

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE WYCIĄG LITERATURY ORAZ ORZECZNICTWA

Istota i znaczenie sądownictwa administracyjnego.

R. Hauser, *Kształtowanie się pozycji i ustroju NSA*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010/5-6,

S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975 r., str. 46-53 (pojęcie wymiaru sprawiedliwości),

A. Skoczylas, W. Piątek, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce* w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016 r.

uchwała pełnego składu NSA z dnia 26.10.2009 r., sygn. akt I OPS 10/09

wyciąg z uzasadnienia:

Stosownie do art. 184 ustawy zasadniczej NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Tak więc sama Konstytucja nie determinuje formy tej kontroli. Jak z tego wynika, prawo do określenia zakresu sądowej ochrony w dziedzinie kontroli administracji publicznej powierzono ustawodawcy, który oparł tę kontrolę na kryterium zgodności z prawem (legalności). Kontrola taka - jakkolwiek ukształtowana inaczej, niż orzekanie w sprawach cywilnych lub karnych - odpowiada przyjętym standardom konstytucyjnym. Okoliczność, że sądy administracyjne nie oceniają celowości czy słuszności aktów administracyjnych, koncentrując się tylko na badaniu ich zgodności z prawem, nie narusza także międzynarodowych kryteriów w tym zakresie. Podkreślić bowiem wypada, że stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), traktujących o prawie do rzetelnego procesu sądowego, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. W świetle wiążących nas aktów prawa międzynarodowego konieczne (niezbędne) jest więc zapewnienie w porządku krajowym ochrony sądowej we wskazanych dziedzinach prawa. Zatem rysuje się wniosek, że oparcie prawa do sądu - w sferze sądowej kontroli administracji - na podstawie legalności odpowiada kryteriom przyjętym zarówno na gruncie krajowego porządku prawnego, jak i w świetle standardów międzynarodowych.

Prawo do sądu w sprawach administracyjnych powinno przysługiwać każdemu obywatelowi (lub innemu podmiotowi prawnemu) w takim zakresie, w jakim chce on z prawa tego skorzystać, procedura sądownoadministracyjna powinna zapewniać możliwość zaskarżenia każdego aktu administracyjnego kształtującego sferę praw i wolności danego podmiotu, zaś sąd administracyjny musi mieć możliwość rzeczywistego (niezależnego od innych czynników) wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu lub czynności, gdy stwierdzi, że zostały wydane (podjęte) z naruszeniem prawa.

Przedstawionym warunkom odpowiada model postępowania sądowoadministracyjnego przed sądem pierwszej instancji, wobec którego nie podnoszono zarzutów niekonstytucyjności. Jeżeli zatem przyjąć, że funkcją postępowania sądowoadministracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej i wyeliminowanie z obrotu prawnego aktu władzy administracyjnej naruszającego sferę praw i wolności, co najmniej w zakresie żądanym przez podmiot mający w tym interes prawny, to powstaje w związku z tym pytanie, czy taki rezultat prawny jest osiągalny w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jako sądem drugiej instancji, na tle obecnie obowiązujących przepisów prawa.

Konstytucja w art. 78 postanawia, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, oraz że wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania orzeczeń określa ustawa. Zgodnie z art. 176 ustawy zasadniczej postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, zaś ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Z regulacji tych płyną dwa zasadnicze wnioski - po pierwsze, Konstytucja formułuje generalne prawo do "zaskarzania" orzeczeń wydanych w pierwszej instancji; w odniesieniu do orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym niedopuszczalne jest formułowanie jakichkolwiek wyjątków od zasady dwuinstancyjności; oraz - po drugie, Konstytucja nie nakazuje wprowadzenia określonego modelu środka zaskarżenia, pozostawiając to zagadnienie regulacji ustawowej.

W świetle Konstytucji nie jest niedopuszczalne (a wręcz - w świetle zasady rzetelności funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości - może być pożądane) takie ukształtowanie środka odwoławczego, że dyskwalifikacja orzeczenia pierwszoinstancyjnego może nastąpić dopiero wówczas, gdy określony błąd sądu pierwszej instancji wywarł wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Wszakże celem skorzystania z prawa do zaskarżenia powinno być dążenie do uzyskania odmiennego rozstrzygnięcia sprawy, nie zaś wyłącznie do zadekretowania przez sąd wyższej instancji drobnych błędów, które nie miały znaczenia przesądającego dla rozstrzygnięcia. Ponadto, naturalną konsekwencją prawa do zaskarzania orzeczeń jest wprowadzenie zasady skargowości, zakazującej - co do zasady - orzekanie przez sąd drugiej instancji ponad żądanie skarżącego.

Jak wspomniano ustawodawca ma prawo (a nawet obowiązek) dostosowania modelu środka zaskarzania do specyfiki rozstrzyganej sprawy i charakteru postępowania sądowego w tym zakresie. Należy w związku z tym podkreślić, że kontrola działalności administracji publicznej jest wyodrębnionym i zastrzeżonym dla sądów administracyjnych elementem (wycinkiem) sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wynika to z zestawienia art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. Pogląd ten potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności, w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98, Trybunał wskazał, że jedną z gwarancji ustrojowych prawa do sądu jest art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji. W opinii Trybunału w sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne. Trybunał wyjaśnił, że "kontrola określona w art. 184 Konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą". Podobny pogląd wyrażono w doktrynie. L. Garlicki wskazał, że "zadania sprawowania wymiaru sprawiedliwości i kontroli działalności nad administracją publiczną w znacznym stopniu się pokrywają". Zdaniem tego autora "podstawową formą, w jakiej sądy administracyjne sprawować mają kontrolę działalności administracji publicznej, ma być wymierzanie sprawiedliwości, a więc [...] rozstrzyganie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot

podobny. [...] W tej perspektywie, art. 184 dookreśla proceduralne aspekty prawa do sądu" (Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, t. 4, Warszawa 2005, s. 6). Również W. Sokolewicz podkreśla, że "przeciwstawianie wymiaru sprawiedliwości kontrolowaniu administracji [...] uważamy za nietrafne, bo właśnie realizując wymiar sprawiedliwości sądy administracyjne mają kontrolować administrację - jest to w istocie stosunek formy (środków) działania do jego przedmiotu i celu" (W. Sokolewicz, Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej [w:] Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, Warszawa 1999, s. 170). Powyższa teza znalazła wyraz w art. 1 § 1 p.u.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

Pojęcie "kontroli działalności administracji publicznej", którym posługuje się art. 184 Konstytucji, określając właściwość sądów administracyjnych, należy rozumieć jako porównywanie czynności organów administracji rządowej i samorządowej (lub innych wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej) z wzorcem, jakim są normy prawne. Innymi słowy, sądy administracyjne kontrolują prawidłowość podstawy rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Podstawą rozstrzygnięcia organu administracji jest zaś całokształt przepisów prawa stosowanych przez organ w celu wydania rozstrzygnięcia na gruncie ustalonego stanu faktycznego. Podstawę prawną stanowią przepisy prawa materialnego, regulacje proceduralne, a także przepisy ustrojowe (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się więc do oceny legalności działania organu administracji na trzech płaszczyznach: a) oceny zgodności działania z prawem materialnym, b) dochowania wymaganej prawem procedury, c) respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych (por. A. Kabat, Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, Warszawa 1997, s. 231).

W konsekwencji, należy wyraźnie odróżnić kontrolę administracji publicznej (rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej) od wykonywania administracji publicznej (rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej). Sąd administracyjny nie jest władny do samodzielnego wydania rozstrzygnięcia w miejsce organu administracji publicznej (tj. do rozstrzygnięcia spraw administracyjnych; zob. m.in. R. Hauser, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego [w:] Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 145-147; J. Zimmermann, Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 797-798). Sąd administracyjny może w związku z tym zdyskwalifikować konkretne rozstrzygnięcie organu i zobowiązać ten organ do ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Należy szczególnie podkreślić, że - w świetle konstytucyjnego modelu sądowej kontroli działalności administracji publicznej - sąd administracyjny pierwszej instancji nie posiada co do zasady kompetencji do dokonywania ustaleń stanu faktycznego będącego tłem sprawy administracyjnej (por. też art. 133 § 1 p.p.s.a.). Zadanie to należy do organu administracji publicznej. Elementem zaś kontroli legalności działania organu administracji publicznej jest powinność zbadania przez sąd, czy organ dokonując ustalenia stanu faktycznego nie naruszył przepisów proceduralnych pozwalających na urzeczywistnienie zasady prawdy obiektywnej. Naruszenie tego typu regulacji (m.in. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a.) powoduje nielegalność rozstrzygnięcia organu.

W konsekwencji przyjąć trzeba, że do kompetencji sądu administracyjnego należy ocena legalności procesu ustalania stanu faktycznego przez organ administracji, z punktu widzenia wymagań proceduralnych - nie zaś samodzielne ustalanie stanu faktycznego. Reguła ta jest cechą szczególną postępowania sądowoadministracyjnego, istotnie odróżniającą to postępowanie od procesu cywilnego i karnego, kiedy to sąd jest zobligowany do ustalenia stanu faktycznego sprawy. Nie ulega zatem wątpliwości, że sprawą sądowoadministracyjną w rozumieniu Konstytucji jest wywołany przed sądem administracyjnym spór między jednostką (adresatem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej) a organem administracji publicznej (autorem rozstrzygnięcia skierowanego do jednostki), którego treścią jest postawiony przez jednostkę zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, który wydał rozstrzygnięcie dotyczące jej wolności lub praw (por. też J. Borkowski, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym - cz. II, "Monitor Prawniczy" 2003, nr 8, s. 346). Kontrola sądu administracyjnego polega na ocenie zgodności działania organu administracji z prawem materialnym, procesowym i ustrojowym. Okoliczność ta ma niewątpliwie istotne znaczenie dla wyboru przez ustawodawcę nie tylko zakresu sądowej kontroli administracji, ale także rodzaju środka odwoławczego od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji.

Wyrok NSA z dnia 20.01.2010 r., sygn. akt I GSK 982/08

wyciąg z uzasadnienia:

Stosownie do unormowania zawartego w art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny dokonuje kontroli wskazanych w ustawie działań organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego nie jest więc wyłącznie decyzja administracyjna, stanowiąca przedmiot zaskarżenia, lecz jest nim także zespół działań i czynności podjętych przez organ administracji w sprawie zakończonej tą decyzją. Tak określone kompetencje sądu administracyjnego nakładają na ten sąd obowiązek dokonania w konkretnej sprawie oceny całego przebiegu postępowania administracyjnego, wszystkich aktów i czynności wydanych w tym postępowaniu, włącznie z oceną zaskarżonej decyzji i wydanie rozstrzygnięcia stwarzającego taki stan, aby w obrocie prawnym nie istniał i nie funkcjonował żaden akt ani czynność organu administracji publicznej niezgodne z prawem. Tylko taki zakres działania sądu administracyjnego spełnia określony w art. 1 ust. 2 powyższej ustawy wymóg dokonywania kontroli działań organów administracji pod względem zgodności z prawem.

Realizacji tego celu służą unormowania zawarte m.in. w art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. Przepis art. 134 § 1 ustawy statuuje zasadę niezwiązania sądu I instancji granicami skargi, zaś przepis art. 135 nakłada na ten Sąd obowiązek wyjścia poza granice skargi i zajęcia się wszystkimi postępowaniami prowadzonymi w granicach danej sprawy. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. „Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną”. Z przytoczonego uregulowania wynika, że granice zaskarżenia nie pokrywają się z granicami rozpoznania przez Sąd I instancji. Wynika z niego również, że granice rozpoznania przez ten Sąd wyznaczone są przez granice sprawy administracyjnej, przy czym - użyte w przepisie tym pojęcie „sprawa administracyjna” występuje tu w znaczeniu materialnoprawnym, a nie procesowym. Zakresem rozpoznania Sądu I instancji objęte są więc wszystkie czynności i akty wydane w danej sprawie administracyjnej, niezależnie od tego, w jakim stadium postępowania i w jakim trybie zostały podjęte lub wydane, jeżeli tylko dotyczą tej samej sprawy administracyjnej. Wynika to wprost

z art. 135 p.p.s.a., który nakłada na Sąd obowiązek zastosowania przewidzianych ustawą środków w celu usunięcia naruszeń prawa w stosunku do aktów i czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga.

Zakres podmiotowy oraz przedmiotowy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005 r.

uchwała NSA z dnia 04.02.2008 r., sygn. akt I OPS 3/07

Skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310 ze zm.), jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

wyciąg z uzasadnienia:

Po pierwsze, w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. mowa jest o aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej, innych niż decyzje i postanowienia wydawane w administracyjnych postępowaniach jurysdykcyjnych, co zdaje się wyraźnie wskazywać, że chodzi o sprawy indywidualne, podobnie jak w przypadku spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, tyle tylko, że w sprawach tych nie orzeka się w drodze decyzji administracyjnej, lecz mogą być podejmowane akty lub czynności dotyczące określonych adresatów. Tak jak decyzja czy postanowienie administracyjne są kierowane do określonych podmiotów, tak akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, są kierowane przez organ administracji publicznej również do określonych podmiotów. Z omawianego przepisu można wnosić, iż wolą ustawodawcy było objęcie kontrolą sądu administracyjnego tych prawnych form działania administracji publicznej, które mogą być i są podejmowane przez organy administracji publicznej w stosunku do podmiotów administrowanych, w sprawach, dla których załatwienia nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia administracyjnego. Akt lub czynność podejmowane są w sprawie indywidualnej w tym znaczeniu, że jej przedmiotem jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny (uprawnienie lub obowiązek), którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego.

Po drugie, z przepisu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wynika, że akt lub czynność musi dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Oznacza to, że konieczne jest odniesienie takiego aktu lub czynności do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek określonego adresata. Inaczej mówiąc musi istnieć związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek a aktem lub czynnością, które dotyczą tak określonego uprawnienia lub obowiązku oznaczonego podmiotu. Uprawnienie lub obowiązek wynika z przepisu prawa, jeżeli ich powstanie nie wymaga konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej.

W uzasadnieniu uchwały składu pięciu sędziów NSA z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 1/97 (ONSA z 1997 r., z. 4, poz. 149) trafnie zwrócono uwagę, że ustawodawca coraz częściej odchodzi od ukształtowania stosunków administracyjnoprawnych, zachodzących między państwem (jego organami) a obywatelami i innymi podmiotami administrowanymi, w drodze decyzji administracyjnej, na rzecz uprawnień i obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa. W takich przypadkach do konkretyzacji prawnego stosunku administracyjnego nie jest wymagane rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej, natomiast mogą pojawić się akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej, których przedmiotem jest przyznanie (odmowa przyznania), stwierdzenie (odmowa stwierdzenia) albo uznanie (odmowa uznania) określonego uprawnienia lub obowiązku wynikających z mocy powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Podmiot, którego uprawnienia lub obowiązku dotyczy akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ma zapewnioną ochronę na drodze sądowej, ponieważ może zaskarżyć takie akty i czynności organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, a także bezczynność organu w tych sprawach, jak również żądać, aby sąd administracyjny orzekł o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 146 p.p.s.a.). Właśnie to, że istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku wynika z przepisów prawa, wyraźnie wskazuje, że chodzi tu o uprawnienie lub obowiązek określonej osoby (podmiotu administrowanego), których źródłem jest obowiązujący powszechnie przepis prawny.

Prowadzi to do wniosku, że o akcie lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., na który może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, można mówić wówczas, gdy akt (czynność) podjęty jest w sprawie indywidualnej, skierowany jest do oznaczonego podmiotu administrowanego, dotyczy uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu, zaś samo uprawnienie lub obowiązek, którego akt (czynność) dotyczy, są określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego.

W przypadku żądania przez stronę zwrotu opłaty za kartę pojazdu w całości lub w części, bez względu na motywy żądania, przedmiotem sprawy jest to, czy strona miała obowiązek uiszczenia określonej opłaty wynikający z przepisu prawa. Nie ulega wątpliwości, że uiszczenie opłaty za wydanie karty pojazdu jest wykonaniem przez stronę obowiązku wynikającego z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, o którym organ nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej. Wobec tego żądanie zwrotu uiszczonej opłaty za kartę pojazdu powoduje konieczność odniesienia się przez organ do takiego obowiązku w formie aktu lub czynności, które strona może poddać kontroli sądu administracyjnego.

Prowadzi to do wniosku, że skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Zasady postępowania sądowoadministracyjnego

L. Klat-Wertelecka, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 20.01.2010 r., sygn. akt II GSK 1084/09*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011 r., z. 4, poz. 41,

J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego* w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016 r.

postanowienie NSA z dnia 02.12.2010 r., sygn. akt I FSK 934/10

wyciąg z uzasadnienia:

Stosownie do art. 6 p.p.s.a. sąd administracyjny powinien udzielać stronom występującym w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczać ich o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań.

W doktrynie przepis ten określa się jako zasadę ogólną udzielania pomocy stronom, zgodnie z którą wskazówki i pouczenia sądu powinny dotyczyć dokonywanych przez stronę czynności procesowych na danym etapie postępowania i w powstałej sytuacji procesowej. Sąd co prawda nie ma obowiązku udzielania pouczeń co do wszelkich możliwych zachowań, ale obowiązek ten odnosi się do wskazówek i pouczeń celowych z punktu widzenia prawidłowego przebiegu procesu i gwarancji procesowych strony. Dotyczy to zwłaszcza takich czynności, których niepodjęcie spowoduje istotne pogorszenie pozycji procesowej strony (vide B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX 2009, wyd. III.).

Żadne z wezwań o uiszczenie wpisu od skargi w niniejszej sprawie nie zawiera pouczenia o możliwości i trybie złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy. Pierwsze prawidłowe pouczenie o tej możliwości pojawia się dopiero na tzw. etapie międzyinstancyjnym postępowania sądoadministracyjnego, jako część pouczenia o możliwości i trybie zaskarżenia postanowienia odrzucającego skargę. Skarżący zresztą skorzystał na tym etapie z tej możliwości i postanowieniem referendarza sądowego WSA w Kielcach z 16 czerwca 2010 r. został zwolniony z kosztów sądowych.

Na poprzednim etapie sprawy skarżący próbował złożyć wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych, jednak bez zachowania wymaganej prawem formy. Samo wniesienie przez stronę w niniejszej sprawie sporządzonego odręcznie pisma zawierającego braki winno było uświadomić Sądowi pierwszej instancji, iż skarżący - jako strona działająca bez adwokata lub radcy prawnego - nie jest zorientowany w wymaganiach dotyczących dokonywania czynności procesowych. W odpowiedzi na pismo z wnioskiem o zwolnienie z kosztów sądowych WSA wezwał stronę jedynie o podanie sygnatury akt w określonym terminie, któremu skarżący jednak uchybił, co było powodem pozostawienia jego wniosku bez rozpoznania.

Tymczasem w świetle art. 6 oraz art. 252 § 2 w związku z art. 49 § 1 p.p.s.a. prawidłowe działanie Sądu pierwszej instancji w takich okolicznościach winno było polegać na wezwaniu strony do złożenia tego wniosku na stosownym formularzu (w tym przypadku chodzi o formularz PPF dla osób fizycznych). Powszechną praktyką w sądach administracyjnych jest zresztą nie tylko udzielenie w wezwaniu pouczenia co do formy wnioskowania o przyznanie prawa pomocy, ale również dołączenie blankietu formularza, podanie strony internetowej, z której można pobrać plik zawierający formularz lub wskazanie, w jakich instytucjach formularze są dostępne. W formularzu tym jest zaś odpowiednia rubryka, w której wpisuje się sygnaturę akt - rubryka 1. Sąd, do którego jest składany wniosek (nazwa i siedziba sądu oraz sygn. akt, jeżeli została nadana).

Skarżący został co prawda pouczony o tym, że nieuiszczenie wpisu spowoduje odrzucenie skargi, co w istocie wypełnia zasadę z art. 6 p.p.s.a. w części pouczać ich o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań. Nie zostały mu jednak udzielone prawidłowe wskazówki co do czynności procesowych, o czym również stanowi ten przepis. Chodzi zaś o

wskazówki dotyczące możliwości i trybu złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy, które pośrednio mają zapobiec negatywnej konsekwencji nieuiszczenia tego wpisu, jakim jest odrzucenie skargi. Zaniechanie w tym zakresie udzielania stronom działającym bez adwokata czy radcy prawnego stosownych informacji czyni iluzoryczną zasadę prawa do sądu wobec osób, których nie stać na ponoszenie kosztów postępowania. W doktrynie podkreśla się zaś, że celem ustanowienia prawa pomocy było zapewnienie osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) (vide B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX 2009, wyd. III.).

Rację ma zatem strona, że działanie Sądu pierwszej instancji naruszało art. 6 p.p.s.a. w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy. Nie można bowiem w świetle zasady prawa do sądu, na którą powołuje się skarżący, akceptować działania WSA, który najpierw nie informuje strony o możliwości i prawidłowym trybie podejmowania czynności procesowych, których zaniechanie pogarsza sytuację procesową strony i narusza jej gwarancje procesowe, a następnie odrzuca skargę, co uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie sprawy. Sąd pierwszej instancji odrzucając skargę, wziął pod uwagę jedynie samo nieuiszczenie wpisu, nie zważył zaś na nieprawidłowość swoich dotychczasowych działań, które się do tego przyczyniły.

Mimo że żaden przepis ustawy p.p.s.a. nie stawia sądom administracyjnym generalnego i bezwzględneho wymogu pouczenia o możliwości i trybie ubiegania się o przyznanie prawa pomocy na każdym etapie postępowania, to jednak w sytuacji, która miała miejsce w niniejszej sprawie, gdy strona działająca bez adwokata lub radcy prawnego dała jednoznacznie – choćby nieprawidłowo – wyraz temu, iż chciałaby z takiej możliwości skorzystać, to w świetle art. 6 p.p.s.a. Sąd pierwszej instancji winien był pouczyć stronę o prawidłowym trybie dokonywania czynności procesowych zmierzających do skorzystania z tego uprawnienia przez stronę.

wyrok NSA z dnia 08.04.2011 r., sygn. akt II FSK 2070/09

wyciąg z uzasadnienia:

W tym miejscu należy zatem rozstrzygnąć, jaka jest relacja pomiędzy postępowaniem karnym a postępowaniem sądownoadministracyjnym i jaki wpływ na rozstrzygnięcie sądu administracyjnego ma wyrok wydany uprzednio w postępowaniu karnym. Tę kwestię reguluje mianowicie art. 11 p.p.s.a., zgodnie z którym ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny. Przepis nie pozostawia wątpliwości, że sąd administracyjny jest związany ustaleniami prawomocnego wyroku zapadłego w postępowaniu karnym, ale dotyczy to tylko wyroku skazującego. Należy zauważyć też, że pod pojęciem "ustalenia prawomocnego wyroku" rozumieć należy ustalenia wynikające z sentencji wyroku karnego, dotyczące osoby sprawcy, strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa, miejsca i czasu jego popełnienia. Sąd administracyjny nie jest natomiast związany ustaleniami zawartymi w uzasadnieniu wyroku karnego. Wyrok sądu rejonowego, na który powołuje się strona skarżąca, jest wyrokiem uniewinniającym skarżących od popełnienia przestępstwa uszczuplenia podatkowego, a zatem z tego już tylko względu nie można mówić o jakimkolwiek związaniu sądu administracyjnego ustaleniami faktycznymi dokonanyymi przez sąd karny.

Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego

uchwała NSA z dnia 29.06.2009 r., sygn. akt I FPS 1/09, ONSAiWSA 2009/5/82 wraz z glosami K. Tesznera ZNSA 2010/1/174, A. Skoczylasa i W. Sawczyzna oraz M. Szubiakowskiego OSP 2010/3/27,

W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego* w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016 r.,

M. Grego-Hoffmann, *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2012 r., str. 45-54 (przesłanki skutecznego działania pełnomocnika).

postanowienie NSA z dnia 24.09.2009 r., sygn. akt II FSK 1586/09

Nie wypełnia dyspozycji art. 29 p.p.s.a. złożenie odpisu KRS, wykazującego umocowanie organu do działania w imieniu spółki, w innej sprawie tego podmiotu, zaś w pozostałych sprawach jedynie poinformowanie Sądu, że takowy odpis znajduje się w jego posiadaniu. W unormowaniu tym jest mowa o wykazaniu umocowania "w postępowaniu", przez co należy rozumieć postępowanie dotyczące konkretnej skargi (nią zainicjowane), a więc konieczne jest wykazanie tegoż umocowania w każdym indywidualnym procesie (poprzez złożenie stosownego dokumentu).

wyrok NSA z dnia 22.06.2010 r., sygn. akt II OSK 545/10,

wyciąg z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 32 p.p.s.a. w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stroną jest m.in. organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Już z tego przepisu wynika więc, że organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, ma też zdolność sądową i to niezależnie od tego, czy posiada osobowość prawną. Nie sposób bowiem przyjąć, że działający w postępowaniu przed sądem administracyjnym jako strona podmiot nie posiada zdolności sądowej. Nadto w art. 25 § 2 p.p.s.a. wskazano, że poza osobami prawnymi i fizycznymi zdolność sądową mają także państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wykładając ten przepis tak, aby zapewnić jego spójność z przyznaniem w art. 32 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uprawnień strony postępowania organowi, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, należy przyjąć, że ustawodawca pojęciem państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej objął także organy administracji publicznej. To wszystko prowadzi do wniosku, że w sprawie, w której przedmiotem skargi jest uchwała rady gminy stroną postępowania jest ta rada, a nie gmina, której rada jest organem. Decydujące znaczenie dla określenia rady, jako strony postępowania przed sądem administracyjnym w takiej sprawie ma bowiem treść art. 32 p.p.s.a. i fakt, że uchwała, będąca przedmiotem skargi, jest przejawem jej działalności. Skargę kasacyjną, jak wynika z art. 173 § 2 p.p.s.a., może wnieść strona, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Przez stronę należy rozumieć podmioty wskazane w art. 32 p.p.s.a., a więc skarżącego oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, a także uczestników postępowania wymienionych w art. 33 tej ustawy, którzy, jak wynika z art. 12 p.p.s.a., mają te same uprawnienia, co strona.

uchwała NSA z dnia 12.12.2005 r., sygn. akt II OPS 4/05

Fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 p.p.s.a. zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby.

wyciąg z uzasadnienia:

W obowiązującym ustawodawstwie określenie „organizacja społeczna” występuje w przepisach regulujących postępowanie administracyjne i sądowe (Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), jednakże przepisy te nie wskazują, jakie organizacje są organizacjami społecznymi, ani też nie wyjaśniają, co oznacza określenie „organizacja społeczna” czy też według jakich kryteriów można zakwalifikować organizację do organizacji społecznych.

P.p.s.a. stanowi w art. 9: „Organizacja społeczna, w zakresie swojej działalności statutowej, może brać udział w postępowaniu w przypadkach określonych w niniejszej ustawie”. Według art. 25 § 4 tej ustawy: „Zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”. Artykuł 25 § 4 zatem przyznaje organizacjom społecznym zdolność sądową w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, a przepis art. 33 § 2 stanowi o uprawnieniach procesowych w granicach tej zdolności: „Udział w charakterze uczestnika może zgłosić (...) także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie”.

P.p.s.a., przyznając zdolność sądową organizacji społecznej, nie określa zakresu podmiotowego pojęcia „organizacja społeczna”, ponieważ nie definiuje tego pojęcia. O ile przy określeniu zakresu podmiotowego strony skarżącej, gdy organizacja społeczna wnosi skargę, broniąc własnego interesu prawnego, nie ma to znaczenia, ponieważ granice zdolności sądowej określone w art. 25 § 1 (osoba prawna) i w art. 25 § 2 (organizacja społeczna nieposiadająca osobowości prawnej) będą wystarczające, o tyle przy ustalaniu legitymacji organizacji społecznej do wniesienia skargi do sądu w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (art. 50 § 2 ustawy), jak i dopuszczenia takiej organizacji do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w tych sprawach (art. 33 § 2), ustalenie zakresu podmiotowego pojęcia „organizacja społeczna” ma zasadnicze znaczenie.

Również w innych przepisach prawa procesowego brak jest ustawowej definicji organizacji społecznej. Kodeks postępowania cywilnego w art. 8 stanowi: „Organizacje społeczne, których zadania statutowe nie polegają na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą w wypadkach przewidzianych w ustawie dla ochrony praw obywatela spowodować wszczęcie postępowania, jak również brać udział w toczącym się postępowaniu”. Według art. 90 Kodeksu postępowania karnego: „W postępowaniu sądowym do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego udział w postępowaniu może zgłosić przedstawiciel organizacji społecznej, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka (§ 1). W zgłoszeniu organizacja społeczna wskazuje przedstawiciela, który ma reprezentować tę organizację, a przedstawiciel przedkłada sądowi pisemne upoważnienie (§ 2). Sąd dopuszcza przedstawiciela organizacji społecznej, jeżeli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości (§ 3)”. W kontekście postępowania administracyjnego w słowniczku w art. 5 § 2 pkt 5 K.p.a. wprowadzie określono, co rozumie się przez organizację społeczną, ale jest to określenie otwarte, gdyż ustawodawca posłużył się definicją, według której przez organizację społeczną rozumie się „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”. Pojęcia „organizacja społeczna” nie definiuje również ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), w której dodano art.

133^a ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199).

W systemie materialnego prawa administracyjnego brak jest (...) ustawy o organizacjach społecznych. W materialnym prawie administracyjnym zawarte są jedynie ustalenia, które *expressis verbis* stanowią o przyznaniu określonym jednostkom organizacyjnym statusu prawnego organizacji społecznych.

Przytoczone poglądy nauki na temat pojęcia organizacji społecznej prowadzą do wniosku, że w budowie tego pojęcia jako podstawowe przyjmuje się kryterium trwałego zrzeszenia określonej grupy społecznej. W tym zakresie nie ma rozbieżności w poglądach doktryny prawa administracyjnego. Do tego podstawowego kryterium dodaje się niekiedy kryteria pomocnicze: 1) dobrowolność członkostwa, 2) szczególne rozwiązania dotyczące struktury organizacyjnej wewnętrznej, tzn. takiej, w której najwyższą pozycję zajmuje ogół członków, wszelkie zaś inne organy są mu bezpośrednio lub pośrednio podporządkowane. W tym miejscu należy poczynić uwagi, że: 1) brak jest legalnej definicji pojęcia "organizacja społeczna", 2) nauka prawa administracyjnego, typując cechy organizacji społecznej, zakres tego pojęcia ustaliła szeroko, uznając różnorodność form organizacyjnych, jakie może przybrać organizacja społeczna.

Podstawy prawne działania fundacji reguluje ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.). Według art. 1 tej ustawy "Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami". Zgodnie z jej art. 2 ust. 1: "Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą". W oświadczeniu woli o ustanowieniu fundacji fundator powinien wskazać cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację (art. 3 ust. 2). Składnikami majątkowymi mogą być pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości (art. 3 ust. 3).

Sposób tworzenia fundacji, cele ich działania, ale także włączanie się obywateli do działalności fundacji, jednoznacznie wskazują, że fundacje mogą być formą samoorganizowania się obywateli w celu realizacji celów społecznych. Nie ma więc argumentów zasadniczej natury, które przemawiałyby przeciwko zaliczeniu fundacji do organizacji społecznych.

Udział organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych i sądowych ma na celu umożliwianie tym organizacjom prezentowania własnego stanowiska w kwestiach, które mają znaczenie dla sposobu załatwienia sprawy. W samym założeniu więc celem udziału organizacji społecznej w postępowaniu jest nie tyle wspieranie strony, której interesu prawnego sprawa dotyczy, co przedstawianie własnego stanowiska w rozpoznawanej sprawie, z wykorzystaniem środków procesowych przysługujących stronie. Taki też jest cel udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym na podstawie art. 25 § 4 i art. 33 § 2 p.p.s.a. Udział fundacji w tym postępowaniu w żadnym stopniu nie podważa tego celu.

postanowienie NSA z dnia 28.09.2009 r., sygn. akt II GZ 55/09

Rozpoznając zgłoszony przez organizację społeczną w trybie art. 33 § 2 p.p.s.a. wniosek o dopuszczenie jej do udziału w sprawie dotyczącej innego podmiotu, sąd administracyjny powinien badać, czy udział ten, niezależnie od postanowień statutu takiej organizacji, służy zapewnieniu kontroli społecznej postępowania.

wyciąg z uzasadnienia:

Przyjęcie zatem poglądu o niestosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawie o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w tym postępowaniu nie może być odbierane jako przyzwolenie, by każda organizacja społeczna mogła brać udział w każdym postępowaniu sądowym, gdy tylko leży ono, formalnie rzecz ujmując, w sferze jej działalności statutowej, bez uwzględnienia jakichkolwiek innych warunków prawnych. Istota sprawy bowiem tkwi w rozwiązaniach ustrojowych dotyczących sądownictwa administracyjnego.

Stosownie do art. 184 Konstytucji NSA oraz inne sądy administracyjne zostały powołane do kontroli działalności administracji publicznej. Kontrola ta, w zakresie określonym w ustawie, obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Określając zakres sądowej kontroli administracji, ustawodawca postanowił (w art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.), że sądy administracyjne będą sprawowały wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, przy czym kontrola ta będzie sprawowana - co do zasady - pod względem zgodności z prawem. W świetle powołanych uregulowań prawnych jest niewątpliwe, że funkcja sądownictwa administracyjnego polega w istocie na realizacji celu publicznego wyrażającego się w kontroli legalności działań administracji. Nasuwa się zatem ogólny wniosek, że przepisy dotyczące reguł postępowania przed sądami administracyjnymi nie mogą być interpretowane w oderwaniu od wspomnianych ustrojowych zasad sądownictwa administracyjnego.

W tym kontekście należy oceniać również postanowienia art. 33 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym udział w charakterze uczestnika może zgłosić (...) także organizacja społeczna (...) w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Trzeba zatem podkreślić, że istotą udziału organizacji społecznej zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowoadministracyjnym, nie jest zaspokojenie "partykularnych interesów" samej organizacji, ale zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem. W literaturze podnosi się, że udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie może powodować naruszenia sfery prywatności innej osoby - strony postępowania administracyjnego. Strony powinny być chronione przed swoistym "wścibstwem" organów takiej organizacji czy też chęcią wywarcia presji przez bezpodstawne upublicznienie sprawy (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. CH Beck, Warszawa 2009, s. 207-208). Nie ma żadnych przeszkód, aby pogląd ten - prezentujący istotę udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym - odnieść do postępowania sądowoadministracyjnego. Także w tym postępowaniu bowiem udział organizacji społecznej w charakterze uczestnika tego postępowania, niezależnie od tego, że ustawodawca w art. 33 § 2 p.p.s.a. sformułował jako przesłankę tego udziału wyłącznie warunek, aby sprawa dotyczyła zakresu statutowej działalności takiej organizacji, musi służyć kontroli społecznej nad postępowaniem. Powinność działania w interesie publicznym (zbiorowym) organizacji społecznej wynika już

z samej istoty tej organizacji. W rezultacie należy uznać, że sąd administracyjny, rozpoznając zgłoszony przez organizację społeczną w trybie art. 33 § 2 p.p.s.a. wniosek takiej organizacji o dopuszczenie jej do udziału w sprawie dotyczącej innego podmiotu, powinien badać, czy udział ten służy podstawowemu celowi wprowadzonego przez ten przepis rozwiązania, to jest zapewnieniu kontroli społecznej nad postępowaniem. Sąd rozpoznający daną sprawę więc, niezależnie od mniej lub bardziej szczegółowych postanowień statutu takiej organizacji, ma prawo badać, czy w istocie dopuszczenie organizacji do udziału w sprawie będzie realizacją owej kontroli społecznej.

Dokonując wykładni art. 33 § 2 p.p.s.a. w kontekście poczynionych uwag, należy wskazać, że: po pierwsze, organizacja społeczna ubiegająca się o prawo udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym musi spełniać warunki formalnoprawne, to jest być organizacją powołaną zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a zakres działalności statutowej musi uwzględniać charakter rozstrzyganej sprawy sądowoadministracyjnej; po drugie, udział organizacji społecznej musi odpowiadać celowi sądownictwa administracyjnego, to jest sprzyjać realizacji "sądowej kontroli administracji"; po trzecie, sąd administracyjny, rozpoznający wniosek organizacji społecznej ubiegającej się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przed tym sądem, musi mieć zapewnioną prawną możliwość rzeczywistego zbadania, czy organizacja, korzystając z prawa wynikającego z art. 33 § 2 p.p.s.a., realizuje cel publiczny, dla którego została powołana.

W świetle przedstawionych uwag zatem nie jest dopuszczalna taka wykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a., według której sąd administracyjny byłby zobowiązany do uwzględnienia (niejako automatycznie) wniosku organizacji społecznej z tego i tylko z tego powodu, że jest ona formalnie organizacją społeczną, a charakter rozpoznawanej sprawy sądowoadministracyjnej jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności.

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego

W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 27.01.2004 r., sygn. akt III SA 1617/02*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005/11/128,

W. Piątek, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Prz. Sądowy 2013, z. 9;

postanowienie NSA z dnia 28.05.2008 r., sygn. akt I OSK 1551/08

wyciąg z uzasadnienia:

Dopuszczenie do złożenia skargi przez organ, który wydał postanowienie w niniejszej sprawie w I instancji doprowadziłoby do sytuacji, w której stronami postępowania sądowego byłyby dwa organy administracji publicznej orzekające w sprawie, a mianowicie: skarżący (prezydent wykonujący zadania starosty z zakresu administracji rządowej orzekający w pierwszej instancji) i organ odwoławczy, a spór między nimi sprowadzałby się do różnego stanowiska co do prawidłowości poszczególnych podjętych w sprawie aktów (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1984 r., III AZP 5/84; OSNC 1985, z. 7, poz. 86 z aprobowaną glosą J. Borkowskiego - OSP 1986, z.2, poz. 26).

W orzecznictwie i piśmiennictwie powszechnie wskazuje się ponadto, że organ, który w pierwszej instancji wydał rozstrzygnięcie w sprawie (postanowienie, decyzję) nie jest uprawniony do wniesienia w tej sprawie skargi do sądu administracyjnego, chociażby sprawa dotyczyła jego interesu prawnego lub reprezentowanego przez niego podmiotu. Podkreśla się również, że w jednym postępowaniu nie może mieć miejsce łączenie funkcji procesowych

organu prowadzącego postępowanie i strony tego postępowania. Niedopuszczalne jest, aby ten sam podmiot działał jako organ administracji publicznej, a następnie składał skargę na akt organu odwoławczego o odmiennej treści. Nie do przyjęcia jest stanowisko, aby ten sam podmiot zajmował pozycję raz organu, innym razem strony postępowania, w zależności od etapu załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej (por. wyroki NSA sygn. akt I OSK 386/05 i I OSK 931/07, postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 1997 r. sygn. akt IV SA 802/19995 ONSA 1997/4/179, uchwałę składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2003 r. OPS 1/03 ONSA 2003//4/15).

wyrok NSA z dnia 15.06.2011 r., sygn. akt I OSK 1153/10

wyciąg z uzasadnienia:

Uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez podmiot będący stroną wiąże się bowiem z posiadaniem interesu prawnego. Kryterium "interesu prawnego" oznacza zaś, że będący przedmiotem zaskarżenia do sądu akt, czynność lub bezczynność organu administracji musi dotyczyć interesu prawnego, a nie interesu faktycznego skarżącego; musi to być interes własny, indywidualny i wynikający z konkretnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 r. sygn. akt II SA 74/96, ONSA 1997, z. 2, poz. 89). Oznacza to, że interes prawny wnoszącego skargę kasacyjną musi znajdować podstawę w przepisach prawa materialnego powszechnie obowiązującego, ale może mieć także swoje źródło w przepisach ustrojowych, jak również w przepisach proceduralnych. Status strony postępowania sądowoadministracyjnego nie może w żadnym razie wynikać tylko z faktycznego traktowania jakiegokolwiek podmiotu jako strony.

postanowienie WSA w Opolu z dnia 15.05.2006 r., sygn. akt II SA/Op 65/06

wyciąg z uzasadnienia:

W myśl art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Oznacza to, iż skargę do sądu administracyjnego można wnieść skutecznie w terminie 30 dni, przy czym termin liczy się od dnia doręczenia decyzji skarżącemu.

Zauważyć przyjdzie, iż powyższy przepis, określając termin do wniesienia skargi, określa początek jego biegu jedynie w przypadku doręczenia rozstrzygnięcia skarżącemu. Nie wskazuje natomiast wprost, od kiedy termin ten biegnie w sytuacji, gdy skarżącemu będącemu stroną postępowania administracyjnego, rozstrzygnięcia tego nie doręczono. Pomimo jednak braku w tym zakresie wyraźnej regulacji ustawowej, uznać należy, iż aktualny w tej kwestii jest pogląd wyrażony na gruncie nieobowiązującej już ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), zgodnie z którym skarżący, który nie brał udziału w postępowaniu i któremu nie doręczono decyzji, może skorzystać z uprawnienia złożenia skargi przed upływem 30 dni od daty doręczenia decyzji innej stronie postępowania administracyjnego. O ile z tego uprawnienia nie skorzysta, nie może skutecznie domagać się sądowej kontroli decyzji administracyjnej, chyba że w złożonym w wymaganym terminie wniosku o przywrócenie terminu uprawdopodobni, iż uchybienie terminu nastąpiło bez jego winy (por. postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 1998 r., sygn. akt I SA 413/97, niepublikowany, treść zamieszczona w Systemie Informacji Prawnej LEX nr 44541). Nie można natomiast w odniesieniu do takiej sytuacji zgodzić się z tezą, iż w stosunku do osoby której nie doręczono decyzji, termin do złożenia skargi w ogóle nie rozpoczął biegu (por. wyrok NSA z dnia 4 września 2001 r., sygn. akt II SA/Kr 585/01, niepublikowany). Takie stanowisko byłoby bowiem sprzeczne z,

wyrażoną w art. 16 § 1 K.p.a., zasadą trwałości decyzji administracyjnych. Według art. 110 K.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Chodzi o doręczenie decyzji adresatom. Decyzja ostateczna wchodzi do obrotu prawnego wywołując skutki prawne wobec jej adresatów, jak również wobec innych uczestników obrotu prawnego (patrz: Czesław Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I", Kantor Wyd. Zakamycze 2005, s. 188). To wywołanie skutków prawnych polega także na zastosowaniu specjalnej regulacji, dla sytuacji polegającej na pozbawieniu strony udziału w postępowaniu. Przez pozbawienie strony udziału w postępowaniu należy rozumieć także przypadki, gdy stronie nie doręczono decyzji. Dotyczy to m.in. spraw, w których występuje wielość stron, gdy jednej ze stron nie doręczono decyzji. W takich przypadkach strona ma prawo żądać wznowienia postępowania w sprawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. (por. Barbara Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz", Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 579).

Jak już wyżej zasygnalizowano, gdy strona bez własnej winy uchybiła terminowi do wniesienia skargi do sądu, stosownie do art. 86 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, może wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu. Instytucja przywrócenia terminu ma na celu usunięcie ujemnych następstw procesowych wynikłych wskutek uchybienia terminowi procesowemu, gdy strona nie ponosi winy w uchybieniu (por. H. Knysiak - Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005 r., s. 332). Przypomnienie tej możliwości proceduralnej jest o tyle wskazane, że pojawić się może problem konkurencji dwóch środków prawnych: podania o wznowienie postępowania administracyjnego (art. 148 k.p.a.) oraz skargi do sądu administracyjnego wniesionej wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia skargi (art. 53 § 1 oraz art. 86 § 1 p.p.s.a.). Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie wystąpiła, jednak warto zauważyć, że zagadnienie takiej konkurencji normuje przepis art. 56 p.p.s.a..

