będą się mieścić przede wszystkim sytuacje wyłączenia referendarza (art. 24 ppsa), szczególnie wówczas, gdy przyczyny wyłączenia dotyczyłyby wszystkich referendarzy zatrudnionych w danym sądzie lub rzutowałyby na ich bezstronność.

Z innych przykładów można natomiast wskazać potrzebę szczególnie szybkiego rozstrzygnięcia danej kwestii z zakresu prawa pomocy w sytuacji, w której obciążenie pracą referendarzy uniemożliwia im niezwłoczne rozpoznanie tej kwestii.

Szczególnie uzasadnione przypadki będą ponadto zachodziły wówczas, gdy sąd w toku

podejmowania innych czynności procesowych ujawni okoliczności uzasadniające cofnięcie prawa pomocy, co w takiej sytuacji powinno nastąpić bezzwłocznie i czyni zbędnym przekazywanie tej kwestii do rozstrzygnięcia referendarzowi. Potrzeba natychmiastowego cofnięcia prawa pomocy zachodzi w szczególności wówczas, gdy sąd - w toku podejmowania innych czynności procesowych - dojdzie do przekonania, że okoliczności istniejące w dacie przyznania prawa pomocy w rzeczywistości nie istniały, a strona przedstawiła nieprawdziwe dane dotyczące jej sytuacji materialnej i osobistej.

Mogą również wystąpić szczególnie uzasadnione przypadki o podłożu merytorycznym, które będą stwarzały potrzebę zajęcia się daną kwestią przez sąd, również po to, aby na skutek ewentualnego zażalenia (a nie sprzeciwu) mógł się w tej sprawie wypowiedzieć Naczelny Sąd Administracyjny (dalej „NSA”) i np. rozpoznać tę kwestię w poszerzonym składzie (por. art. 187 w związku z art. 197 § 2 i art. 260 § 2 ppsa). Podobnie jedynie wsa (a nie referendarz) może skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 269 § 1 ppsa i przedstawić zagadnienie prawne do ponownego rozstrzygnięcia poszerzonemu składowi NSA, co również może uchodzić za szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu art. 258 § 4 ppsa. W tym miejscu trzeba bowiem zaznaczyć, że w trybie zmienionego art. 260 ppsa wsa orzeka obecnie jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu.

Wreszcie, tylko wsa (a nie referendarz) ma uprawnienie do zastosowania art. 90 § 2 ppsa. Jeśli więc w toku rozpoznawania danej kwestii z zakresu prawa pomocy zajdzie potrzeba podjęcia czynności bezpośrednio z udziałem strony (np. przed podjęciem decyzji dotyczącej cofnięcia prawa pomocy) i wyznaczenia w tym celu posiedzenia jawnego, będzie to również szczególny przypadek uzasadniający działanie sądu, a nie referendarza.

#### Wnioski po nowemu

Zmiana modelu sprzeciwu w sprawach dotyczących prawa pomocy powoduje także konieczność dostosowania wniosków zaskarżenia do sytuacji, w której wniesienie sprzeciwu w trybie art. 260 ppsa nie powoduje już utraty mocy orzeczenia referendarza. Sąd nie rozpoznaje zatem obecnie „sprawy”, tylko sprzeciw. Nie ma jednak podstaw do wydania przez wsa postanowienia uchylającego zaskarżone sprzeciwem postanowienie (zarządzenie) referendarza bądź uchylającego takie orzeczenie i przekazującego do ponownego rozpoznania (referendarzowi) kwestię z zakresu prawa pomocy będącą przedmiotem sprzeciwu. Nie jest zatem dopuszczalne formułowanie tego typu wniosków w sprzeciwie. Zakaz ten nie dotyczy jednak zażeń na postanowienia sądu wydane w trybie art. 258 § 4 ppsa.

#### Bez środka zaskarżenia

Z kolei na postanowienie wsa wydane w trybie nowego art. 260 ppsa nie przysługuje zażalenie do NSA. Warto jednak zwrócić uwagę na art. 191 ppsa, w myśl którego NSA, na wniosek strony, rozpoznając skargę kasacyjną, rozpoznaje również te postanowienia wsa, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Może bowiem powstawać pytanie, czy postanowienia wsa wydane na podstawie zmienionego art. 260 ppsa są objęte zakresem zastosowania art. 191 ppsa.