Podsumowując powyższe uwagi przyjdzie stwierdzić, że strona postępowania administracyjnego, która nie brała udziału w postępowaniu odwoławczym i której nie doręczono decyzji, gdyż organ odwoławczy nie uczynił jej adresatem decyzji, może wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie przewidzianym dla stron będących adresatami decyzji, wynikającym z art. 53 § 1 p.p.s.a. Wniesienie skargi po upływie terminu skutkuje odrzuceniem skargi, chyba że skarżący złoży skuteczny wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi (art. 86 § 1 p.p.s.a.). Nie uszczupla to prawa strony do obrony swoich interesów, gdyż służy jej nadto prawo wniesienia podania o wznowienie postępowania administracyjnego, w myśl art. 148 § 2 w związku z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a.

wyrok NSA z dnia 14.03.2011 r., sygn. akt I FPS 5/10

1. Czternastodniowy termin do wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 par. 3 p.p.s.a., jest terminem prawa procesowego.
2. Art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji przemawiają za dopuszczeniem stosowania w drodze analogii przepisów rozdziału 7 działu IV Ordynacji podatkowej - art. 162 i art. 163 - do przywrócenia terminu do wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 par. 3 p.p.s.a., w razie jego uchybienia w przedmiocie pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach.

wyciąg z uzasadnienia:

Naczelnny Sąd Administracyjny uważa, że czternastodniowy termin do wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w tym przepisie, jest terminem prawa procesowego. Nie ma przesłanek do tego aby wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, stanowiące, jak podnosi się w orzecznictwie (np. postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1199/10), surogat środka odwoławczego, którego zastosowanie jest niezbędne do uruchomienia sądowej kontroli w tych przypadkach, gdy prawo nie przewiduje zwykłych środków odwoławczych, traktować odmiennie od tych środków. W związku z tym brak jest podstaw do tego, aby uznawać terminy do wniesienia odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zażalenia za typowe terminy procesowe, zaś termin do dokonania czynności procesowej, analogicznej z punktu widzenia spełnienia warunków formalnych niezbędnych do skutecznego uruchomienia kontroli sądowej, jaką jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – jako termin prawa materialnego. W orzecznictwie (także w postanowieniu NSA z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 552/08), gdy analizowano możliwość wielokrotnego korzystania z wezwania do usunięcia naruszenia prawa, podkreślono, że ten środek prawny powinien być tak samo wykorzystywany jak klasyczne środki zaskarżenia, wymienione w art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny, wykluczając wielokrotne wykorzystanie z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, podkreślił, że byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wszystkich podmiotów wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 78 Konstytucji. Ponadto zwrócił uwagę, że strony, którym przysługują tradycyjne środki odwoławcze (odwołania, zażalenia) nie mogą być w gorszej sytuacji prawnej niż podmioty, którym z uwagi na specyfikę postępowania przysługują środki prawne wskazane tylko w p.p.s.a. To rozumowanie należy zastosować także w odniesieniu do skarżących, którzy z uwagi na swoją sytuację procesową muszą skorzystać z art. 52 § 3 p.p.s.a. Niezgodne zarówno z wymienionymi wyżej przepisami ustawy zasadniczej, jak i ograniczające ich prawo do sądu, wynikające z art. 45 § 1 Konstytucji, byłoby pozbawienie ich możliwości do uruchomienia sądowej kontroli poprzez przyjęcie, że termin wskazany w art. 52 § 3 p.p.s.a. ma charakter terminu prawa materialnego, który nie może zostać przywrócony.

Ponadto nie można oceniać charakteru danego terminu z okoliczności związanych z jego przywróceniem. O tym czy mamy do czynienia z terminem prawa materialnego czy procesowego przesądza cel jakiemu dany termin służy. W przypadku gdy celem tym jest kształtowanie praw i obowiązków podmiotów w ramach stosunku prawnego wyznaczonego przepisami prawa materialnego terminy, po których upływie następuje wygaśnięcie praw lub obowiązków materialnoprawnych, czy niemożność uzyskania takich praw lub nałożenia obowiązków, mają charakter terminów prawa materialnego. Terminami prawa procesowego są natomiast terminy wyznaczone do dokonania czynności procesowych. Taką też czynnością niezbędną z punktu widzenia skutecznego złożenia skargi do sądu administracyjnego jest skorzystanie wcześniej ze środka zaskarżenia zwykłego albo nadzwyczajnego, wprowadzonego do P.p.s.a. w celu stworzenia organowi możliwości autorewizji swojego działania i ograniczenia obciążania sądu sprawami, które mogą być załatwione przez organy administracji.

uchwała NSA z dnia 02.04.2007 r., sygn. akt II OPS 2/07

1. Przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. ma zastosowanie do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.
2. Skarga na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, także wówczas, gdy

skargę wniesiono w terminie 60 dni od dnia wezwania przed upływem terminu załatwienia wezwania (art. 35 § 3 k.p.a. w związku z art. 101 ust. 3 u.s.g.), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania.

wyciąg z uzasadnienia:

Przepis art. 52 p.p.s.a. wprowadza ważną zasadę, według której wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest dopuszczalne po wyczerpaniu środków zaskarżenia na etapie postępowania przed organami administracji publicznej, jeżeli ustawa przewiduje takie środki w sprawie będącej przedmiotem skargi, a jeżeli środki zaskarżenia nie są przewidziane, wniesienie skargi jest dopuszczalne po uprzednim (przed wniesieniem skargi) wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa. Systematyka tego przepisu wskazuje, że art. 52 § 3 dotyczy wezwania do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., natomiast przepis art. 52 § 4 dotyczy innych (pozostałych) aktów. Tymi innymi aktami w rozumieniu tego przepisu są z pewnością akty wymienione w art. 3 § 2 pkt 5-7 p.p.s.a., a więc także akty organów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. Na podstawie analizy przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie może być wątpliwości, że użyte w art. 52 § 4 p.p.s.a. określenie "w przypadku innych aktów" obejmuje także akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Oznaczałoby to z kolei, że użyte w art. 53 § 2 p.p.s.a. określenie "w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4", obejmuje także akty organów jednostek samorządu terytorialnego, a więc terminy wniesienia skargi, o których mowa w art. 53 § 2, mają zastosowanie w przypadku wnoszenia skargi na akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 52 § 4 wprowadza wszakże ważne zastrzeżenie: „jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”. Treść tego zastrzeżenia należy rozumieć w ten sposób, że przed wniesieniem skargi do sądu na akty, których przepis ten dotyczy, należy wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa, chyba że ustawa szczególna stanowi inaczej. To odesłanie do ustawy szczególnej oznacza, że w ustawie szczególnej może być inaczej uregulowane wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi na akty określone w art. 52 § 4 albo nawet wymaganie wezwania do usunięcia naruszenia prawa na określone akty, o których mowa w art. 52 § 4, może być wyłączone. Takie odrębne unormowanie zawarte w ustawie szczególnej, dotyczące warunku uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi na akty, o których mowa w art. 52 § 4, samo przez się nie oznacza, że akty, których to odmienne unormowanie dotyczy, przestają być aktami, o których mowa w art. 52 § 4. To inne unormowanie dotyczące stosowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa odnosi się do tego wezwania, a nie do określenia aktów, na które może być wniesiona skarga do sądu, czy też terminu wniesienia skargi.

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 4 p.p.s.a., i wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mają taki sam charakter prawny i służą temu samemu celowi, którym jest wykorzystanie możliwości załatwienia sprawy przez organ bez konieczności wnoszenia skargi do sądu. Także z tego względu nie ma racjonalnych podstaw do wyłączenia stosowania art. 53 § 2 p.p.s.a. w przypadku wnoszenia skargi na uchwałę organu gminy, z koniecznym wszakże uwzględnieniem specyficznych unormowań dotyczących wnoszenia skargi na uchwałę rady gminy.

Te wszystkie względy prowadzą do wniosku, że przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. ma zastosowanie w przypadku wnoszenia skargi na uchwałę organu gminy. Odnosi się to także do skarg na

zarządzenia wydane przez organ gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy wreszcie mieć na uwadze, że ustawa o samorządzie gminnym w żaden sposób nie wiąże wniesienia skargi z terminem załatwienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Jedynym warunkiem wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy jest uprzednie bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia, co można rozumieć w ten sposób, że przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego skarżący ma obowiązek wezwać organ do usunięcia naruszenia i to wezwanie ma być bezskuteczne. O bezskuteczności tego wezwania można mówić zarówno wówczas, gdy organ nie uwzględnił wezwania i to stanowisko przedstawił w odpowiedzi na wezwanie, jak i wtedy, gdy właściwy organ gminy nie zajął stanowiska w sprawie wezwania i nie udzielił odpowiedzi skarżącemu.

W normalnym toku czynności podejmowanych przez skarżącego w celu wniesienia skargi do sądu na uchwałę lub zarządzenie organu gminy, po wniesieniu wezwania do usunięcia naruszenia, skarżący otrzymuje odpowiedź na wezwanie, a następnie, jeżeli w ocenie skarżącego wezwanie nie było skuteczne, wnosi skargę w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie. Jeżeli natomiast organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, skarżący powinien wnieść skargę w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia. Oznacza to, że w przypadku doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie przed upływem 60 dni od dnia wniesienia wezwania zaczyna biec termin 30 dni na wniesienie skargi, obliczany od dnia doręczenia odpowiedzi organu, jeżeli skarżący nie wniósł już skargi.

uchwała NSA z dnia 10.04.2006 r., sygn. akt I OPS 6/05

Obowiązek wyczerpania środków odwoławczych w postępowaniu administracyjnym przed wniesieniem skargi na decyzję administracyjną, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym /Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm./, a obecnie art. 52 par. 1 p.p.s.a., odnosi się do prokuratora, który brał udział w postępowaniu administracyjnym.

wyciąg z uzasadnienia:

Art. 52 par. 1 p.p.s.a. stanowi: „Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich”. Skarżącym może być: każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym oraz inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi /art. 50 par. 1 i 2 p.p.s.a. Jak się wydaje przepis art. 52 par. 1 p.p.s.a. dla ustalenia prawidłowego jego znaczenia musi być interpretowany w ten sposób, iż ma on zastosowanie do prokuratora składającego skargę w dwóch rozważanych sytuacjach. W pierwszej sytuacji, objętej początkową częścią analizowanego przepisu: "Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (...)", prokurator, biorący udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, jest skarżącym w rozumieniu tego przepisu jako podmiot, któremu doręczana jest decyzja administracyjna i który może złożyć skargę po wyczerpaniu środków zaskarżenia, tak jak strona i organizacja społeczna, i wówczas jest ograniczony terminem 30 dniowym z art. 53 par. 1 p.p.s.a. W drugiej sytuacji, wyznaczonej przez końcową część art. 52 par. 1 p.p.s.a.

"chyba że skargę wnosi prokurator lub RPO" przepis ten ma zastosowanie do wymienionych podmiotów nie uczestniczących w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, i wówczas warunek wyczerpania środków zaskarżenia nie musi być spełniony. Ponadto, w takim przypadku termin do wniesienia skargi wynosi sześć miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej /art. 53 par. 3 p.p.s.a. W trafności takiego rozumowania utwierdza brzmienie tego ostatniego przepisu. Zakreśla on początek biegu terminu do wniesienia skargi przez prokuratora lub RPO z dniem doręczenia stronie owego rozstrzygnięcia, pomijając, co jest ewidentne, to że w przypadku, gdy prokurator lub RPO biorą udział w postępowaniu - rozstrzygnięcia takie są im doręczane. Gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość składania skargi w przedłużonym - sześciomiesięcznym terminie przez wskazane podmioty biorące udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, to określiłyby ten termin przez wskazanie daty doręczenia właśnie im - owego rozstrzygnięcia. W takim przypadku, ta ostatnia data posiadałaby przecież przymiot "daty pewnej" dla podmiotu składającego skargę. Powyższe rozumowanie prowadzi do wniosku, iż ustawodawca w imię zwięzłości legislacyjnej pominął w ostatniej części art. 52 par. 1 p.p.s.a. sformułowanie mające zastosowanie w stosunku do wskazanych podmiotów "nieuczestniczący w tym postępowaniu na prawach strony". Właściwe brzmienie końcowej części analizowanego przepisu winno być odczytywane następująco: "(...) chyba że skargę składa prokurator lub RPO nie uczestniczący w tym postępowaniu na prawach strony". Podobnie należy odczytywać art. 53 par. 1 p.p.s.a.

Przedstawione stanowisko wzmacnia okoliczność, iż model polskiego postępowania administracyjnego wyznacza między innymi zawarta w art. 15 Kpa zasada dwuinstancyjności postępowania. Zaś art. 12 par. 1 Kpa zobowiązuje organy administracji do posługiwania się najprostszymi z możliwych środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Nie ulega wątpliwości, że złożenie odwołania od decyzji, czy też wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, jest szybszym i prostszym sposobem wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji administracyjnej, chociażby tylko ze względu na reformacyjny, co do zasady, charakter rozstrzygnięcia organu odwoławczego i znacznie szybszy termin, w którym winno ono zapaść w stosunku do terminu wydania orzeczenia przez sąd administracyjny.

Przyjęcie stanowiska, że prokurator może wnieść skargę na decyzję administracyjną do sądu administracyjnego bez wyczerpania środków odwoławczych, także w sytuacji gdy bierze udział w postępowaniu administracyjnym, prowadziłyby do rezultatów niemożliwych do zaakceptowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepis art. 52 par. 1 p.p.s.a. pozwala prokuratorowi wnieść skargę także na decyzję organu pierwszej instancji, gdy od decyzji tej nie wniesiono odwołania, ale może się to odnosić tylko do przypadku, gdy prokurator nie brał udziału w postępowaniu. W przeciwnym razie, jeżeli prokurator brał udział w postępowaniu, oznaczałoby to, że prokurator, któremu została doręczona decyzja organu pierwszej instancji i który, tak jak strona może wnieść odwołania, niezależnie od tego mógłby wnieść na decyzję organu pierwszej instancji skargę do sądu administracyjnego. Powstałaby więc taka sytuacja, iż w tym samym postępowaniu, w odniesieniu do tej samej decyzji prokuratorowi przysługiwałoby odwołanie do organu wyższego stopnia, przy czym czternastodniowy termin do wniesienia odwołania biegłby od dnia doręczenia decyzji prokuratorowi oraz skarga do sądu administracyjnego, przy czym sześciomiesięczny termin do wniesienia skargi biegłby od dnia doręczenia decyzji stronie. Taki dualizm środków zaskarżenia nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, a ponadto takie rozwiązanie naruszałoby zasadę, że w pierwszej kolejności sprawa powinna być rozpoznana przez organy administracji publicznej. Przyjęcie poglądu, że prokurator może zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzję pierwszoinstancyjną, wydaną w postępowaniu, w którym brał udział, bez wyczerpania

środków odwoławczych, prowadziłyby także do tego, iż w tej samej sprawie, od tej samej decyzji strona wniosłaby odwołanie do organu wyższego stopnia a prokurator skargę do sądu administracyjnego, czego następstwem byłaby niemożliwa do zaakceptowania sytuacja, iż organ odwoławczy rozpoznawałby odwołanie a sąd skargę od tej samej decyzji.

uchwała NSA z dnia 07.04.2008 r., sygn. akt II FPS 1/08

- 1) wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 p.p.s.a. pobiera się wpis sądowy,
- 2) od postanowienia, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. zgodnie z art. 173 § 1 in fine p.p.s.a. w zw. z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. służy stronie zażalenie a nie skarga kasacyjna.

wyciąg z uzasadnienia:

Przechodząc do kwestii merytorycznych należy już na wstępie podnieść, że przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi operują pojęciami: „postępowanie sądowe” m.in. w art. 63, art. 64 § 2, art. 65 § 2, art. 85 p.p.s.a.; „postępowanie w sprawie sądownoadministracyjnej” m.in. w art. 1, art. 26 § 1, art. 32, art. 132 p.p.s.a.; a także ogólnym określeniem "postępowanie" np. w art. 28 § 1 i 2, art. 123, art. 230 § 1 § 2, art. 243 § 1 p.p.s.a. Jeżeli równocześnie zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 57 § 1 p.p.s.a. "skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym" a w przepisach o doręczeniach (art. 65 § 2, art. 67 § 2 i 3, art. 75 p.p.s.a.) oraz o wymogach pisma (art. 45 i art. 46 p.p.s.a.), a więc przepisach, które z natury rzeczy powinny odnosić się do każdego rodzaju postępowania: w sprawie sądownoadministracyjnej, sądowego czy też tzw. wpadkowego, jest także mowa o postępowaniu sądowym, to wyznaczenie kryteriów, którymi kierował się ustawodawca przy rozróżnieniu pojęć "wnioski" wszczynające postępowanie sądowe i inne "wnioski", które takiego postępowania nie wszczynają jest niezwykle trudne. Z tego też powodu nie sposób przyjąć by w postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej nie można było stosować przepisów "o wymogach pism w postępowaniu sądowym" (art. 46 p.p.s.a.), "o doręczeniach pism w postępowaniu sądowym" (art. 65 § 2, art. 67 § 2 p.p.s.a.) "o przywróceniu terminu w postępowaniu sądowym" (art. 85, art. 86 § 1 p.p.s.a.), a to oznaczałoby, że w rozumieniu najszerszym postępowanie w sprawach sądownoadministracyjnych jest także postępowaniem sądowym. Oznacza to, że akceptując co do zasady poglądy wyrażone w postanowieniach NSA z dnia 13 marca 2007r, II GZ 31/07 i II GZ 35/07 (Orzecznictwo Sądów w sprawach Gospodarczych 2007, nr 4, poz. 45), iż postępowanie z wniosku o wymierzenie organowi grzywny jest postępowaniem odrębnym od wszczętego i zawisłego już postępowania w sprawie sądowo-administracyjnej (odmiennie T. Woś (w), T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. s. 248) Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszym składzie nie podziela poglądu tam wyrażonego, że postępowanie w sprawie sądownoadministracyjnej nie jest postępowaniem sądowym, aczkolwiek jest odrębnym i równoważnym postępowaniem uregulowanym w art. 63 i art. 64 § 3 p.p.s.a. Tym samym uznać należy, że ustawodawca w określeniu postępowanie sądowe nie jest konsekwentny i rozumie przez nie każdy rodzaj postępowania a więc także w sprawie sądownoadministracyjnej (art. 50, art. 54, art. 57 p.p.s.a.), odrębne wszczynające postępowanie przed sądem (art. 63 i art. 64 § 3 p.p.s.a.), czy postępowanie wpadkowe np. o udzielenie prawa pomocy w toku postępowania (art. 243 § 1 p.p.s.a.). Tym samym od okoliczności danego wypadku zależy to, czy wniosek określony w danym przepisie wszczyna postępowanie sądowe czy też jest wnioskiem w postępowaniu wpadkowym nie wszczynającym postępowania sądowego. O wnioskach wszczynających

postępowanie sądowe rozumiane jako "równoważne" skardze wszczynającej postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej jest mowa w art. 63 i 64 § 3 p.p.s.a. Skoro przepis art. 64 § 3 p.p.s.a. wyraźnie wskazuje i zrównuje wymogi wniosku wszczynającego postępowanie sądowe z wymogami skargi to nie powinno budzić wątpliwości to, że kryterium wyróżnienia takich wniosków powinno być "zainicjowanie przez taki wniosek czynności sądu w sytuacji, gdy w chwili jego składania nie toczy się postępowanie przed sądem lub sądem danej instancji", gdyż albo postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej nie przekształciło się w postępowanie sądowe albo zostało już zakończone (W. Chróścielewski (w) W. Chróścielewski, J. P. Tarno: Postępowanie, (...) op. cit. s. 433-434), albowiem pogląd ten w odróżnieniu od innych ma dostateczne umocowanie normatywne w powołanym przepisie. To zaś oznaczałoby, że niewątpliwie jest, iż wniosek skarżącego o wymierzenie organowi grzywny, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. jest wnioskiem wszczynającym postępowanie sądowe o którym mowa w art. 63 p.p.s.a. albowiem mimo, że postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej (art. 1 w zw. z art. 50 § 1 i 2 i art. 54 § 1 p.p.s.a.) zostało już wszczęte (co nie zawsze jest regułą) na skutek wniesienia skargi do sądu lecz za pośrednictwem organu administracyjnego, to przez to, że organ ten nie przekazał skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę zgodnie ze swoimi obowiązkami (art. 54 § 1 i 2 p.p.s.a.) nie można przyjąć by zostało wszczęte postępowanie sądowe w sprawie ze skargi strony (A. Hanusz: glosa do postanowienia NSA z dnia 8 września 2006 r., II FZ 488/06, OSP 2007, nr 4, poz. 45, str. 278). Konsekwencją tego poglądu jest więc to, że skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podziela poglądu wyrażonego m. in. w postanowieniu NSA z dnia 8 grudnia 2005r., II OZ 1197/05, Rejent 2006, nr 9, s. 204, iż wniosek z art. 55 § 1 p.p.s.a. nie wszczyna nowego postępowania, odrębnego od tego, które zostało uruchomione skargą. Poza tym o tym, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny, o którym mowa w art. 55 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. jest wnioskiem wszczynającym postępowanie sądowe przemawia także treść art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wedle, którego sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania" (...) gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe. W przepisie tym jest mowa najogólniej rzecz ujmując o postępowaniu, a więc nie tylko o postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej (art. 1, art. 32 p.p.s.a.) lecz także o postępowaniu uruchomionym wnioskiem, o którym mowa w art. 63 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 5 stycznia 2005., OW 149/04, ONSA i WSA 2005, nr 6, poz. 125; B. Dauter (w) B. Dauter, (...) op. cit. s. 377; T. Woś, (w) T. Woś H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: Prawo (...) op. cit. s. 494; J. P. Tarno: Prawo (...) op. cit. s. 347-348; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2006r., VI SA/Wa 1026/06, Rzeczpospolita 2006, nr 190, s. c2). Pogląd dotyczący zastosowania do wniosku z art. 55 § 1 p.p.s.a. przepisu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (A. Kabat (w) B. Dauter, (...) op. cit., s.; J.P. Tarno. Prawo (...) op. cit. s. 167) prezentuje szereg autorów i wynika z niego, że orzeczenie grzywny trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. może nastąpić tylko "w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a.", a więc także w przypadku nie zachowania terminu w przekazaniu skargi z aktami sprawy bądź odpowiedzią na skargę a to oznacza, że grzywna ma nie tylko dyscyplinujący ale i represyjny charakter. W wypadku, gdyby okazało się, że wbrew twierdzeniom wniosku w ogóle nie wszczęto sprawy sądowoadministracyjnej sąd musiałby odmawiać wymierzenia grzywny a nie umarzać postępowania jako bezprzedmiotowego, a do tego jak się wydaje nie miałby dostatecznej podstawy prawnej. Przyjęcie konstrukcji dyscyplinująco - represyjnego charakteru grzywny, przy wykonaniu obowiązków przez organ przed rozstrzygnięciem przez Sąd powodowałoby, że przesłanka bezprzedmiotowości postępowania z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie mogłaby mieć zastosowania, gdyż sąd mógłby tylko odmówić wymierzenia grzywny. Podobnie należy wskazać, że gdyby przyjąć, iż postępowanie z wniosku o wymierzenie organowi grzywny ma jedynie wpadkowy charakter, to w sytuacji gdyby skarga nie uruchomiła postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej,

a organ mimo tego nie przedstawił akt sprawy, skargi i odpowiedzi na skargę, to wniosek o wymierzenie grzywny nie miałby oparcia w zawieszonych aktach, co oznaczałoby, że prowadzenie postępowania w zawieszonych aktach byłoby niedopuszczalne mimo "obstrukcji" organu w przekazywaniu akt. To kłóciłoby się z wykładnią literalną art. 55 § 1 p.p.s.a. przewidującego w istocie wyjątków od możliwości nałożenia na organ nie wykonujący obowiązków grzywny. Organ nie spełniający nałożonych na niego obowiązków w istocie uniemożliwia sądowi wykonanie jego podstawowego zadania, którym jest sprawowanie sądowej kontroli wykonywania administracji publicznej.

Jest tutaj charakterystyczne to, że w przypadku gdyby przyjąć, że wniosek nie wszczyna odrębnego postępowania, to w istocie sąd nie mógłby stosować przepisów o odrzuceniu skargi (art. 63 § 4 w zw. z art. 58 p.p.s.a.), a to oznaczałoby sytuację, w której postanowienie o odmowie wymierzenia organowi grzywny odnosiłoby się tak do przypadków umorzenia postępowania, oddalenia wniosku, jak i odrzucenia wniosku. Powodowałoby to sytuację, w której art. 55 § 1 p.p.s.a. byłby przepisem zawierającym w istocie blankietową normę prawną co do rodzaju rozstrzygnięć sądowych. Dopiero treść uzasadnienia wskazywałaby przy tym co było w istocie powodem odmowy wymierzenia grzywny.

uchwała NSA z dnia 03.11.2009 r., sygn. akt II GPS 3/09

Przepis artykułu 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie ma zastosowania w przypadku, gdy po wniesieniu wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. organ przekazał skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

wyciąg z uzasadnienia:

Trzydziestodniowy termin przewidziany na dopełnienie obowiązku przekazania skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy ma istotne znaczenie. Ustawodawca określił bowiem w sposób wyraźny ramy czasowe dopełnienia czynności przewidzianych w art. 54 § 2 p.p.s.a. W ten sposób wykreował odrębny, choć związany z pozostałymi powinnościami wskazanymi w tym przepisie, obowiązek działania organu administracji publicznej. Wyklucza to zarazem jakąkolwiek swobodę organu w tym zakresie. W konsekwencji organ administracji publicznej musi dochować trzydziestodniowego terminu, w przeciwnym razie naruszy art. 54 § 2 p.p.s.a. Wprawdzie potencjalne przekroczenie terminu nie spowoduje bezskuteczności dokonanej czynności, ale ma ono kluczowe znaczenie z punktu widzenia art. 55 § 1 p.p.s.a. i określonego tam przedmiotu postępowania o wymierzenie grzywny.

Skoro z art. 54 § 2 p.p.s.a. wynika obowiązek dochowania określonego terminu, to uchybienie tej powinności mieści się w "niezastosowaniu się do obowiązków", będącym przesłanką wymierzenia grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. W rezultacie przedmiot zaskarżenia określony w art. 55 § 1 p.p.s.a. obejmuje nie tylko zaniechanie przekazania sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy, ale także zwłokę organu w dopełnieniu tej czynności. Oznacza to, że nie przestanie on istnieć w przypadku przekazania sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy z uchybieniem trzydziestodniowego terminu. Nie zachodzi zatem bezprzedmiotowość postępowania w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Bez znaczenia jest przy tym termin posiedzenia sądu, na którym zostanie rozpoznany wniosek o wymierzenie grzywny. Nie może on przecież zmienić faktu uchybienia albo braku uchybienia terminowi ustanowionemu w art. 54 § 2 p.p.s.a. Pozostaje zatem bez wpływu na istnienie bądź nieistnienie przedmiotu zaskarżenia. Ponadto - słusznie w literaturze zwraca się uwagę, że ustawa nie wskazuje na jakikolwiek związek między złożeniem wniosku,

wykonaniem obowiązku, a terminem posiedzenia sądu. Sąd jest zobowiązany rozpatrzyć merytorycznie wniosek, który spełnia wymogi formalne, bez względu na to, czy organ swój obowiązek do daty posiedzenia sądu spełnił, czy też nie. Postępowanie ma swój przedmiot, gdyż wniosek nie został cofnięty, ani z innych przyczyn nie stał się bezprzedmiotowy (zob. B. Dauter, *Metodyka ...*, s. 180 i 181).

Tym samym nieuprawnione jest przypisywanie art. 55 § 1 p.p.s.a. wyłącznie funkcji dyscyplinującej, co trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 5 lipca 2006 r. (sygn. akt II OSK 1024/06). Funkcja dyscyplinująca polega na przymuszeniu organu grzywną do przesłania skargi, odpowiedzi na nią oraz akt sprawy. Aktualizuje się ona zatem wtedy, gdy organ nie dopełnił tej czynności, a sąd chce na nim wymóc jej dokonanie. Wprawdzie oczywistym w tym wypadku jest także uchybienie terminowi przewidzianemu w art. 54 § 2 p.p.s.a., ale funkcja dyscyplinująca kwestii przekroczenia terminu nie dotyczy. O dyscyplinowaniu do zachowania uchybionego już wcześniej terminu nie może być przecież mowy.

Wobec tego przekroczenie terminu wiąże się z funkcją represyjną, niezależnie od tego, czy organ przesłał skargę, odpowiedź na skargę i akta przed posiedzeniem sądu, czy też nie. W obu przypadkach spotyka go represja za niedopełnienie tej czynności w przepisany termin. Różnica sprowadza się do tego, że w pierwszym przypadku funkcja represyjna występuje obok funkcji dyscyplinującej, zaś w drugim już nie. Dlatego sąd, który wymierza grzywnę, mimo dopełnienia przez organ obowiązków z art. 54 § 2 p.p.s.a. przed posiedzeniem sądu, ale z uchybieniem terminu, wymierza ją wyłącznie za uchybienie terminu. W tym względzie funkcja represyjna art. 55 § 1 p.p.s.a. znajduje również uzasadnienie w potrzebie ochrony konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Choć przywołana regulacja konstytucyjna odnosi się do sądu, a nie do organu administracji publicznej, to jednak działanie sądu jest w tym wypadku uzależnione od dokonania przez organ czynności wymienionych w art. 54 § 2 p.p.s.a. Z tej przyczyny organ ponosi odpowiedzialność za uniemożliwianie albo utrudnianie realizacji tego prawa (por. B. Dauter, *Metodyka...*, s. 180).

Oprócz funkcji dyscyplinującej oraz represyjnej, wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. pełni funkcję prewencyjną. Ukaranie organu służy bowiem także zapobieganiu naruszeniom prawa w przyszłości, zarówno przez ukarany organ, jak i przez inne organy. W wymiarze indywidualnym ukarany organ będzie chciał uniknąć powtórzenia takiej sytuacji, choćby z uwagi na związane z tym uszczuplenie środków finansowych. Nie obala tego twierdzenia fakt, że niektóre organy dopuszczają się "recydywy" (*Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 351). Może to oznaczać jedynie, że grzywna za kolejne naruszenia była za niska. Natomiast większość organów nie jest karana ponownie, co dowodzi, że poprawiły swoją praktykę w tym zakresie.

uchwała NSA z dnia 27.06.2016 r., sygn. akt I FPS 1/16, lex nr 2059055

Przepis art. 53 § 2 p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku skargi na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy, skargę można wnieść najwcześniej następnego dnia, po dniu wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, nie czekając na doręczenie odpowiedzi organu na to wezwanie.

Wyciąg z uzasadnienia:

Za otwarciem biegu terminu do wniesienia skargi wynoszącego sześćdziesiąt dni, automatycznie podąża również możliwość wniesienia skargi. Skoro rozpoczyna się już bieg terminu do dokonania określonej czynności procesowej (w tym przypadku do wniesienia skargi), to musi istnieć towarzyszące mu uprawnienie do dokonania tej czynności, obwarowanej przecież przewidzianym dla niej właśnie terminem. Tym samym ustawodawca de facto wskazał początek takiego terminu do wniesienia skargi, aczkolwiek uczynił to w sposób nieco zawoalowany, który wymaga jego odkodowania z wykorzystaniem kodeksowych reguł dotyczących liczenia terminów, a zwłaszcza odnoszących się do ustalenia początku terminu ustawowego. Stosunkowo prostym zaś następstwem takiej konkluzji jawi się stwierdzenie, że ów początek biegu terminu otwiera jednocześnie drogę do zrealizowania zamierzenia, dla którego termin został oznaczony, czyli możliwość wniesienia skargi. Wcale nie oznacza to, że tego rodzaju zachowanie procesowe stron musi być regułą. Strona nadal może oceniać szanse co do zmiany stanowiska organu, uzależniając od tego dalsze własne działania procesowe.

Zawieszenie postępowania

postanowienie NSA z dnia 03.02.2012 r., sygn. akt II OZ 52/12

1. Przepisy p.p.s.a. nie przewidują możliwości zawieszenia postępowania w części.
2. Niewykonanie zarządzenia o wezwaniu skarżącego do podania informacji dotyczących uczestników postępowania, a w szczególności dotyczących daty ich zgonu, miejsca zgonu oraz imion rodziców w terminie 30 dni od doręczenia zarządzenia nie może stanowić podstawy do zawieszenia postępowania w oparciu o przepis art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Niewykonanie zarządzenia w tym przedmiocie nie sprawia bowiem, że sprawie nie można nadać dalszego biegu. Żądane od strony skarżącej informacje sąd może bowiem uzyskać, zwracając się do właściwego według ostatniego miejsca zamieszkania zmarłego urzędu stanu cywilnego.

postanowienie NSA z dnia 13.04.2012 r., sygn.. akt II OPP 8/12

wyciąg z uzasadnienia:

Skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania może być uwzględniona, jeśli są podstawy do przyjęcia, że na skutek działania lub bezczynności sądu naruszone zostało prawo strony do rozpoznania jej sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki - Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm. - zwanej dalej ustawą). Konieczne jest więc ustalenie, że wystąpiła zwłoka w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania) oraz, że zwłoka w postępowaniu sądowym jest nieuzasadniona. Stosownie do przepisu art. 2 ustawy, o nieuzasadnionej zwłoce można mówić wówczas, jeśli postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne do jego zakończenia, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych, ale także zachowań stron, a w szczególności strony, która zarzuca przewlekłość postępowania. Ocena ta nie może być oderwana od obowiązku sądu rozpoznawania wszystkich spraw wniesionych do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznawanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach.

Zawieszenie postępowania niewątpliwie polega na wstrzymaniu toku czynności procesowych na czas niezbędny do ustalenia przyczyny stanowiącej podstawę zawieszenia. Stosownie do art. 127 § 3 p.p.s.a. podczas zawieszenia sąd nie podejmuje żadnych czynności z wyjątkiem tych, które mają na celu podjęcie postępowania. Oznacza to, że obowiązkiem sądu jest monitorowanie, czy przyczyna będąca podstawą zawieszenia ustała, a także podejmowanie czynności zmierzających do usunięcia przeszkód w prowadzeniu postępowania. Obligatoryjne zawieszenie przez Sąd z urzędu postępowania w sprawie, nie powoduje przewlekłości postępowania i nie narusza prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

uchwała NSA z dnia 24.11.2008 r., sygn. akt II FPS 4/08

Artykuł 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie stanowi podstawy do zawieszenia przez wojewódzki sąd administracyjny z urzędu postępowania do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie tego samego rodzaju, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

wyciąg z uzasadnienia:

Przechodząc do istoty sprawy, trzeba podkreślić, że art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. umożliwia sądowi administracyjnemu zawieszenie postępowania, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego. Kluczowe w tym przepisie jest słowo "zależy", według którego jeśli coś zależy od danej sytuacji, to ona decyduje o tym lub ma na to decydujący wpływ (Inny Słownik Języka Polskiego, praca zbiorowa pod red. M. Bańki, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000, tom P-Ż, s. 1231). Nie chodzi przy tym o jakikolwiek wpływ, ale o wpływ przewidziany prawem, a nie na przykład o wpływ wynikający z autorytetu Naczelnego Sądu Administracyjnego. W konsekwencji zawieszenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym może nastąpić wtedy, gdy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydany w innej sprawie ma decydujący wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pierwszej instancji. Chodzi więc o sytuację, w której sąd nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienia wstępnego, które powstało lub wyłoniło się w toku postępowania sądowego. Tylko wówczas zawieszenie postępowania może okazać się konieczne (B. Dauter: Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, wydanie 1, Warszawa 2008, s. 206).

Przykładem może być następująca sytuacja na gruncie prawa podatkowego: rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego o legalności decyzji podatkowej określającej podatnikowi podatek dochodowy od osób fizycznych za dany rok na zasadach ogólnych zależy od uprzedniego prawomocnego przesądzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny, czy względem tego samego podatnika za ten sam rok podatkowy wystąpiły przesłanki do orzeczenia przez organy podatkowe o wygaśnięciu decyzji ustalającej wysokość podatku dochodowego w formie karty podatkowej (art. 40 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.).

Wpływu, o którym wyżej mowa, nie ma natomiast orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w innej sprawie tego samego rodzaju jak ta zawisła przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Przyczyną tego stanu rzeczy są obowiązujące w postępowaniu przed sądami administracyjnymi uregulowania dotyczące mocy wiążącej orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepisami proceduralnymi, które normują tę

kwestię, są art. 170 i 171 p.p.s.a., stosowane przed Naczelnym Sądem Administracyjnym na mocy odesłania z art. 193 p.p.s.a. Przewidują one, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby (art. 170 p.p.s.a.). Wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia (art. 171 p.p.s.a.). Ponadto wyrok NSA wydany w danej sprawie wiąże sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania (art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a.).

Z przedstawionych wyżej uregulowań wynika, że moc wiążąca wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego rozciąga się jedynie na sprawę, w której wyrok ten został wydany. Dowodzi tego przede wszystkim treść art. 171 p.p.s.a., który zakreśla przedmiotowe granice powagi rzeczy osądzonej. Są one wyznaczane przez zakres rozstrzygnięcia zawarty w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (T. Woś /w:/ T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, s. 521), a rozstrzygnięcie Sądu drugiej instancji dotyczy zaś jedynie sprawy zawisłej przed nim, a nie innej, choć podobnej, będącej przedmiotem postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

Z tym twierdzeniem koresponduje treść art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a., który znajduje zastosowanie, gdy doszło do orzeczenia, o którym mowa w art. 185 § 1 p.p.s.a., a mianowicie gdy zaszła konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny. W takiej sytuacji sąd ten jest związany wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd drugiej instancji (B. Gruszczyński /w:/ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: *op.cit.*, s. 450). A contrario - związanie wykładnią prawa dokonaną przez Naczelną Sąd Administracyjny nie rozciąga się na inną sprawę rozpoznawaną przez wojewódzki sąd administracyjny, choćby była ona podobna.

Dlatego nie ma podstaw do formułowania poglądu o związaniu stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wojewódzkiego sądu administracyjnego orzekającego w innej, aczkolwiek analogicznej rodzajowo sprawie. A zatem brak jest także uzasadnienia prawnego dla zawieszenia postępowania przez wojewódzki sąd administracyjny w oczekiwaniu na prawomocne rozstrzygnięcie analogicznej sprawy przez Sąd drugiej instancji.

Orzeczenia sądowe

J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21.10.2009 r., sygn. akt II OSK 1628/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011/2/23.

W. Piątek, w: R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013 r., str. 41-62.

wyrok NSA z dnia 14.06.2012 r., sygn. akt I GSK 1080/11

wyciąg z uzasadnienia:

Zgodnie z przepisem art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny I instancji rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Jakkolwiek z przywołanego przepisu wynika, że sąd administracyjny I instancji nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, to jednak związany jest granicami danej sprawy, albowiem ustawodawca

wprost stanowi, że "sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy". Oznacza to, że sąd nie może uczynić przedmiotem kontroli zgodności z prawem, innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Przywołany przepis wyraźnie i jednoznacznie determinuje więc zakres kognicji sądu administracyjnego. Sąd operuje bowiem w granicach sprawy, którą jest sprawa rozstrzygnięta zaskarżonym aktem, co prowadzi do wniosku, że tym samym wyznacza on przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego oraz jego ramy. Granice kontroli sądownoadministracyjnej wyznaczone więc zostają przez granice sprawy administracyjnej, na którą składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe, co powoduje, że przy ustalaniu tożsamości sprawy należy uwzględnić te elementy, których tożsamość, w odniesieniu do elementów podmiotowych wyraża się w tożsamości podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, w odniesieniu zaś do tożsamości przedmiotowej, do tożsamości treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy prawnej i faktycznej. Zakres sądowej kontroli wyznacza więc przedmiot danej sprawy administracyjnej zdeterminowany prawnymi podstawami wydanego w niej rozstrzygnięcia, poza którymi sąd orzekający w sprawie nie jest uprawniony do podejmowania żadnej interwencji, tj. innymi słowy nie może uczynić przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej. Granice orzekania sądu administracyjnego I instancji wyznacza sprawa administracyjna w znaczeniu materialnym (a nie procesowym), a skoro skarżący przedmiotem skargi może uczynić określony akt lub czynność z zakresu administracji publicznej w całości lub tylko w części, to tak określony w skardze przedmiot zaskarżenia wyznacza jednocześnie wiążące granice sprawy rozpoznawanej przez sąd.

W kontekście zasady braku związania zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą skargi podkreślić również należy, że sąd administracyjny I instancji nie jest zobowiązany odnosić się do zarzutów i argumentacji nie mających istotnego znaczenia dla oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu. Pominięcie zaś w uzasadnieniu wyroku rozważań dotyczących zarzutów niezasadnych nie stanowi naruszenia przepisów postępowania sądownoadministracyjnego. Jeżeli ponadto, wyczerpujące przedstawienie i wyjaśnienie podstawy prawnej zamyka zagadnienie stanu prawnego sprawy, to zbędne jest ustosunkowanie się do tych argumentów skargi, które pozostają bez związku z istotą normy prawnej.

W kontekście treści analizowanego zarzutu skargi kasacyjnej oraz sposobu jego uzasadnienia wyjaśnić również należy, że operując w granicach sprawy, sąd administracyjny I instancji, jak wynika z przepisu art. 133 § 1 p.p.s.a., orzeka na podstawie akt sprawy (z wyjątkiem sytuacji określonej w art. 55 § 2 p.p.s.a.). Uzasadnia to twierdzenie, iż sąd ten orzeka na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego przez organy administracji publicznej w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, uwzględniając również, jak stanowi art. 106 § 4 p.p.s.a., powszechnie znane fakty, a także, jak wynika z art. 106 § 3 p.p.s.a. dowody uzupełniające z dokumentów, o których mowa w tym przepisie.

Konsekwencją obowiązywania przywołanej regulacji jest to, że sąd administracyjny nie dokonuje ustaleń faktycznych w zakresie objętym sprawą administracyjną, lecz dokonuje kontroli legalności zaskarżonego aktu z perspektywy uwzględniającej faktyczne podstawy jego wydania, tj. ustaleń faktycznych, które przyjęte zostały przez organ administracji publicznej, jako podstawa wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Proces kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu uwzględnia więc kontrolę realizacji i przestrzegania przez organ orzekający w sprawie wiążących go - w zakresie dotyczącym dokonywania ustaleń stanu faktycznego sprawy, przeprowadzania dowodów oraz ich oceny - reguł proceduralnych.

uchwała NSA z dnia 11.12.2006 r., sygn. akt I FPS 3/06

1. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku z urzędu wynikający z art. 141 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dotyczy także sytuacji, w której na podstawie art. 111 § 2 tej ustawy sąd połączył do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia kilka oddzielnych spraw pozostających w związku i w niektórych z nich skargi oddalił.
2. W przypadku wskazanym w pkt 1 przepis art. 141 § 2 tej ustawy nie ma zastosowania.

wyciąg z uzasadnienia:

W konsekwencji pojęcie związku między sprawami należy rozumieć jako istnienie zależności o istotnym znaczeniu, które odnoszą się do elementów stosunków prawnych w nich uregulowanych. Skoro na pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej (administracyjnej, podatkowej) składają się elementy podmiotowe (podmioty mające interes prawny lub obowiązek prawny) i przedmiotowe (treść żądanego uprawnienia, treść obowiązku i podstawa faktyczna i prawna), to oznacza to, że w związku - w rozumieniu art. 111 § 2 p.p.s.a. - pozostają sprawy, których cechy podmiotowe i przedmiotowe byłyby podobne lub identyczne. Podobieństwo to powinno odnosić się do żądań i przedmiotów rozstrzygnięć.

Z treści art. 141 § 1 p.p.s.a. wynika, że uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym, z zastrzeżeniem § 2. Z kolei przepis ten w § 2 postanawia, że "W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Uzasadnienie wyroku sporządza się w terminie czternastu dni od dnia zgłoszenia wniosku".

Dla wykładni obu tych przepisów nie jest obojętne to, że pierwszy z nich wyraźnie odnosi się do obowiązku sporządzenia uzasadnienia wyroku z urzędu bez wskazywania rodzaju rozstrzygnięć sądu, jakie mogą być wydane, a drugi wyraźnie odnosi się do tych wyroków, w których skarga strony została oddalona (użycie w tym przepisie pojęcia "w sprawach, w których skargę oddalono" w liczbie mnogiej nie ma znaczenia treściowego, lecz stylistyczne). Istotne jest ponadto, że przepis art. 141 § 2 p.p.s.a. ustanawia wyjątek od zasady, na co wskazuje użycie w przepisie art. 141 § 1 P.p.s.a. in fine zwrotu "z zastrzeżeniem § 2". Tym samym wedle zasady, że wyjątków nie można interpretować rozszerzająco, przyjęć należy jako regułę, że w art. 141 § 2 P.p.s.a. uregulowano przypadki, w których skargę strony oddalono w całości, a nie także tylko w części. Konsekwencją tego poglądu jest to, że przepis art. 141 § 1 P.p.s.a. określa zasadę i obejmuje wszystkie inne przypadki rozstrzygnięć zawartych w wyrokach sądu administracyjnego z wyjątkiem tych, w których skargę oddalono w całości. Oznacza to, że obejmuje on przypadki, gdy w rozpatrywanej sprawie w wyniku uwzględnienia skargi sąd uchylił decyzję w całości albo w części (art. 145 § 1 pkt 1 P.p.s.a.) albo gdy uwzględniając skargę na akt lub czynność uchyla go albo stwierdza bezskuteczność czynności (art. 146 § 1 i 2 P.p.s.a.), albo gdy uwzględniając skargę na uchwałę lub akt stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 i 2 P.p.s.a.), albo gdy w wyniku uwzględnienia skargi wydaje rozstrzygnięcia, o jakich mowa w art. 148-150 P.p.s.a. Obejmuje on więc także i takie przypadki, w których sąd w połączonych do wspólnego rozpoznania sprawach (jak w sprawie objętej pytaniem prawnym) niektóre z decyzji uchylił, a niektóre skargi oddalił.

Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że przepis art. 141 § 1 P.p.s.a. odnosi się do obowiązku sporządzenia uzasadnienia wyroku, a więc uzasadnienia go jako czynności procesowej, i nie przewiduje, podobnie jak art. 141 § 2 P.p.s.a., możliwości uzasadnienia wyroku w zakresie części rozstrzygnięcia.