Zagadnieniem tym, na gruncie analogicznych rozwiązań obowiązujących w postępowaniu cywilnym, zajmował się Sąd Najwyższy w uchwale z 10 października 2013 r. (III CZP 62/13, OSNC 2014, nr 6, poz. 59) i udzielił w tym zakresie odpowiedzi negatywnej. Podzielając to stanowisko, również na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego należy przyjąć, że postanowienie wsa wydane w trybie znowelizowanego art. 260 ppsa nie podlega rozpoznaniu przez NSA na podstawie

art. 191 ppsa.

### Nowy-stary sprzeciw

Odmianą charakterystykę ma natomiast sprzeciw przewidziany w nowym art. 167a ppsa. Jest on bowiem wzorowany na poprzedniej regulacji art. 260 ppsa, a więc jego wniesienie powoduje utratę mocy orzeczenia referendarza. Wówczas sąd (w przypadku wskazanym w art. 30 § 1 ppsa) bądź przewodniczący (w przypadkach wskazanych w art. 49 § 2 lub art. 234 § 2 ppsa) podejmuje czynności na ogólnych zasadach przewidzianych w tych przepisach (przy czym w sytuacji wskazanej w art. 49 § 2 ppsa od wydanego przez przewodniczącego - na skutek wniesienia sprzeciwu - zarządzenia przysługuje zażalenie do NSA).

Przepis art. 167a ppsa nie wprowadza szczególnych wymogów formalnych sprzeciwu (inaczej niż art. 259 ppsa). Należy do niego dołączyć odpisy, również wtedy, gdy sprzeciw wnosi fachowy pełnomocnik (por. nowy art. 66 § 3 ppsa; w tym zakresie art. 260 w związku z art. 252 § 3 ppsa także przewiduje odmienną regulację). Sprzeciw z art. 167a ppsa nie podlega żadnej opłacie sądowej.

### Jak odrzucić sprzeciw

Problematyczna jest kwestia (dopuszczalności) odrzucenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 167a ppsa. Z § 5 tego przepisu wynika bowiem jedynie, że sąd odrzuca sprzeciw wniesiony po terminie (przy czym w art. 167a ppsa nie mamy wskazania, że można to uczynić na posiedzeniu niejawnym, co w myśl art. 90 § 1 ppsa powinno oznaczać, że sąd takie postanowienie może wydać jedynie na posiedzeniu jawnym).

Nie jest natomiast jasne, czy w pozostałym zakresie do sprzeciwu przewidzianego w art. 167a ppsa można zastosować przepisy art. 259 § 2 i 3 ppsa (które stanowią ogólnie o sprzeciwie i jedynie wykładnia systemowa mogłaby prowadzić do wniosku, że dotyczą wyłącznie sprzeciwu od orzeczeń wymienionych w art. 258 § 2 pkt 6-8 ppsa), czy też np. art. 58 ppsa, jak przyjmuje się to w odniesieniu do sprzeciwu wniesionego przez podmiot nieuprawniony.

Rzecz jest niewątpliwie dyskusyjna, choćby z tego względu, że od sposobu rozstrzygnięcia powyższej kwestii zależy np. to, czy sprzeciw przewidziany w art. 167a ppsa zawierający braki formalne, które nie zostały uzupełnione w trybie art. 49 § 1 ppsa, powinien podlegać odrzuceniu czy też pozostawieniu bez rozpoznania

Powyższych problemów by nie było, gdyby w art. 167a § 5 ppsa przewidziano, że sąd odrzuca sprzeciw wniesiony po terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalny, zaś postanowienie w tym przedmiocie może zapaść na posiedzeniu niejawnym. I taką zmianę należy postulować de lege ferenda.

\* \* \*

W kolejnym numerze „Administracji” ukaże się dziesiąta - i zarazem ostatnia - część niniejszego cyklu. Zostaną w niej omówione nowości dotyczące kosztów postępowania sądownoadministracyjnego. Podsumujemy również całość zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

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