Kolejną wskazówką przemawiającą za przyjęciem poglądu, że sytuacja faktycznoprawna objęta pytaniem składu orzekającego objęta jest zasadą wyrażoną w art. 141 § 1 P.p.s.a., jest to, że w przypadku przyjęcia poglądu przeciwnego mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której w rozpatrywanej sprawie wystąpiłyby dwa uzasadnienia o zróżnicowanym zakresie: jedno doręczone (art. 142 § 1 P.p.s.a.) z urzędu każdej stronie i drugie (art. 141 § 2 P.p.s.a.) o innej treści i innym zakresie, doręczone tylko stronie, która złożyła wniosek.

uchwała NSA z dnia 15.02.2010 r., sygn. akt II FPS 8/09

Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 tej ustawy), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

wyciąg z uzasadnienia:

Reasumując tę część rozważań, należy przyjąć, że przez stan sprawy, o którym mowa w art. 141 § 4 zdanie pierwsze P.p.s.a., należy rozumieć nie tylko zwarte (krótkie, lakoniczne) przedstawienie dotychczasowego przebiegu postępowania przed organami administracji, ale także, jako wyodrębniony element, stan faktyczny sprawy przyjęty przez sąd. Ta część uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego nie powinna łączyć się z oceną pod względem zgodności z prawem. Ocena prawna ustaleń faktycznych z punktu widzenia ich zgodności z właściwymi przepisami postępowania administracyjnego dokonywana jest już w ramach wyjaśniania podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Dokonując kontroli legalności, sąd administracyjny nie może bezkrytycznie przyjmować ustaleń poczynionych w postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza jeżeli ustalenia te są kwestionowane przez stronę postępowania. Stanowisko sądu co do prawidłowości ustalenia stanu faktycznego w przypadku sporu w tym zakresie pomiędzy stronami postępowania sądownoadministracyjnego powinno zawierać odniesienia do argumentów prezentowanych zarówno przez organ administracji, jak i przez skarżącego oraz wyjaśniać, dlaczego argumenty jednej ze stron uznaje za prawidłowe, a inne nie (por. wyrok NSA dnia z 13 stycznia 2009 r. sygn. akt I FSK 1904/07, niepubl.). Tak przeprowadzona ocena stanu faktycznego sprawy pozwala stronom postępowania sądowego poznać sposób rozumowania i argumentacji sądu, a w dalszej perspektywie umożliwi dokonanie przez Naczelny Sąd Administracyjny oceny zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej.

Wskazane powyżej okoliczności uzasadniają tezę, że art. 141 § 4 zdanie pierwsze P.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 P.p.s.a.), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia. Inna jest natomiast sytuacja, jeżeli uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia wskazuje, jaki stan faktyczny sprawy został przez sąd przyjęty i dlaczego. Wówczas przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. nie może stanowić wystarczającej podstawy kasacyjnej. Bez odniesienia się bowiem do treści np. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w powiązaniu z odpowiednimi przepisami postępowania administracyjnego nie jest możliwe skuteczne zakwestionowanie stanowiska sądu pierwszej instancji, który formalnie wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku, ale w ocenie strony przyjęte ustalenia są merytorycznie błędne.

Środki zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych – skarga kasacyjna i zażalenie.

R. Hauser, *Postępowanie zażaleniowe przed NSA*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2005, nr 2-3,

W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011 r., str. 44-63 (znaczenie podstaw kasacyjnych, rodzaje środków odwoławczych w p.p.s.a.).

R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym* w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016 r.

uchwała NSA z dnia 11.04.2005 r., sygn. akt OPS 1/04

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, może z urzędu badać, czy skarga została wniesiona przez stronę (art. 173 § 2 p.p.s.a.).

wyciąg z uzasadnienia:

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, może z urzędu badać, czy skarga ta została wniesiona przez stronę (art. 173 § 2 p.p.s.a.), ponieważ jest to jedna z przesłanek jej dopuszczalności. Niemniej jednak od zasady, że wniesienie skargi kasacyjnej przez nieuprawniony podmiot powoduje jej odrzucenie, należy przyjąć pewien istotny wyjątek. Nie można odrzucić skargi kasacyjnej z tego powodu, że została wniesiona przez podmiot niebędący stroną, jeżeli podmiot ten został dopuszczony do udziału przed wojewódzkim sądem administracyjnym i brał udział w tym postępowaniu jako strona. Odrzucenie skargi kasacyjnej na zasadzie art. 178 ustawy może nastąpić jedynie wówczas, gdy nie ma wątpliwości, że została ona wniesiona przez podmiot, który w ogóle nie może być stroną w rozumieniu art. 12 w związku z art. 32 i 33 tej ustawy. Ten warunek nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna pochodzi od osoby traktowanej jak strona przez sąd I instancji. Wtedy ustalenie, że wnoszący skargę kasacyjną nie jest stroną, wymaga merytorycznego rozpoznania sprawy w kontekście posiadania przezeń interesu prawnego w sprawie i może prowadzić do oddalenia skargi kasacyjnej. Badanie tej skargi od strony formalnoprawnej jest w tej sytuacji niewystarczające. W takim wypadku skarga kasacyjna może być oceniona jako pozbawiona usprawiedliwionych podstaw, ponieważ zaskarżenie wyroku przez wskazanie określonych podstaw kasacyjnych jest ściśle związane z interesem prawnym wnoszącego skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd wyrażony w postanowieniu z dnia 22 września 2004 r. sygn. akt OSK 519/04, zawierającym w niniejszej sprawie wystąpienie o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, że pojęcie "strony" jest kategorią prawa materialnego. Oznacza to, że interes prawny wnoszącego skargę kasacyjną musi znajdować podstawę w przepisach prawa materialnego powszechnie obowiązującego, ale także może mieć swoje źródło w przepisach o postępowaniu. Tym samym status strony postępowania sądowoadministracyjnego nie może wynikać tylko z faktycznego traktowania jakiegokolwiek podmiotu jako strony. Nie można zatem przyjąć, że skarga kasacyjna została skutecznie wniesiona, jedynie z tego powodu, że wojewódzki sąd administracyjny zawiadomił określoną osobę o terminie rozprawy, a następnie doręczył jej odpis wyroku z uzasadnieniem. W takim wypadku bowiem nie jest spełniony warunek, aby skarga kasacyjna mogła być merytorycznie rozpoznana. Jak już wcześniej zauważono, tylko

podmiot rzeczywiście i obiektywnie legitymujący się interesem prawnym może domagać się jego ochrony przed sądem administracyjnym, bez względu na to, czy jest to sąd I, czy II instancji. Konkludując, należy przyjąć, że Naczelny Sąd Administracyjny powinien z urzędu badać, czy skarga kasacyjna została wniesiona przez stronę.

uchwała NSA z dnia 16.04.2007 r., sygn. akt I GPS 1/07

W postępowaniu kasacyjnym wszczętym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 193 tej ustawy.

wyciąg z uzasadnienia:

Analiza przesłanek udzielenia skarżącemu ochrony tymczasowej prowadzi do wniosku, że podstawowym celem omawianej instytucji procesowej jest przede wszystkim zapewnienie możliwie maksymalnej efektywności sądowej kontroli administracji przez stworzenie warunków zapewniających skuteczną realizację orzeczenia sądowego. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że wyeliminowanie z obrotu prawnego na mocy orzeczenia sądu administracyjnego wadliwej decyzji, która wywołała nieodwracalne lub trudne do odwrócenia skutki albo wyrządziła jej adresatowi znaczną szkodę, czyni tę kontrolę iluzoryczną, w rzeczywistości zaś nieskuteczną. Należy przy tym pamiętać, że straty poniesione przez skarżącego w wyniku wykonania nieprawomocnej decyzji nie zawsze będą mogły być zrekomensowane na drodze odszkodowawczej. Po prostu pozbawienie skarżącego niektórych uprawnień nie da się nigdy zrekomensować z powodu braku takiego odszkodowania, które można by uznać za niwelujące następstwa wykonania decyzji.

Przepis art. 193 P.p.s.a. stanowi, że jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, z tą różnicą, że Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie trzydziestu dni. Określenie "odpowiednie zastosowanie" oznacza, że rozważając, które przepisy regulujące postępowanie przed sądem pierwszej instancji będą miały zastosowanie wprost, które z odpowiednimi modyfikacjami, a które w ogóle nie będą miały zastosowania, należy wziąć pod uwagę cechy charakterystyczne postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jednakże odpowiednie stosowanie w postępowaniu kasacyjnym przepisów postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym nie może w żaden sposób zmienić charakteru tego postępowania kasacyjnego, ponieważ przy odpowiednim stosowaniu wszelkich przepisów prawa modyfikacji mogą podlegać jedynie przepisy odpowiednio stosowane, a nie przepisy, które mają być przez nie uzupełniane (J. Nowacki: Analogia legis, Warszawa 1966, s. 146; A. Błachnio-Parzych: Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia), PiP 2003, nr 1, s. 51). Przepisy art. 61 § 3-5 P.p.s.a. mogą być stosowane wprost w postępowaniu ze skargi kasacyjnej, ponieważ nie prowadzą do modyfikacji tego postępowania ani jego zakresu.

Zarzut, że dopuszczenie stosowania ochrony tymczasowej wynika ze zbyt rozszerzonej wykładni art. 193 P.p.s.a., nieuwzględniającej sztywnych ram postępowania kasacyjnego, jest nieuzasadniony. Nikt nie kwestionuje, że przedmiotem tego postępowania jest orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, którego ocena jest dokonywana - poza wyjątkiem wymienionym w art. 183 - w granicach wyznaczonych w skardze kasacyjnej. Poza przypadkiem wskazanym w art. 188 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do badania aktów i czynności organów administracji publicznej. Niemniej jednak

rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji nie jest badaniem zgodności działania administracji z prawem, ponieważ przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej abstrahują od wadliwości tego aktu. Jak już wcześniej wykazano, sądowi administracyjnemu nie wolno na tym etapie oceniać legalności decyzji. Tak więc wykładnia gramatyczna nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 193 tej ustawy ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

uchwała NSA z dnia 08.12.2009 r., sygn. akt II GPS 5/09

1. W świetle art. 183 § 1 oraz art. 134 § 2 w związku z art. 193 p.p.s.a. jest dopuszczalne zastosowanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego z urzędu art. 189 tej ustawy, polegające na uchyleniu orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i odrzuceniu skargi, niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej i przy braku przesłanek nieważności postępowania sądowego.

2. Nie jest dopuszczalne uchylenie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 189 w związku z art. 193 i art. 197 § 2 p.p.s.a. postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odmowie przywrócenia terminu i odrzucenie wniosku o przywrócenie terminu jako niedopuszczalnego lub spóźnionego.

wyciąg z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Tak więc sąd administracyjny pierwszej instancji nie tylko może, ale powinien wyjść poza granice wyznaczone przez zawarte w skardze konkretne podstawy zaskarżenia (zarzuty skarżącego w stosunku do zaskarżonego rozstrzygnięcia), nie przekraczając jednocześnie granic rozpoznania określonych w art. 1 § 2 P.u.s.a. Innymi słowy, w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji obowiązuje zasada niezwiązania sądu granicami skargi.

Odmiennie przedstawia się kwestia podstaw zaskarżenia w postępowaniu odwoławczym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Postępowanie to jest wszczynane w szczególności przez wniesienie skargi kasacyjnej, która jest środkiem prawnym sformalizowanym. Ażeby jej wniesienie wywołało skutek w postaci wszczęcia postępowania drugiej instancji, musi dojść do łącznego spełnienia pięciu warunków: skarga musi być wniesiona w przepisany terminie (art. 177), przez uprawniony podmiot (art. 173 § 2), po sporządzeniu jej przez adwokata lub radcę prawnego albo inną uprawnioną osobę (art. 175), z zachowaniem wskazanych wymagań formalnoprawnych (art. 176 w związku z art. 174) oraz musi być należycie opłacona (art. 221). Niedopełnienie któregoś z tych warunków czyni skargę niedopuszczalną, a w konsekwencji powoduje jej odrzucenie (art. 178). Z tego względu również Naczelnego Sądu Administracyjnego, stosownie do art. 180 P.p.s.a., ma obowiązek ustalić, czy wniesiona skarga kasacyjna jest dopuszczalna (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt OPS 1/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 62).

W postępowaniu odwoławczym, co do zasady, obowiązuje związanie sądu odwoławczego podstawami zaskarżenia wskazanymi przez stronę w skardze kasacyjnej lub w zażaleniu na orzeczenie sądu pierwszej instancji, co determinuje kierunek i zakres kognicji sądu drugiej instancji. Wskazane przez stronę podstawy zaskarżenia wyznaczają, co do zasady, granice skargi kasacyjnej, w ramach których Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznaje sprawę na etapie postępowania odwoławczego. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, zasada związania

Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej obowiązuje zarówno na etapie rozpoznawania sprawy (art. 183 § 1 P.p.s.a.), jak i orzekania (art. 186 P.p.s.a.). Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany wnioskiem skarżącego określającym przedmiot zaskarżenia (całość bądź oznaczona część zaskarżonego orzeczenia). W konsekwencji Sąd ten nie może poddać kontroli niezaskarżonej części orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, ponieważ oznaczałoby to działanie *ex officio*, które - poza przypadkami nieważności postępowania - nie jest dopuszczalne. Zasada ta oznacza również pełne związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej, które determinują kierunek działalności badawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, jaką powinien on podjąć w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia. W tym systemie Naczelny Sąd Administracyjny nie może z własnej inicjatywy podjąć żadnych badań w celu ustalenia innych - poza przedstawionymi w skardze kasacyjnej - wad zaskarżonego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego lub postępowania przed tym sądem i musi skoncentrować uwagę wyłącznie na weryfikacji zarzutów sformułowanych przez skarżącego (por. J.P. Tarno: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, wydanie 4, s. 451, B. Gruszczyński: *op. cit.*, s. 526). Ponadto, co należy mieć na uwadze, na mocy art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje, a nie rozstrzyga, sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a zatem nie jest związany zawartymi w skardze kasacyjnej wnioskami co do sposobu wzruszenia zaskarżonego orzeczenia (wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2005 r. sygn. akt OSK 1318/04, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 26).

Od zasady związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej, o czym mowa w art. 183 § 1 P.p.s.a., istnieją odstępstwa. Na mocy art. 183 § 1 P.p.s.a., rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny bierze z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Zamknięty katalog przypadków nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji zawierają przepisy art. 183 § 2 P.p.s.a. Zgodnie z art. 183 § 2 P.p.s.a. nieważność postępowania zachodzi: 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna; 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany; 3) jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona; 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy; 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw; 6) jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny. Jeżeli pojawi się któraś z wyżej wymienionych podstaw nieważności postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji (art. 185 § 1 P.p.s.a.).

Odstępstwem od zasady związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej jest także powołany na wstępie art. 189 P.p.s.a. Na tle tego właśnie przepisu doszło do rozbieżności w orzecznictwie i w piśmiennictwie, co stanowi przedmiot wniosku o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały wyjaśniającej. W razie stwierdzenia przesłanek wskazanych w tym przepisie, a mianowicie podstawy dla odrzucenia skargi albo umorzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny wydaje orzeczenie dalej idące, niż ma to miejsce w przypadku nieważności postępowania (art. 183 § 2 P.p.s.a.), gdyż nie tylko uchyla postanowieniem zaskarżony wyrok, ale również odrzuca skargę lub umarza postępowanie. Postanowienie wydane na podstawie art. 189 P.p.s.a. kończy w sprawie postępowanie sądownoadministracyjne. Mamy tutaj do czynienia z

rozstrzygnięciem formalnym (procesowym), nie zaś merytorycznym. Toteż postanowienie wydane na podstawie art. 189 P.p.s.a. nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej.

Samodzielność regulacji zawartej w art. 189 P.p.s.a. powoduje, że jego zastosowanie nie może być ograniczone jedynie do podstaw odrzucenia skargi przewidzianych w art. 58 § 1 pkt 1, 4 i 5 P.p.s.a., jednocześnie pokrywających się z przesłankami nieważności postępowania (art. 183 § 2 pkt 1-3 P.p.s.a.). Przyjęcie takiego stanowiska nie tylko podważyłoby samodzielny charakter art. 189 P.p.s.a., ale również ograniczyłoby możliwość jego zastosowania jedynie do części przypadków wskazanych w tym przepisie, gdy ograniczenie to nie wynika z żadnego przepisu prawa. Na etapie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wspomniane ograniczenie zakresu obowiązywania art. 189 P.p.s.a. czyniłoby zbędnym stosowanie przesłanek uzasadniających odrzucenie skargi, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2, 3 i 6 P.p.s.a. Taka zaś wykładnia przepisów prawa naruszałaby utrwalone zasady, w myśl których nie interpretuje się przepisów w sposób, który czyni zbędnym istnienie pewnych fragmentów w przepisach prawa. Natomiast w świetle wykładni gramatycznej art. 189 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny uchyla wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca skargę lub umarza postępowanie, jeżeli skarga ulegała odrzuceniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Ustawodawca więc nie pozostawił w tym względzie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu żadnej swobody decyzyjnej, a jednocześnie nie uzależnił stosowania art. 189 P.p.s.a. w zakresie przyczyn odrzucenia skargi od związania ich z przyczynami nieważności postępowania przewidzianymi w art. 183 § 2 P.p.s.a.

Ponadto, co wymaga podkreślenia, obowiązek uchylecia zaskarżonego orzeczenia na podstawie art. 189 P.p.s.a. odnosi się nie tylko do przypadków odrzucenia skargi, ale również umorzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, a więc do sytuacji wskazanych w art. 161 P.p.s.a. W orzecznictwie i piśmiennictwie nie ma wątpliwości co do stosowania art. 189 P.p.s.a. do wszystkich przypadków umorzenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, o których mowa w art. 161 P.p.s.a. Toteż ze względu na tę samą dyspozycję art. 189 P.p.s.a., jaką jest uchylenie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, zarówno jeżeli istniały podstawy do odrzucenia skargi, jak i podstawy do umorzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, niekonsekwentna i niespójna byłaby wykładnia art. 189 P.p.s.a. stosująca ten przepis w odniesieniu do wszystkich przypadków umorzenia postępowania (art. 161 P.p.s.a.), ograniczając zakres jego stosowania jedynie do części przesłanek odrzucenia skargi, to jest do tych, które pokrywają się z przesłankami nieważności postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 pkt 1-3 P.p.s.a.

uchwała pełnego składu NSA z dnia 26.10.2009 r., sygn. akt I OPS 10/09

Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych.

wyciąg z uzasadnienia:

Stosownie do art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe

zastosowanie, 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Odnosząc do zarzutu naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię można przyjąć, że zarzut ten dotyczy sytuacji, w której sąd administracyjny pierwszej instancji nieprawidłowo odczytał normę zawartą w przepisach prawa materialnego, konstruując materialnoprawny wzorzec kontroli rozstrzygnięcia organu administracji (por. H. Knysiak-Molczyk: op.cit., s. 224-226). Zagadnienie to więc nie stwarza problemów interpretacyjnych. Teoretycznie wątpliwa jednak może się wydawać druga z podstaw skargi kasacyjnej, o których mowa w art. 174 pkt 1 P.p.s.a., tj. naruszenie prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie. Problem w tym, że - zgodnie z jednym ze znanych poglądów - WSA nie stosuje (przynajmniej co do zasady) prawa materialnego (zob. m.in. Z. Kmiecik: Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, PiP 2005, nr 1, s. 18-19). Działalność WSA bowiem sprowadza się do oceny, czy przepis prawa materialnego został prawidłowo wyłożony lub zastosowany przez organ administracji. Gdyby przyjąć, że "stosowanie prawa" oznacza proces obejmujący cztery czynności: 1) ustalenie treści normy prawnej, 2) ustalenie stanu faktycznego, 3) subsumcję, 4) ustalenie konsekwencji prawnych stanu faktycznego na podstawie stosowanej normy prawnej (zob. J. Wróblewski: Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 50 i nast.), to przy takim założeniu istotnie należałoby uznać, że sądy administracyjne, co do zasady, nie stosują prawa materialnego. Jednakże interpretacyjne założenie racjonalnego ustawodawcy prowadzi do wniosku, że nie może istnieć taka regulacja prawna, która nie będzie miała w ogóle zastosowania. Jeżeli ustawodawca pozwala oprócz środków zaskarżenia na zarzucie naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie, to nie można twierdzić, że taka sytuacja w płaszczyźnie sądowej kontroli administracji nie występuje. Trzeba więc przyjąć, stosując wykładnię funkcjonalną, że stosowanie przepisu prawa przez sąd administracyjny polega również na uczynieniu takiego przepisu wzorcem kontroli legalności decyzji administracyjnej (innego działania administracji). Tego typu "weryfikacyjne" stosowanie normy prawnej, polegające na wykorzystaniu jej jako wzorca oceny legalności, wcale nie musi być traktowane jako czynność inna niż stosowanie prawa. Na zasadzie pewnej analogii można mówić, że Trybunał Konstytucyjny stosuje przepisy Konstytucji, uwzględniając ich treść w konstruowaniu wzorca kontroli konstytucyjności (por. J. Repel: Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP i ich znaczenie w procesie stosowania norm Konstytucji /w:/ Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją, Warszawa 1997, s. 145). Nie musi więc być tak, że przez pojęcie "stosowania prawa" trzeba rozumieć wyłącznie działalność polegającą na bezpośrednim ustalaniu uprawnień i powinności adresatów norm. Takie nastawienie odnajdujemy również w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r. sygn. akt II OSK 884/06). Prawidłowość przedstawionego rozumowania podkreśla fakt, że - pomimo sygnalizowanych wątpliwości teoretycznych - przesłanka skargi kasacyjnej odnosząca się do naruszenia prawa materialnego (w obu sygnalizowanych postaciach) nie była sporna w praktyce sądów administracyjnych. Stabilne orzecznictwo w tym zakresie powoduje, że NSA w pełni realizuje prawo jednostki do odwołania na podstawie zarzutu naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Oceniana podstawa kasacyjna zatem spełnia konieczne standardy prawne w tym zakresie.

Odnosząc natomiast do zarzutu naruszenia przepisów o postępowaniu (art. 174 pkt 2 P.p.s.a.) trzeba podkreślić, że z treści tego przepisu wynika, iż zakresem zarzutu sformułowanego w ramach tej podstawy kasacyjnej powinno zostać objęte "naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy". Ustawodawca jednak nie precyzuje bliżej ani charakteru postępowania, ani charakteru sprawy, której naruszenie to

miałoby dotyczyć, przyjmując tym samym świadomie formułę otwartej stylizacji normy wynikającej z powołanego przepisu. Jednocześnie w innych normach zawartych w przepisach P.p.s.a. ustawodawca stosuje zabieg legislacyjny polegający na sprecyzowaniu tych kwestii, tj. charakteru postępowania i charakteru sprawy.

Należy wskazać, że również w innych przepisach ustawodawca, podobnie jak w art. 174 pkt 2 P.p.s.a., określając przedmiot regulacji ograniczył się jedynie do użycia takich terminów, jak "postępowanie" bądź "sprawa" (np. art. 115 § 1, art. 119, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i c/, art. 153, art. 154 § 3, art. 282, art. 287, art. 288 P.p.s.a.), nie wyjaśniając bliżej ich treści.

Przy założeniu racjonalności ustawodawcy prowadzi to do wniosku, że użycie tej techniki legislacyjnej, także w art. 174 pkt 2 P.p.s.a., nie jest przypadkowe. Tak więc we wskazanych przepisach należy upatrywać zamiaru ustawodawcy objęcia ich zakresem znaczeniowym wszystkich postępowań stosowanych w toku rozpoznawania sprawy, a więc zarówno postępowania sądowego, jak i postępowań prowadzonych przed organami administracji publicznej. Ustalenie więc znaczenia zwrotu "przepisy postępowania" na gruncie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. będzie wymagało w pierwszej kolejności odnalezienia w tekście P.p.s.a. norm, w których ustawodawca posłużył się zwrotami przesądzającymi o otwartej formule ich stylizacji; o treści najbardziej zbliżonej do treści zwrotu użytego w interpretowanej normie, a następnie rozważenia istoty wzajemnej relacji art. 174 pkt 2 P.p.s.a. i tych przepisów.

Wychodząc z powyższego założenia, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na treść art. 145 P.p.s.a., określającego uprawnienia orzecznicze wojewódzkich sądów administracyjnych w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie. Definiując naruszenia przepisów postępowania, dające podstawę do uwzględnienia skargi, ustawodawca bliżej sprecyzował, o jakie przepisy postępowania chodzi, tj. o: 1) "dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego" (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/); 2) "inne (niż wymienione w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ - przyp. Sądu) naruszenie przepisów postępowania" (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/); 3) "przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego" (art. 145 § 1 pkt 3); 4) inne postępowanie "niż uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji" (art. 145 § 2). Użyta technika legislacyjna nie pozostawia wątpliwości, że w tym artykule chodzi o przepisy postępowania administracyjnego, rozumianego szeroko jako postępowania przed organami administracji. Wniosek ten znajduje całkowite potwierdzenie na gruncie wykładni systemowej. Przepis ten wszak został zamieszczony w dziale III ustawy P.p.s.a. ("Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym"), rozdziale 10 ("Orzeczenia sądowe"). Określa on zakres uprawnień orzeczniczych sądu, którego przedmiot orzekania stanowi decyzja administracyjna lub postanowienie (art. 3 § 2 pkt 1-3 w związku z art. 13 § 1 i art. 15 P.p.s.a.).

Powyższa konstatacja stanowi punkt wyjścia dla interpretacji zwrotu "naruszenie przepisów postępowania, jeżeli to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy", zawartego w art. 174 pkt 2 P.p.s.a. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na fakt, że w tym przypadku ustawodawca posłużył się formułą otwartej stylizacji, nie określając bliżej, jakich przepisów postępowania dotyczy analizowany przepis. Biorąc pod uwagę fakt, że - co wcześniej wykazano - ustawodawca zawsze bliżej określa w przepisach P.p.s.a., o jakie postępowanie chodzi (administracyjne czy sądowe), jeżeli ogranicza stosowanie danej instytucji proceduralnej do jednego z nich, to nie ulega wątpliwości, że wskazana w art. 174 pkt 2 podstawa kasacyjna odnosi się do naruszenia przepisów obu tych postępowań, a więc zarówno przepisów postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego.

Jednocześnie za słuszością powyższego stanowiska przemawia treść art. 188 P.p.s.a., zgodnie z którym: "Jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym przypadku Sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku". Na wstępie należy zauważyć, że użyty w tym przepisie zwrot "naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy" jest znaczeniowo tożsamy z występującym w art. 174 pkt 2 określeniem "naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy". W sytuacji objętej hipotezą pierwszego z przytoczonych przepisów Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym przypadku Sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku, a więc musi najpierw dokonać oceny, czy sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, że w postępowaniu przed organami administracji publicznej nie doszło do uchybienia przepisom postępowania wyjaśniającego. Ponadto oceny tej będzie dokonywał wedle kryteriów określonych m.in. w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ i c/ P.p.s.a., przeprowadzając tym samym bezpośrednią kontrolę administracji publicznej w rozumieniu przyjętym na gruncie art. 184 Konstytucji RP.

Ponadto w przypadku art. 174 pkt 2 wchodzi w grę inny kontekst systemowy interpretowanej normy, który wymusza konieczność szerszej interpretacji analizowanego zwrotu. Analizowany przepis został zamieszczony w dziale IV ("Środki odwoławcze"), rozdziale 1 zatytułowanym "Skarga kasacyjna". Zgodnie z art. 173 § 1 P.p.s.a., od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (§ 2). Uwzględniając zatem ów kontekst systemowy dla znaczenia interpretowanego zwrotu, uznać należy, że jego zakres obejmuje zarówno naruszenie przepisów postępowania, w którym wydano orzeczenie, od którego w myśl art. 173 § 1 P.p.s.a. przysługuje skarga kasacyjna, jak i postępowanie przed organami administracji publicznej. Przyjęcie odmiennego znaczenia niweczyłoby istotę sądowej kontroli administracji.

Podstawowe zadanie sądu administracyjnego polega na dokonaniu oceny (kontroli) działalności administracji publicznej. Oznacza to, że sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działanie tego organu (por. szerzej R. Hauser: Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 1999, z. 12, s. 22-24). Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego zatem daje się sprowadzić do zwrotu stosunkowego "zaskarżony akt (czynność) jest/nie jest zgodny z prawem". Jego następstwem jest utrzymanie zaskarżonego aktu w mocy albo wyeliminowanie go z obrotu prawnego, jeżeli jest sprzeczny z prawem w stopniu uzasadniającym uwzględnienie skargi. Jak trafnie podkreśla A. Wróbel, "Funkcją postępowania sądownoadministracyjnego nie jest konkretyzacja norm prawa materialnego, lecz właśnie kontrola zgodności z prawem tej konkretyzacji (aktów administracyjnych) dokonanej przez kontrolowany organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym lub kontrola zgodności z prawem niektórych aktów normatywnych organów administracji publicznej. W tym sensie normy prawa procesowego sądownoadministracyjnego w znacznie węższym zakresie, niż normy prawa procesowego cywilnego, pełnią funkcję instrumentalną (służebną) w stosunku do norm prawa materialnego, ponieważ nie służą bezpośrednio ich urzeczywistnieniu (konkretyzacji) (K.

Choraży, W. Taras, A. Wróbel: Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne, Kraków 2003, s. 293).

Jednocześnie, zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Niezwiązanie granicami skargi oznacza, że sąd ten ma prawo, a jednocześnie i obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Nie jest przy tym skrępowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także zgłoszonymi wnioskami, zarzutami i żądaniem. Pogląd ten nie budzi najmniejszych wątpliwości również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyrok NSA z dnia 27 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 628/04, "LEX" nr 183144).

Wszystko to prowadzi do wniosku, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej powoduje, iż wojewódzkie sądy administracyjne są zobowiązane stosować przepisy regulujące tok ich procedowania w sprawie sądownoadministracyjnej. Po drugie, są związane przepisami, które miały lub powinny mieć zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem postępowania przed organami administracji publicznej. Tymi drugimi są związane w tym sensie, że mają obowiązek sformułowania oceny prawnej (art. 153 P.p.s.a.), czy proces podjęcia decyzji stosowania prawa przez organ administracji był prawidłowy. Sformułowanie tej oceny wymaga odpowiedzi na szereg pytań, takich samych jak te, na które musi odpowiedzieć organ administracji bezpośrednio stosujący te przepisy. W szczególności należy tu wymienić takie pytania, jak: Jaki jest stan faktyczny sprawy? Czy zastosowany przepis obowiązywał w dacie wydania decyzji co do stosowania prawa? Jakie jest znaczenie zastosowanego przepisu? Jaki przepis powinien mieć zastosowanie w stanie faktycznym sprawy? Jeżeli zatem w orzeczeniu sądu pierwszej instancji zostało sformułowane określone stanowisko i tego stanowiska dotyczy zarzut skargi kasacyjnej, to nie ulega wątpliwości, że Naczelny Sąd Administracyjny ma obowiązek rozpoznać zasadność tego zarzutu. Dotyczy to również sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji nie zajął stanowiska w określonej kwestii.

Za zaprezentowanym znaczeniem art. 174 pkt 2 p.p.s.a. przemawiają wreszcie względy wykładni funkcjonalnej. Wszak celem skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest umożliwienie stronie niezadowolonej z wyroku, w którym sąd pierwszej instancji dokonał oceny naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, weryfikacji prawidłowości oceny naruszenia właśnie owych przepisów postępowania administracyjnego dokonanej przez NSA w granicach określonych podstawą kasacyjną wymienioną w art. 174 pkt 2 P.p.s.a. Przyjęcie powyższego kierunku wykładni pozostaje w zgodzie z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP, kreującymi obowiązek kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, do których należy Naczelny Sąd Administracyjny.

Przez rozpoznanie sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny w granicach skargi kasacyjnej należy rozumieć rozpoznanie sprawy w ramach wyznaczonych wszystkimi zarzutami, przytoczonymi w powołanych podstawach kasacyjnych. Odstąpienie zatem od ustosunkowania się do wszystkich zgłoszonych zarzutów musi być kwalifikowane jako niezgodzące z uzasadnieniem prawnego odstępstwa od zasady związania granicami skargi kasacyjnej i powinno zostać ocenione tak samo jak wyjście poza granice skargi kasacyjnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że art. 183 § 1 P.p.s.a. wprowadza zarówno ograniczenie do rozpoznania skargi kasacyjnej w tych granicach, ale także i obowiązek jej rozpoznania

właśnie w tych granicach (J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska: Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki, Warszawa 2006, s. 72). Argumentów przemawiających za obowiązkiem odniesienia się przez Naczelnny Sąd Administracyjny do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych dostarcza także wykładnia systemowa. Z treści art. 175 § 1 i 2 P.p.s.a. wynika, że skarga kasacyjna objęta jest tzw. przymusem adwokackim. Ratio legis tego przepisu sprowadza się do zapewnienia rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez "znawcę prawa" a Naczelnym Sądem Administracyjnym na gruncie obowiązującego prawa, dialogu, który pogłębi kulturę i świadomość prawną jednostki. Z tego względu przytoczone w podstawach kasacyjnych przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną zarzuty powodować będą konieczność dokonania oceny ich zasadności przez Naczelnny Sąd Administracyjny z punktu widzenia art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 P.p.s.a. Dodatkowo funkcje i cel, które powinien ów dialog realizować, powodują, że nie może on przyjmować formy sporu o słowa (*contradicto in terminis*), lecz sporu o prawo (*contradicto in iuris*). Takie wszak wymaganie nakłada w tym względzie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Do podobnych wniosków prowadzi unormowanie zawarte w art. 179 P.p.s.a., zgodnie z którym strona, która nie wniosła skargi kasacyjnej, może wnieść do wojewódzkiego sądu administracyjnego odpowiedź na skargę kasacyjną. Uprawnienie to jest przejawem zasady kontradyktoryjności (sporności) postępowania sądownoadministracyjnego. Jej istota polega na tym, że w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym spór toczy się przede wszystkim w granicach zarzutów i twierdzeń osoby wnoszącej skargę kasacyjną i podmiotu wnoszącego odpowiedź na tę skargę (por. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk: Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych, Warszawa-Zielona Góra 2003, s. 66).

Tak rozumiane podstawy kasacyjne czynią ze skargi kasacyjnej skuteczny środek zaskarżenia w tym sensie, że jej wniesienie umożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Spełnia ona zatem wymagania wpływające z art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r. sygn. akt P 13/01, OTK ZU-A 2002, nr 4, poz. 42. W konsekwencji zapewnia ona realne sprawowanie w pełnym zakresie przez Naczelnny Sąd Administracyjny kontroli działalności administracji publicznej, uczestnikom postępowania sądowego zaś gwarantuje przewidywalność jego przebiegu.

Trzeba zatem podkreślić, że w sytuacji gdy strona przytoczy w petitum skargi kasacyjnej wyłącznie zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, nie powiązawszy go z zarzutem naruszenia prawa przez WSA, nie jest uzasadnione bezwarunkowe i automatyczne dyskwalifikowanie takiej skargi z powołaniem się na niedopełnienie wymagań określonych w art. 176 P.p.s.a. ("przytoczenie podstaw kasacyjnych"). W każdym bowiem postępowaniu przed organem władzy publicznej - a w szczególności przed sądem - obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą błędne oznaczenie sprawy nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania (m.in. orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt K 25/95). Regułę tę przywołują również niekiedy sądy administracyjne (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1963/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 991/04). Źródłem jej jest zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada sprawiedliwości proceduralnej. Sąd bowiem w demokratycznym państwie prawnym nie może być "sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia" (wyrok TK z dnia 12 marca

2002 r. sygn. akt P 9/01). Jeżeli więc zarzut naruszenia prawa przez organ administracji nie został wyraźnie powiązany w skardze kasacyjnej z zarzutem naruszenia prawa przez wojewódzki sąd administracyjny, nie ma przeszkód, dla których NSA - przeanalizowawszy uzasadnienie skargi kasacyjnej - nie mógłby samodzielnie zidentyfikować zarzutu naruszenia prawa przez WSA (np. art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ lub c/ bądź też art. 151 P.p.s.a.) i tak przedstawiony zarzut rozpoznać merytorycznie, mimo niepełnego wskazania podstawy kasacyjnej.

Co do możliwości oparcia skargi kasacyjnej na zarzucie naruszenia przez sąd administracyjny pierwszej instancji przepisów ustrojowych nie było w zasadzie sporów w praktyce sądownoadministracyjnej. W odniesieniu do postępowania przed organem administracji publicznej chodzi przede wszystkim o przepisy o właściwości organów (art. 19-23 K.p.a.) oraz przepisy kształtujące ustrój poszczególnych organów. Naruszeniem prawa, które można zakwalifikować do niniejszej grupy, będzie również działanie bez podstawy prawnej (tj. w braku normy kompetencyjnej). Sytuacja, w której dochodzi do naruszenia przez organ administracji przepisu ustrojowego w przyjętym rozumieniu, w przeważającej większości wypadków będzie kwalifikowana jako przyczyna nieważności decyzji (postanowienia). Przyczyny takie są wskazane przede wszystkim w art. 156 § 1 K.p.a. (także w art. 247 § 1 Ordynacji podatkowej). W sytuacji gdy w przekonaniu WSA zaszła któraś z przesłanek określonych w art. 156 § 1 K.p.a. (lub w innych przepisach określających przesłanki nieważności decyzji lub postanowienia), sąd ten jest zobowiązany do stwierdzenia nieważności aktu (art. 145 § 1 pkt 2 P.p.s.a.), a w sytuacji gdy stwierdzenie nieważności nie może nastąpić (np. art. 156 § 2 K.p.a.) - do poprzestania na stwierdzeniu wydania takiego aktu z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 pkt 3 P.p.s.a.). Naruszenie natomiast przepisu ustrojowego niedające się zakwalifikować jako przesłanka stwierdzenia nieważności postępowania administracyjnego może (i powinno) być - w konkretnym przypadku - potraktowane jako naruszenie przez organ administracji prawa materialnego lub prawa procesowego, co nakazuje sądowi administracyjnemu pierwszej instancji uchylenie takiego rozstrzygnięcia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/-c/ P.p.s.a.

Dokonanie przez WSA nieprawidłowej oceny naruszenia przez organ administracji przepisów ustrojowych może być podstawą skargi kasacyjnej. Przemawiają za tym te same powody, które odnoszą się do naruszenia prawa materialnego i przepisów o postępowaniu administracyjnym. W praktyce sądów administracyjnych nie występują w tym zakresie żadne wątpliwości, co podkreśla trafność przedstawionej argumentacji. Można zatem przyjąć, że również w tym zakresie podstawy ustawowe skargi kasacyjnej odpowiadają konstytucyjnym wymaganiom.

W konkluzji jednak należy podkreślić, że przyjęty model skargi kasacyjnej do NSA nie narusza wskazanych wyżej standardów wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa bowiem nie przewiduje ani przedmiotowych, ani podmiotowych ograniczeń w tym zakresie. Co prawda procedura sądownoadministracyjna nakłada na uczestników postępowania pewne warunki formalne, dotyczące choćby wymagań przewidzianych dla pism procesowych, ale nie są to warunki, które nie byłyby konieczne z procesowego punktu widzenia i które powodowałyby nieuzasadnione ograniczenia w dostępie do sądu. Ograniczenia takiego nie stanowi także instytucja przymusu adwokackiego. Z punktu widzenia ewentualnych obciążeń finansowych strony postępowania jest ona neutralizowana przez dobrze rozwinięty system pomocy prawnej. Z drugiej zaś strony przymus adwokacki przyczynia się do zapewnienia uczestnikom postępowania sądownoadministracyjnego lepszej pozycji procesowej w tym postępowaniu.

Powyższa argumentacja pozwala na przyjęcie, że instytucja skargi kasacyjnej w dwuinstancyjnym postępowaniu sądownoadministracyjnym jest zgodna z przywołanymi konstytucyjnymi standardami przewidzianymi dla tego środka zaskarżenia. Prawdziwość tej tezy jednak zależy od spełnienia przedstawionych warunków w procesie stosowania prawa na płaszczyźnie postępowania sądownoadministracyjnego.

uchwała NSA z dnia 07.12.2009 r., sygn. akt I OPS 9/09

W sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok Trybunału, nie będąc związany treścią art. 183 § 1 p.p.s.a.

wyciąg z uzasadnienia:

Z kolei zgodnie z brzmieniem art. 190 ust. 4 Konstytucji: "Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania". Przepis ten wprost odnosi się do możliwości wzruszania w trybach nadzwyczajnych prawomocnych orzeczeń sądowych, ostatecznych decyzji administracyjnych lub rozstrzygnięć w innych sprawach. Określenie zasad i trybu wzruszania aktów o wskazanym wyżej charakterze ustawa zasadnicza pozostawia ustawom. W zakresie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego odpowiednie postanowienia zawierają art. 145 § 1 i 2 K.p.a., art. 240 § 1 pkt 8 i art. 241 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej oraz art. 273 § 1 i 2 P.p.s.a.

W tych wypadkach podstawowym ograniczeniem możliwości wykorzystania przez strony trybu nadzwyczajnego jest określenie krótkiego terminu, w którym można domagać się wzruszenia decyzji i orzeczeń wydanych na podstawie przepisu uznanego później za niekonstytucyjny (miesiąc, liczony od ogłoszenia orzeczenia Trybunału).

Wprawdzie przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji odnosi się wprost do postępowań już zakończonych, to jednak w doktrynie podnosi się, że "Regulacja ta nie może być traktowana jako przejaw wyjątku od zasady, ponieważ jej celem jest wyraźne potwierdzenie przez ustawodawcę, że nawet prawomocne rozstrzygnięcia sądowe powinny podlegać weryfikacji w wyniku uznania przepisu za niezgodny z Konstytucją, a fortiori - sąd powinien uwzględniać istniejący stan niekonstytucyjności w postępowaniach niezakończonych prawomocnym rozstrzygnięciem (...)" (M. Safjan: Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2003, nr 3, s. 15-16).

Należy zatem zgodzić się, że przepis ten zawiera w sobie, w połączeniu z ust. 1, normę konstytucyjną (wprawdzie niewysłowioną, ale zakodowaną), odnoszącą się do spraw w toku. Akceptacja odosobnionego (...) orzeczenia NSA odmawiającego uwzględnienia wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów mających zastosowanie w sprawie, które nie zostały zawarte w podstawach skargi kasacyjnej, ze względu na związanie Sądu granicami skargi kasacyjnej w rozumieniu 183 § 1 zdanie 1 P.p.s.a., uniemożliwiłaby w

perspektywie operacjonalizację art. 8 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do sądów jako części władzy publicznej, utrudniałaby przywracanie stanu konstytucyjności i stosowanie wykładni przepisów w zgodzie z Konstytucją, a ponadto utrudniałaby realizację zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, z której jednostka ma prawo wywodzić i oczekiwać, że gdy skutecznie zaskarżyła sprzeczne z prawem orzeczenie sądowe, jej skarga zostanie uwzględniona, tym bardziej że sprzeczność leżących u jego podstaw norm z obiektywnym porządkiem konstytucyjnym została stwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Ze względu na wskazane wyżej wartości konstytucyjne istotne dla realizacji ochrony praw i wolności oraz prawa do sądu konieczne jest zaaprobowanie linii orzeczniczej wypowiedzianej się za wyłączeniem zasady związania sądu kasacyjnego granicami skargi kasacyjnej w sytuacji wyjątkowej ze względu na pozycję procesową jednostki, na ukształtowanie której nie miała ona wpływu. Za słuszością takiego stanowiska powinno przemawiać również to, że ze względu na bieg terminów, w niektórych sprawach tworzących "prokonstytucyjną" linię orzeczniczą skarżący praktycznie utracili już możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a K.p.a. czy też art. 272 P.p.s.a. W czasie, kiedy należało wnieść takie skargi, sprawa oczekiwiała na rozpoznanie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, co w świetle ugruntowanego już poglądu wykluczało wznowienie postępowania ze względu na zawisłość sprawy sądownoadministracyjnej (wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2009 r. sygn. akt II OSK 1750/07). Im większą wstrzeźliwość prawodawcą wykazuje ustawodawca w danej dziedzinie prawa, w tym w dziedzinie prawa procesowego, tym bardziej konieczne jest podkreślenie potrzeby, a wręcz konstytucyjnej konieczności ochrony obywatela przez przyjmowanie w orzecznictwie sądowym zasad i standardów postępowania mających zapobiegać negatywnym skutkom luk prawnych dla pozycji prawnej jednostek.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przepis art. 190 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP zawiera normę prawną nadającą się do bezpośredniego stosowania, bez rozwinięcia ustawowego, z którą nie pozostają w sprzeczności przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz wręcz ją uzupełniają w zakresie, w jakim powstała luka co do sposobu postępowania sądu kasacyjnego w sytuacji wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego na etapie rozpoznawania skargi kasacyjnej niezawierającej w podstawach zaskarżenia przepisów, co do których Trybunał usunął domniemanie ich konstytucyjności. Norma ta stanowi, że w toku postępowania sądy (w tym sądy administracyjne) związane są powszechną mocą obowiązującą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które są elementem kształtującym stan prawny oceniany przez sąd, i określa kolejną, niewymienioną w ustawowych przepisach postępowania podstawę badania sprawy przez sąd drugiej instancji (kasacyjny). Z punktu widzenia bezpośredniej skuteczności norm konstytucyjnych nie zasługuje na aprobatę "argumentacja zmierzająca do wykazania, iż zaniechanie przez ustawodawcę przeniesienia do ustawy (powyższej) normy konstytucyjnej wyłącza możliwość jej stosowania przez sąd" (R. Batorowicz, J.P. Tarno: op.cit., s. 154).

A zatem w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i uwzględnić wyrok Trybunału, nie będąc związany treścią art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Szczególne kompetencje Naczelnego Sądu Administracyjnego

A. Skoczylas, *Działalność uchwalodawcza NSA*, Warszawa 2004 r., str. 1-27 (pojęcie oraz charakter działalności uchwalodawczej NSA),

A. Skoczylas, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przed NSA*, Warszawa 2008 r., str. 18-43 (pojęcie oraz przedmiot sporu kompetencyjnego),

postanowienie NSA z dnia 21.10.2008 r., sygn. akt II OW 48/08

1. Jeśli wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego ma charakter abstrakcyjny, oderwany w swej treści od konkretnego przypadku, to taki wniosek należy uznać za niedopuszczalny w rozumieniu art. 58 par. 1 pkt 6 w zw. z art. 64 par. 3 P.p.s.a.
2. Niedopuszczalność wniosku w konsekwencji prowadzić musi do odrzucenia wniosku.

wyciąg z uzasadnienia:

Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość. Czynią to wedle kryterium zgodności z prawem, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych - Dz. U. Nr 153, poz. 1269). Oznacza to, że wszelkie działania tych sądów, nawet te, które nie są dosłownie kontrolą administracji, powinny być wykonywane przy założeniu, że podstawowym kryterium jest legalność kontrolowanych działań administracji. Przesądza o tym przede wszystkim art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Wskazaną normę konstytucyjną uzupełnia przepis art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), zgodnie z którym, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to sądy administracyjne - a w zasadzie NSA (art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a.) - są właściwe do rozpoznawania sporów kompetencyjnych pomiędzy:

- 1) organami jednostek samorządu terytorialnego, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej;
- 2) samorządowymi kolegiami odwoławczymi;
- 3) organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Sporem o właściwość jest sytuacja prawna, w której co do zakresu działania organów zachodzi rozbieżność, która powinna być usunięta na skutek podjęcia środków prawnych. Spór o właściwość ma miejsce wtedy, gdy rozbieżność poglądów co do zakresu działania organów zachodzi w odniesieniu do rozpatrywania i rozstrzygania tej samej sprawy, czyli gdy mamy do czynienia z tożsamością sprawy, którą zajmują się co najmniej dwa organy. A zatem wtedy, gdy w postępowaniu przed organami chodzi o rozstrzygnięcie tożsamej sprawy administracyjnej pod względem podmiotowym (tożsamość strony), przedmiotowym (tożsamość żądania), przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej.

Innymi słowy pod pojęciem sporu o właściwość (kompetencyjnego) należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy albo każdy z nich uważa się za organ niewłaściwy do załatwienia tej sprawy, prezentując pogląd, że organem właściwym jest ten drugi. Przy czym, do sporu o właściwość może dojść tylko w powiązaniu ze sprawą indywidualną, która realnie istnieje i w której toczy się postępowanie.

Spór kompetencyjny nie może mieć zatem charakteru abstrakcyjnego i dotyczyć w istocie interpretacji przepisów prawa. Musi on mieć charakter konkretny, aktualny i dotyczyć określonej sprawy administracyjnej (zob. postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2005 r., sygn. II OW 25/05, publ. ONSA i WSA 2006, nr 1, poz. 5; zob. też: M. Jaśkowska, Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane), w: J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r., Warszawa 2007, s. 598; A. Skoczyła, Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA, Warszawa 2008, s. 269). Stąd istotne dla powstania takiego sporu jest istnienie toczącego się postępowania administracyjnego, na którego tle zaistniał dany spór lub żądanie wszczęcia takiego postępowania. W przypadku sporów negatywnych, postępowanie takie winno być już wszczęte przez wniosek uprawnionej strony, bądź innego podmiotu, który przypisuje sobie taką cechę. Sytuacja taka zachodzi również wówczas, gdy organ dokona wszczęcia postępowania z urzędu, a następnie powziąwszy wątpliwości co do swojej właściwości, wda się w spór kompetencyjny z innym organem. Spór taki nie będzie miał natomiast miejsca, gdy nie toczy się jeszcze postępowanie administracyjne, uruchomione na wniosek lub z urzędu lub też gdy toczące się uprzednio postępowanie zostało umorzone a decyzja umarzająca stała się ostateczna. Jeśli organ formułuje swój wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie na tle sprawy istniejącej, w której postępowanie toczy się lub zostało zawieszona.

wyroki NSA z dnia 24.01.2012 r., sygn. akt I OSK 2054/11

wyciąg z uzasadnienia:

Zarzut naruszenia art. 3 p.p.s.a. przez Sąd I instancji jest całkowicie bezzasadny. Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a. jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podzielił stanowiska zajętego w uchwale składu poszerzonego Naczelnego Sądu Administracyjnego, to przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi najmniejszych wątpliwości pogląd, że z przepisu tego wynika jednoznacznie, że dokonana w uchwale składu poszerzonego interpretacja przepisów prawa administracyjnego jest wiążąca zarówno dla zwykłych, jak i rozszerzonych składów orzekających. Jest ona jednak wiążąca w tym sensie, że składowi sądu administracyjnego rozpoznającemu sprawę nie wolno samodzielnie przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przy tym przez pojęcie "stanowisko wyrażone w uchwale" należy rozumieć jedynie wykładnię wyrażoną w sentencji uchwały i tylko w granicach uzasadnionych treścią wniosku lub postanowienia.

Jeżeli sąd w toku rozpoznania sprawy nie podzielił stanowiska wyrażonego w uchwale składu powiększonego, może jedynie powstałe zagadnienie prawne przedstawić do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi poszerzonemu. Sąd występujący z pytaniem prawnym sam decyduje, jaki skład poszerzony uznaje za odpowiedni do rozpoznania powstałego zagadnienia prawnego. Wykładnia zawarta w uchwale abstrakcyjnej nie ma więc mocy bezpośrednio wiążącej w konkretnej sprawie. Natomiast wiąże ona wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych w sposób pośredni. Uchwała wiąże od daty jej podjęcia, a traci moc tylko na skutek podjęcia na podstawie art. 269 nowej uchwały, odmiennie rozstrzygającej problem, którego dotyczyła wcześniejsza uchwała - por. np. Skoczyła A.: Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2004, s. 234-235; Romańska M.: Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych, Warszawa 2010, s. 230.

Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne obowiązane są je respektować - por. wyr. NSA z 28 lipca 2005 r., II FSK 576/05, (Lex nr 173249).

Reasumując, jeżeli skład sądzący w sprawie nie stwierdzi zasadności uruchomienia trybu przewidzianego w art. 269 p.p.s.a., to obowiązany jest respektować stanowisko wyrażone w uchwale składu poszerzonego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mówiąc innymi słowami, nie można skutecznie zarzucić sądowi administracyjnemu złamania prawa, jeżeli zastosował on przepis prawa w znaczeniu nadanym mu uchwałą składu poszerzonego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można mu również zarzucić uchybienia obowiązującym przepisom, jeżeli podzielił on stanowisko zajęte w uchwale składu poszerzonego i nie przedstawił rozstrzygniętego w niej zagadnienia prawnego do rozpoznania przez inny skład poszerzony. Wprost przeciwnie, nierespektowanie przez sąd administracyjny obowiązków wynikających z art. 269 p.p.s.a. jest naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.).

Wznowienie postępowania. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego* w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016 r.

uchwała NSA z dnia 28.06.2010 r., sygn. akt II GPS 1/10

Przepis art. 272 § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w danej sprawie.

wyciąg z uzasadnienia:

Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego dotyczy również przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie. Stosownie do art. 153 P.p.s.a. wiąże ona w sprawie sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia. Jeżeli więc ocena ta przestaje być aktualna na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności - mających zastosowanie w sprawie - przepisów prawa materialnego, to niezbędne staje się zapewnienie stronie środka prawnego, za pomocą którego mogłaby ona skutecznie żądać usunięcia z obrotu prawnego wadliwego wyroku sądu administracyjnego.

Powracając do pierwszej z przytoczonych uchwał i jej związku z rozpoznawanym zagadnieniem, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów stwierdza, że brak jest argumentów prawnych dla zróżnicowania roli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, w zależności od tego, czy postępowanie sądowoadministracyjne zainicjowane zostało skargą kasacyjną, czy też skargą o wznowienie postępowania opartą na art. 272 § 1 P.p.s.a.

Ograniczenie możliwości wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego do sytuacji, w której orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego obejmuje niezgodność przepisów P.p.s.a. i ewentualnie innych przepisów kształtujących działalność orzeczniczą sądów

administracyjnych, prezentowane w powołanych we wniosku wyrokach, opiera się na błędnej wykładni art. 272 § 1 P.p.s.a., dokonanej z pominięciem art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Wznowienie postępowania przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest szczególną instytucją, określaną w doktrynie prawnej pojęciem uzdrowienia (sanacji) postępowania (sądowego, administracyjnego) opartego na niekonstytucyjnym akcie normatywnym. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że regulacja ta stwarza możliwość ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie zmienionego stanu prawnego, ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału. Możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 lutego 2002 r. sygn. akt K 39/00, OTK ZU-A 2002, nr 1, poz. 4; 7 września 2006 r. sygn. akt SK 60/05, OTK ZU-A 2006, nr 8, poz. 101).

Jednakże środki, dzięki którym cel ten ma być zrealizowany, Konstytucja pozostawiła do unormowania w poszczególnych procedurach, przyznając ustawodawcy swobodę ich doboru. W konsekwencji pojęcia "wznowienie postępowania", którym ustrojodawca posłużył się w art. 190 ust. 4 Konstytucji, nie należy rozumieć w sensie technicznym, tak jak posługują się nim przepisy proceduralne (wznowienie sensu stricto). Chodzi tu bowiem o wszelkie środki prawne, dzięki którym można osiągnąć efekt w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 czerwca 2002 r. sygn. akt SK 5/02, OTK ZU-A 2002, nr 4, poz. 41; z 9 czerwca 2003 r. sygn. akt SK 12/03, OTK ZU-A 2003, nr 6, poz. 51; z 27 października 2004 r. sygn. akt SK 1/04, OTK ZU-A 2004, nr 9, poz. 96). Dlatego też ustrojodawca zdecydował, że sposób i zakres wzruszania orzeczeń, rozstrzygnięć i decyzji musi odpowiadać charakterowi poszczególnych postępowań, i unormowania szczegółowe pozostawił przepisom proceduralnym rządzącym poszczególnymi dziedzinami prawa.

Niedopuszczalne jest ograniczanie zasady „wzruszalności” aktów stosowania prawa, wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji, poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy to wprost, czy też na skutek ich wykładni. Nie można więc z użytego w art. 272 § 1 P.p.s.a. wyrażenia "(...) na podstawie którego zostało wydane orzeczenie" wywodzić, że przepis Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadza ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji, zawężając podmiotowe konstytucyjne prawo uprawnionego do przypadków, w których orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy przepisów P.p.s.a. czy też przepisów kształtujących działalność orzeczniczą sądów administracyjnych.

Nie jest argumentem przeciwko tej tezie to, że co do zasady odpowiednie procedury przewidują możliwość wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Jak już bowiem wcześniej wskazano, jedynie przepis konstytucyjny może wprowadzać ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji.

postanowienie NSA z dnia 06.04.2011 r., sygn. akt II FNP 1/11

Doradca podatkowy nie jest osobą uprawnioną do sporządzenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

wyciąg z uzasadnienia:

Na wstępie stwierdzić należy, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest kolejnym środkiem zapewniającym kontrolę instancyjną

orzeczeń sądów administracyjnych. Jest to autonomiczny oraz podstawowy środek umożliwiający stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wykracza ona poza formułę klasycznie pojmowanego środka zaskarżenia, nie prowadzi do podważenia prawomocności wydanego orzeczenia, a jedyną jej funkcją jest przypisanie kwestionowanemu orzeczeniu cechy niezgodności z prawem. Cecha ma znaczenie tylko dla celów ewentualnego postępowania odszkodowawczego. Celem tej instytucji jest wyłącznie stworzenie możliwości realizacji uprawnień naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej, wynikających z art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego, zagwarantowanych w art. 77 Konstytucji RP (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, opubl.w OTK-A z 2009 r., nr 11, poz. 165, por. także powołane w tym wyroku piśmiennictwo i orzecznictwo).

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia winna spełniać wymogi właściwe dla każdego pisma w postępowaniu, przy czym oprócz odpisów pisma dla stron strona winna załączyć dwa odpisy przeznaczone do akt Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 285e § 2 p.p.s.a.), a także wymagania tylko jej właściwe, stanowiące o jej konstrukcji (art. 285e § 1 p.p.s.a.). Wymogi te, to zgodnie z art. 285e § 1 p.p.s.a. oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości lub w części, przytoczenie jej podstaw oraz ich uzasadnienie, wskazanie przepisu prawa, z którym orzeczenie jest niezgodne, uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy, wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, a ponadto, gdy skargę wniesiono stosując art. 285a § 2, że występuje wyjątkowy przypadek uzasadniający wniesienie skargi, wnioszek o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem. Stosownie do art. 285d p.p.s.a. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Konieczność powiązania naruszeń ze wskazaniem szkody, jaka została wyrządzona wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia sądowego, którego nie można zmienić lub uchylić w drodze przysługujących stronie środków prawnych, wynika z celu tej instytucji.

W postępowaniu o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zastosowanie ma także art. 175 § 1 p.p.s.a. (stosownie do art. 285l p.p.s.a.). Jeżeli skarga o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem nie odpowiada wymogom wskazanym w art. 285e § 2 p.p.s.a. (brakom formalnym), przewodniczący wzywa stronę do ich uzupełnienia lub poprawienia pisma (art. 285f § 2 p.p.s.a.). Jeżeli skarga nie odpowiada wymogom określonym w art. 285e § 1 p.p.s.a. (warunkom materialnym) lub gdy nie została sporządzona przez osobę wymienioną w art. 175 § 1 p.p.s.a., podlega odrzuceniu bez wzywania strony do jej poprawienia lub uzupełnienia (art. 285f § 3 i art. 285h § 1 p.p.s.a.). Braki dotyczące wymogów konstrukcyjnych pisma i zachowania przymusu adwokacko-radcowskiego są w związku z tym brakami nieusuwalnymi. Rozpoznawana skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia dotknięta jest brakami nieusuwalnymi.

Art. 175 p.p.s.a. ma w sprawach ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zastosowanie tylko odpowiednie (art. 285l p.p.s.a.). Stosowanie odpowiednie oznacza, że przepis ten może być stosowany wprost, bądź z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z właściwości instytucji, do której ma być stosowany, bądź też,

że stosowanie tego przepisu jest wyłączone. W tym przypadku, w ocenie składu orzekającego, przepis ten - w zakresie, w jakim odnosi się do uprawnienia doradcy podatkowego, nie może mieć zastosowania. Sprawa ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest bowiem, jak wskazano wyżej, sprawą odrębną od sprawy zakończonej kwestionowanym orzeczeniem, nie stanowi kontynuacji tego postępowania, a jej przedmiotem jest jedynie stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i to niezgodności, która spowodowała wyrządzenie stronie szkody. W istocie zatem w tym postępowaniu ocenione jest działanie władzy sądowniczej pod kątem niezgodności z prawem. Niezgodność tę pojmować przy tym należy jako naruszenie prawa kwalifikowane, elementarne, powodujące sprzeczność z zasadniczymi i niepodlegającymi wykładni przepisami, z oczywistymi standardami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2010 r., I CNP 100/09, opubl. w Lex pod nr 603887). Postępowanie w tej sprawie nie ma zatem swojego źródła w obowiązku podatkowym rozumianym jako wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach (art. 4 Ordynacji podatkowej). Tym samym doradca podatkowy nie jest osobą uprawnioną do sporządzenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie podatkowej, nie jest to bowiem sprawa z zakresu obowiązku podatkowego. Także z tych względów skarga podlega zatem odrzuceniu na podstawie art. 285f § 3 p.p.s.a.

Koszty postępowania i prawo pomocy.

uchwała NSA z dnia 10.07.2006 r., sygn. akt I OPS 7/05

Rozstrzygnięcia Szefa Służby Cywilnej, podejmowane w postępowaniu konkursowym, o którym mowa w art. 41 i następnych ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Służbie Cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) nie są podejmowane w sprawach ze stosunków pracy i stosunków służbowych w rozumieniu art. 239 pkt 1 lit. d/ p.p.s.a.

wyciąg z uzasadnienia:

W postępowaniu sądowym w sprawach sądownoadministracyjnych została przyjęta zasada, że ten, kto wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, obowiązany jest do uiszczenia kosztów sądowych (art. 214 § 1 P.p.s.a.). Sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona opłata (art. 220 § 1 P.p.s.a.).

Od tej zasady ustawodawca wprowadza wyjątki dwojakiego rodzaju.

Pierwszy wyjątek dotyczy tzw. ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych, które polega na określeniu w ustawie, w jakich sprawach strona nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych jest wyrazem woli ustawodawcy, że w określonych sprawach, z uwagi na ich przedmiot i osobę skarżącego, należy odstąpić od zasady ponoszenia przez stronę kosztów sądowych. Sprawy, w których strona skarżąca nie ma obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, co do zasady, zostały określone w art. 239 P.p.s.a. Sprawy wymienione w tym katalogu wskazują, że zasadniczym motywem zwolnienia przez ustawodawcę od ponoszenia kosztów sądowych przez skarżącego jest szczególnie rodzaj tych spraw, które charakteryzują się przede wszystkim tym, że dotyczą spraw o charakterze bytowym, w których zwolnienie od kosztów sądowych podyktowane jest względami społecznymi.

Drugi wyjątek dotyczy zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych w drodze orzeczenia sądowego przez przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów

sądowych w całości lub części. Instytucja przyznania prawa pomocy (art. 243 i następne P.p.s.a.) ma na celu umożliwienie dochodzenia praw przed sądem osobom, które ze względu na osobistą sytuację materialną nie są w stanie ponieść kosztów sądowych.

Wyjątki od zasady ponoszenia przez stronę kosztów sądowych powinny być rozumiane ściśle, zgodnie z zasadą, że przepisów określających wyjątki od zasady nie można interpretować w sposób rozszerzający.

W katalogu spraw, w których strona skarżąca działanie lub bezczynność organu nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych), wymienione są sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych (art. 239 pkt 1 lit. d/ P.p.s.a.). Wyjaśnienie treści tego przepisu sprowadza się do tego, jak należy rozumieć określenie „sprawy ze stosunków pracy i stosunków służbowych”.

Określenie "sprawa ze stosunku" oznacza, że chodzi o sprawę, której przedmiot wyznacza określony stosunek prawny, którego źródłem są przepisy prawa regulujące treść oraz strony tego stosunku prawnego. Skoro sprawa ze stosunku prawnego oznacza sprawę, której przedmiot wyznacza stosunek prawny, to sprawą ze stosunku pracy lub stosunku służbowego, o której mowa w art. 239 pkt 1 lit. d/ P.p.s.a., jest sprawa, której przedmiot ma swoją podstawę w stosunku pracy lub stosunku służbowym. Wskazany przepis zatem dotyczy takich spraw, w których przedmiotem zaskarżonego działania lub bezczynności organu administracji publicznej jest określone rozstrzygnięcie, które wynika ze stosunku pracy lub stosunku służbowego skarżącego albo którego podstawą jest stosunek pracy lub stosunek służbowy skarżącego. Tak więc ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych na podstawie tego przepisu dotyczy skarżącego, który wnosi skargę w sprawie, której przedmiotem jest stosunek pracy lub stosunek służbowy skarżącego.

uchwała NSA z dnia 28.01.2008 r., sygn. akt I FPS 7/07

W świetle przepisów art. 231 w związku z art. 215 i 216 p.p.s.a. wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi tylko ta część należności pieniężnej, która została zakwestionowana w skardze.

wyciąg z uzasadnienia:

Przepisy art. 230 i 231 p.p.s.a. dzielą wpisy sądowe od pism wszczynających postępowanie sądowe na stałe i stosunkowe. Stosownie do art. 231 wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne. W innych sprawach pobiera się wpis stały (...). Najczęściej wpis stosunkowy będzie pobierany w sprawach podatkowych i celnych, gdyż tego rodzaju sprawy najczęściej wiążą się z należnościami pieniężnymi. Właściwie to charakter sprawy, w której wniesiono skargę, a ściślej to, czy przedmiot skargi wiąże się z określonymi świadczeniami pieniężnymi, będzie przesądzał o tym, jaki rodzaj wpisu strona będzie zobowiązana uiszczyć (S. Babiaryz, P. Zaborniak: Wpis stały i wpis stosunkowy w postępowaniu sądownoadministracyjnym, "Przegląd Sądowy" 2005, nr 5, s. 161-162). A zatem w większości spraw podatkowych powinien być pobierany wpis stosunkowy, ponieważ w nich można wskazać, że przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna.

Ustawodawca nakazuje stronie, aby w każdym piśmie wszczynającym postępowanie sądowe w danej instancji podać wartość przedmiotu zaskarżenia, jeżeli od tej wartości zależy

wysokość opłaty (art. 215 § 1 p.p.s.a.). Jeżeli przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna, zgodnie z art. 216 p.p.s.a. stanowi ona wartość przedmiotu zaskarżenia.

Już z wykładni językowej cytowanych przepisów wynika, że to strona postępowania jest uprawniona do wniesienia skargi i określenia przedmiotu zaskarżenia przy wnoszeniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w tym do podania wartości przedmiotu sporu. Innymi słowy, to osoba wszczynająca spór z organem administracji publicznej najlepiej orientuje się w przedmiocie tego sporu i potrafi określić jego właściwe granice przez wskazanie wartości przedmiotu zaskarżenia.

Obowiązkiem Naczelnego Sądu Administracyjnego jest dokonanie wykładni przepisów prawa zgodnie z Konstytucją RP i standardami międzynarodowymi. Trafnie w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że ustalenie zbyt wysokiego wpisu sądowego w sprawach administracyjnych może uniemożliwić realizację prawa do sądu, wynikającego z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (K. Stula-Marcela, P. Łukasik: Wpis stały oraz wartość przedmiotu zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach podatkowych, "Monitor Podatkowy" 2007, nr 3, s. 25). Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wielu swoich orzeczeniach wskazał, że każdy sędzia wspólnotowy, w tym także sędzia krajowy, ma obowiązek z urzędu sprawdzić, czy w danej sprawie nie doszło do naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (orzeczenie w sprawie C-260/89 ETR, Zb. Orz. 1991, s. I-2925 oraz Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wybrane i opracowane przez W. Czaplińskiego, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2007, nr 4, s. 61-63). W orzeczeniu z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie Kreuz przeciwko Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu uznał, że sądy nie zapewniły właściwej równowagi między interesem państwa w żądaniu uiszczenia wpisu sądowego od powództwa a interesem skarżącego dochodzącego swoich roszczeń na drodze sądowej. Wpis żądany od Kreuza był nadmiernie wysoki. Spowodowało to rezygnację z pozwu i sprawa nigdy nie została rozpatrzona przez sąd. To, zdaniem Trybunału, naruszyło istotę prawa dostępu do sądu. Nałożenie na Kreuza obowiązku uiszczenia wpisu było ograniczeniem tego prawa, a co za tym idzie - naruszeniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie Kreuz przeciwko Polsce, nr skargi 28249/95, opubl. w M. A. Nowicki: Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004, Zakamycze 2005, s. 559-563). Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 marca 2006 r. sygn. akt SK 11/05, w którym wskazał, że prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, pozwalające każdemu na rzeczywiste dochodzenie jego praw, z czym wiąże się kwestia kosztów sądowych, należy rozpatrywać także z punktu widzenia czynników utrudniających bądź uniemożliwiających dostęp do sądu, jak np. kształtowanie kosztów sądowych o wygórowanej wysokości czy też brak precyzji przepisów określających obowiązek uiszczania kosztów sądowych. Odnosząc zatem wykładnię prokonstytucyjną i zgodną z prawami człowieka do analizowanych przepisów, w imię realizacji prawa do sądu i prawa do rzetelnego procesu trzeba uznać, że wysokość wpisu stosunkowego powinna być obliczana od wartości podanej przez stronę, która będzie odzwierciedlała wartość faktycznego przedmiotu sporu. Należy także uwzględnić, że wysokość wpisu w I instancji wpływa również na wysokość wynagrodzenia fachowego pełnomocnika i wysokość wpisu od skargi kasacyjnej. W związku z tym ustalenie nadmiernych kosztów może stanowić istotną barierę w możliwości korzystania z prawa do składania środków zaskarżenia i korzystania z profesjonalnej pomocy pełnomocnika.

uchwała NSA z dnia 04.02.2008 r., sygn. akt I OPS 4/07

Przepisy art. 203 i 204 p.p.s.a. nie mają zastosowania, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie.

wyciąg z uzasadnienia:

Podstawowy przepis rządzący zwrotem kosztów postępowania między stronami przed sądem pierwszej instancji, będący wyjątkiem od zasady przyjętej w art. 199 p.p.s.a., został zawarty w art. 200 p.p.s.a., który stanowi: "W razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw". Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że sąd może orzec o zwrocie kosztów postępowania tylko na rzecz skarżącego i tylko wówczas, gdy skarga okaże się zasadna. Przy tym przez pojęcie uwzględnienia skargi należy rozumieć uwzględnienie skargi w każdej formie, i to niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie to odpowiada żądaniu zawartemu w skardze. Innymi słowy, skarżącemu nie przysługuje zwrot kosztów postępowania, zarówno wtedy, gdy jego skarga okazała się bezzasadna, jak i wówczas, gdy orzeczenie sądu nie wypowiada się w kwestii zasadności skargi, ponieważ była ona niedopuszczalna albo postępowanie sądowe okazało się bezprzedmiotowe. Wyjątek ten dotyczy także sytuacji, gdy postępowanie ulega umorzeniu z powodu uwzględnienia skargi przez organ (art. 201 p.p.s.a.).

Kolejnym wyjątkiem od zasady ponoszenia przez stronę własnych kosztów postępowania, związanych z jej udziałem w sprawie, jest rozwiązanie zawarte w art. 203 i 204 p.p.s.a., zgodnie z którym rozliczenie niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego następuje między stronami postępowania sądoadministracyjnego sensu stricto - skarżącym i organem administracji publicznej (art. 32) a podmiotem, który wniósł skargę kasacyjną. Stosownie do zawartego w nich unormowania koszty postępowania kasacyjnego podlegają zwrotowi "w obydwie strony", w zależności od wyniku sprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, co jest związane z finansową odpowiedzialnością za wynik postępowania (zasada rezultatu). Niemniej jednak w obu tych przepisach "wynik postępowania" konsekwentnie został określony przez odniesienie do konkretnego rozstrzygnięcia zawartego w wyroku sądu pierwszej instancji (jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę; jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę; jeżeli oddalono skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę; jeżeli oddalono skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji uwzględniającego skargę). Świadczy to niezbicie o tym, że ustawodawcy chodziło w postępowaniu kasacyjnym o takie rozumienie "wyniku postępowania", które zależy od treści zaskarżonego wyroku sądu pierwszej instancji. Innymi słowy, prawo do zwrotu kosztów służy tylko wówczas, gdy orzeczenie sądu kasacyjnego wypowiada się w kwestii dotyczącej zasadności samej skargi. Takiej oceny oczywiście nie zawierają postanowienia oddalające lub uwzględniające skargę kasacyjną na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie (np. o odrzuceniu skargi czy umorzeniu postępowania) i dlatego unormowanie zawarte w art. 203 i 204 p.p.s.a. nie odnosi się do nich.

Z całą mocą należy podkreślić, że przyjęte w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozwiązanie nie niweczy prawa skarżącego do otrzymania zwrotu kosztów postępowania. Uwzględnienie skargi kasacyjnej na postanowienie kończące postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji nie oznacza jeszcze, że stroną "przegrywającą" jest organ administracji. Jeżeli w następstwie takiego orzeczenia NSA sąd

pierwszej instancji, po ponownym rozpoznaniu sprawy, uwzględni skargę, to nie ma przeszkód, aby na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądzić na rzecz skarżącego wszystkie koszty postępowania, w tym koszty postępowania kasacyjnego związane ze skargą kasacyjną od postanowienia o odrzuceniu skargi, ponieważ podlegają one zaliczeniu do poniesionych przez skarżącego kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, co trafnie zauważył NSA w postanowieniu z dnia 25 lipca 2005 r. (sygn. akt II OSK 552/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 17). Natomiast nie należy się skarżącemu zwrot kosztów postępowania od organu w razie nieuwzględnienia skargi, gdyż to wynika wprost z art. 200 p.p.s.a. oraz z zasady orzekania o zwrocie kosztów między stronami przyjętej w art. 199 p.p.s.a. Nie dochodzi tu więc do złamania zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), ponieważ w świetle przedstawionych unormowań (art. 200, 203 i 204) zwrot kosztów postępowania przysługuje skarżącemu według jednolitego kryterium - zasadności skargi. Ma on jedynie uprzywilejowaną pozycję w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, polegającą na tym, że w razie bezzasadności skargi (oddalenia skargi, odrzucenia skargi) nie ma obowiązku zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez organ lub innych uczestników postępowania.

uchwała NSA z dnia 21.04.2008 r., sygn. akt I OPS 1/08

Niezachowanie określonego w art. 252 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) wymogu złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu jest brakiem formalnym, o jakim mowa w art. 49 § 1 w związku z art. 257 tej ustawy, który podlega usunięciu przez wezwanie strony do złożenia wniosku na urzędowym formularzu, bez względu na to, czy wniosek złożyła osoba fizyczna, czy osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

wyciąg z uzasadnienia:

Przepis art. 257 P.p.s.a. składa się z dwóch części; pierwsza dotyczy sytuacji, gdy wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony na urzędowym formularzu, druga część zaś odnosi się do sytuacji, gdy wniosek został wprawdzie złożony na urzędowym formularzu, ale zawiera braki - został nieprawidłowo wypełniony, zawiera luki, błędy itp. Obydwie sytuacje dotyczą braków formalnych złożonego wniosku o przyznanie prawa pomocy, a więc braków formalnych pisma w rozumieniu art. 49 § 1 P.p.s.a. Użyte w drugiej części art. 257 P.p.s.a. wyrazy "w określonym terminie" niewątpliwie dotyczą terminu, o jakim mowa w art. 49 § 1 P.p.s.a. Użycie tych wyrazów zatem w drugiej części art. 257 P.p.s.a. nie oznacza niedopuszczalności wezwania do usunięcia wady formalnej wniosku złożonego z pominięciem urzędowego formularza. Tak więc brak formalny wniosku o przyznanie prawa pomocy, polegający na tym, że nie został on złożony na urzędowym formularzu, może być usunięty w trybie art. 49 § 1 P.p.s.a. przez wezwanie do złożenia wniosku na urzędowym formularzu.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. Nr 227, poz. 2245) zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 256 pkt 1 P.p.s.a., które dotyczy określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza oraz wymagań, jakim musi odpowiadać ten formularz. Przepis § 2 ust. 3 tego rozporządzenia zatem, stanowiący, że jeżeli wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony przez osobę fizyczną na urzędowym

formularzu, przesyła się strome formularz w celu jego wypełnienia, określa wyłącznie jeden ze sposobów udostępniania urzędowego formularza osobom fizycznym, które złożyły wniosek o przyznanie prawa pomocy nie na urzędowym formularzu, co do osób prawnych zaś lub innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej przepis ten oznacza tylko tyle, że w razie niezłożenia przez te podmioty wniosku na urzędowym formularzu nie przesyła się im tego formularza. Podmiotom tym urzędowe formularze udostępniane są wyłącznie w sposób określony w § 2 ust. 1 i 2 i w § 3 rozporządzenia. Z przepisu tego nie wynika natomiast, że w takiej sytuacji pozostawia się złożony wniosek bez rozpoznania bez uprzedniego wezwania takiego podmiotu do złożenia wniosku na urzędowym formularzu. Prowadziłoby to bowiem do sprzeczności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 256 pkt 1, a także z art. 257 i art. 49 § 1 P.p.s.a., które, jak to już wyżej zaznaczono, w zakresie wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma i skutków nieuzupełnienia tych braków nie wprowadzają podmiotowego rozróżnienia sytuacji, w której wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony na urzędowym formularzu, to jest w zależności od tego, czy wniosek ten złożyła osoba fizyczna, czy osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

Przepis § 2 ust. 3 wskazanego rozporządzenia, wykładany w sposób różnicujący sytuację osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej w stosunku do sytuacji osób fizycznych w kwestii wzywania bądź niewzywania do złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu oraz pozostawiania wniosku bez rozpoznania, pozostawałby w sprzeczności nie tylko z przepisami art. 256 pkt 1, art. 257 i art. 49 § 1 P.p.s.a., lecz także z powołanymi wyżej konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa oraz prawa do sądu (art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Z powyższych względów należy podzielić kierunek wykładni przepisów art. 257 P.p.s.a. oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia przyjęty w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2006 r. sygn. akt II OZ 63/06, sygn. akt II OZ 85/06 i sygn. akt II OZ 86/06, że niezłożenie wniosku na urzędowym formularzu jest brakiem formalnym, do uzupełnienia którego należy wezwać stronę wnioskującą o przyznanie prawa pomocy niezależnie od tego, czy jest nią osoba fizyczna, czy osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

uchwała NSA z dnia 26.10.2009 r., sygn. akt II FPS 2/09

Od skargi na decyzję organu podatkowego odmawiającą umorzenia zaległości podatkowej pobiera się wpis stały, o którym mowa w zdaniu drugim art. 231 p.p.s.a.

wyciąg z uzasadnienia:

Warunkiem zastosowania zdania pierwszego art. 231 P.p.s.a. i pobrania wpisu stosunkowego jest istnienie związku bezpośredniego pomiędzy decyzją będącą przedmiotem skargi a należnością pieniężną. Jak trafnie zauważono w piśmiennictwie, decyzja pozostaje w bezpośrednim związku z należnością pieniężną, jeżeli wynika z niej wprost obowiązek zapłaty określonej kwoty pieniężnej (K. Stuła-Marcela, P. Łukasik: Wpis stały oraz wartość przedmiotu zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach podatkowych, "Monitor Podatkowy" 2007, nr 3, s. 22). Innymi słowy, w zdaniu pierwszym art. 231 P.p.s.a. chodzi o akty lub czynności kreujące określoną należność pieniężną albo stwierdzające jej istnienie. Takim aktem nie jest decyzja odmawiająca umorzenia zaległości podatkowej.

Na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, wydane na podstawie art. 259 § 2 p.p.s.a., o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie odmowy przyznania prawa pomocy przysługuje zażalenie.

wyciąg z uzasadnienia:

Przystępując do rozważenia przedstawionego zagadnienia prawnego, dotyczącego dopuszczalności wniesienia zażalenia na postanowienie sądu o odrzuceniu sprzeciwu wydane na podstawie art. 259 § 2 P.p.s.a., należy wskazać, że instytucja sprzeciwu została wprowadzona do procedury sądownoadministracyjnej w związku z instytucją referendarzy sądowych, których ustawa procesowa upoważniła do wykonywania czynności w zakresie prawa pomocy, w tym także do niektórych czynności o charakterze orzeczniczym, wymienionych w art. 258 § 2 pkt 6-8 P.p.s.a. W ramach tych ostatnich referendarz sądowy może być upoważniony do wydawania na posiedzeniu niejawnym postanowień o przyznaniu (odmowie przyznania) prawa pomocy.

Od zarządzeń i postanowień, o których mowa wyżej, wydanych przez referendarza, przysługuje stronie sprzeciw. Sprzeciw jest niedewolutywnym środkiem zaskarżenia, a niekiedy określa się, że jego charakter jest anulacyjny, gdyż skutek sprzeciwu jest taki, że sprawa podlega rozpoznaniu od początku w trybie art. 16 § 2 P.p.s.a. przez ten sam wojewódzki sąd administracyjny, w którym orzekał referendarz, sam sprzeciw zaś nie jest rozpoznawany.

Nie jest to jednak jedyny wariant procesowej koncepcji pierwotnego rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy na gruncie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 254 § 1 tej ustawy rozpoznawanie wniosków o przyznanie prawa pomocy należy do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym sprawa ma się toczyć lub już się toczy. Możliwość wydawania w tych sprawach postanowień przez referendarza nie wyklucza orzekania przez sąd w trybie art. 16 § 2 P.p.s.a. z pominięciem referendarza.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że unormowanie zawarte w art. 260 P.p.s.a. stanowi podstawę do rozpoznania przez sąd wniosku o przyznanie prawa pomocy nie tylko w związku ze skutecznie wniesionym sprzeciwem, ale także wtedy, gdy chodzi o pierwotne rozpoznanie wniosku. Niekiedy bowiem, w zależności od sytuacji organizacyjnej i etatowej w poszczególnych wojewódzkich sądach administracyjnych, wniosek o przyznanie prawa pomocy rozpoznawany jest z pominięciem czynności referendarza przez sąd w składzie jednoosobowym i od takiego postanowienia przysługuje już nie sprzeciw, ale zażalenie do NSA.

Analizując te rozwiązania, należy zauważyć, że w wariantcie "z referendarzem" sprawa prawa pomocy może być wprawdzie rozpatrywana trzykrotnie, ale na dwóch procesowych poziomach (w dwóch sądowych instancjach). Porównując ten wariant z wariantem "bez referendarza", który także obejmuje możliwość rozpoznania sprawy w dwóch sądowych instancjach, uznać należy, że procesowa ochrona strony jest co do zasady na takim samym poziomie. W obydwu wariantach stronie przysługują środki zaskarżenia i choć środki te różnią się od siebie na poziomie początkowym, to te różnice nie mają znaczenia z punktu widzenia procesowych uprawnień w tym sensie, że każdy z nich skutecznie wniesiony powoduje ponowne rozpatrzenie sprawy, a w konsekwencji każdy wniosek może być

merytorycznie rozpoznany w dwóch sądowych instancjach. Należy jednak podkreślić, że ani od woli strony, ani od okoliczności faktycznych czy prawnych sprawy, ale wyłącznie od uwarunkowań organizacyjnych sądu zależy to, czy pierwotnie wniosek będzie rozstrzygnięty postanowieniem wydanym przez referendarza, czy przez sąd.

W świetle powyższego uprawnione wydaje się założenie, że racjonalny ustawodawca nie zróżnicował poziomu ochrony procesowej podmiotu ubiegającego się o przyznanie prawa pomocy w zależności od tego, jaki tryb rozpatrywania sprawy (z udziałem referendarza czy bez) został praktycznie przyjęty i jaki środek (sprzeciw czy zażalenie) od pierwotnego postanowienia przysługuje stronie.

Jest poza sporem, że zawarte w art. 194 § 1 P.p.s.a. taksatywne wyliczenie rodzajów postanowień, od których przysługuje zażalenie, nie zawiera zażalenia na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu. Wyliczenie to jednak nie jest kompletne, ponieważ art. 194 § 1 P.p.s.a. stanowi, że zażalenie przysługuje przede wszystkim na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a zamieszczony w tym paragrafie katalog postanowień ma charakter uzupełniający. Brak jest natomiast przepisu, który - analogicznie jak art. 194 § 1 pkt 8 - stwierdzałby *expressis verbis*, iż na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu przysługuje zażalenie.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jednak zawiera normę o charakterze ogólnym, dotyczącą zaskarżania zarządzeń i postanowień w przedmiocie kosztów sądowych, zamieszczoną w art. 227 § 1 ustawy. Stanowi ona, że zażalenie przysługuje na zarządzenie przewodniczącego oraz postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów jest to przepis na tyle pojemny, że obejmuje swą hipotezę postanowienia i zarządzenia wydawane w ramach materii dotyczącej kosztów sądowych, a więc także dotyczy dopuszczalności zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie odrzucenia sprzeciwu od postanowienia referendarza. Jakkolwiek - co podnosi Sąd przedstawiający zagadnienie prawne - postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu jest wynikiem badania przez sąd sprzeciwu pod kątem formalnym, a nie merytorycznym, to jednak okoliczność ta jest w tym wypadku bez znaczenia, gdyż omawiane postanowienie nie przestaje być "postanowieniem w przedmiocie kosztów sądowych". Spełniona została także przesłanka druga - strona nie składała środka odwoławczego co do istoty sprawy.

Pogląd upatrujący w omawianym przepisie podstawę prawną dopuszczalności zażalenia na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu doznaje wsparcia w unormowaniu zawartym w art. 259 § 3 P.p.s.a., stanowiącym, że w razie niewniesienia sprzeciwu bądź prawomocnego jego odrzucenia postanowienia referendarza uzyskują moc prawomocnych orzeczeń sądu. Przepis ten pośrednio potwierdza, że od postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu przysługuje środek zaskarżenia, gdyby bowiem było inaczej, to sam fakt odrzucenia sprzeciwu bez oczekiwania na prawomocność postanowienia powodowałby skutki objęte tym przepisem i podkreślanie, że chodzi o postanowienie prawomocne, nie miałyby sensu. Nie stanowi przeszkody do takiego rozumienia art. 259 § 3 P.p.s.a. treść art. 260 tej ustawy, w którym nie użyto sformułowania "prawomocnie". Należy bowiem zauważyć, że art. 259 § 3 P.p.s.a. normuje skutki prawne związane z brakiem sprzeciwu bądź jego nieskutecznym wniesieniem, natomiast art. 260 P.p.s.a. przeciwnie - konsekwencje prawne sprzeciwu wniesionego skutecznie; dlatego nie było konieczne powtarzanie, że chodzi o sprzeciw nieodrzucony „prawomocnie”.

uchwała NSA z dnia 20.05.2010 r., sygn. akt I OPS 11/09

Wniosek o przyznanie prawa pomocy składany na urzędowym formularzu, o jakim mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz.U. Nr 227, poz. 2245), może być podpisany także przez pełnomocnika strony.

wyciąg z uzasadnienia:

Skoro Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera żadnych ograniczeń zakresu pełnomocnictwa w tym postępowaniu, to za niedopuszczalny należy uznać wniosek, że takie ograniczenie może wynikać z przepisów rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy.

Postępowanie w przedmiocie przyznania prawa pomocy jest wszczynane na wniosek, który powinien zawierać dane wymienione w art. 252 § 1 P.p.s.a. i który należy złożyć na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 2) pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 257). Ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie nadała sądowi uprawnienia do uprzedzenia oświadczającego (składającego wniosek o przyznanie prawa pomocy) o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Wydane na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 256 pkt 1 P.p.s.a., przez Radę Ministrów rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz.U. Nr 227, poz. 2245), którym określono wzory formularzy wniosków o przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej (PPF) i o przyznanie prawa pomocy osobie prawnej (PPPr), a w formularzach tych zawarto, pod rubrykami wypełnianymi przez osobę ubiegającą się o prawo pomocy, sformułowanie: "Oświadczam, że znana mi jest treść art. 233 § 1 Kodeksu karnego o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy", nie czyni zadość warunkowi przewidzianemu w art. 233 § 2 K.k., który w myśl § 6 tego artykułu stosuje się odpowiednio do składającego oświadczenie. Ten ostatni przepis wymaga, aby przepisy ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie, przewidywały możliwość złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Nie ulega zatem wątpliwości, że upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie. Takiego uprawnienia nie kreuje akt rangi podustawowej, jakim jest rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów.

Tak więc sam fakt zamieszczenia we wzorze formularzy oświadczenia o znajomości treści art. 233 § 1 K.k. nie może być argumentem przemawiającym za wyłączeniem uprawnienia pełnomocnika strony do podpisania wniosku. Również charakter informacji, które muszą być podane we wniosku, dotyczących osobistej sytuacji rodzinnej i majątkowej strony, nie uzasadnia wniosku, że z tego tylko powodu wniosek musi być podpisany przez stronę, a nie może być podpisany przez jej pełnomocnika.

uchwała NSA z dnia 02.12.2010 r., sygn. akt II GPS 2/10

Prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości lub ustanowienia adwokata (radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) przyznane stronie w sprawie ze skargi, na podstawie art. 244 i art. 245 p.p.s.a., obejmuje postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania w tej sprawie.

wyciąg z uzasadnienia:

Wyjaśniając przedstawione zagadnienie prawne należy przede wszystkim zwrócić uwagę na treść instytucji prawa pomocy określonej w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 243-263). Prawo pomocy obejmuje po pierwsze zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub części, przy czym kosztami sądowymi są zarówno opłaty sądowe jak i wydatki oraz po drugie ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (dalej: ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika). Prawo pomocy jest przyznawane przez sąd na wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Zakres przyznanego stronie prawa pomocy określa sąd w postanowieniu kierując się przesłankami określonymi w art. 246 § 1 i § 2 p.p.s.a. Przyznane prawo pomocy wygasa ze śmiercią strony, która je uzyskała (art. 251 p.p.s.a.), a także może być cofnięte w całości lub w części, jeżeli okaże się, że okoliczności na podstawie których je przyznano nie istniały lub przestały istnieć (art. 249 p.p.s.a.). Na podstawie tych przepisów, mając na uwadze konstytucyjne prawo strony do rozpoznania sprawy przez sąd, należy przyjąć, iż strona uzyskuje prawo pomocy w sprawie o której rozpoznanie występuje do sądu. W przypadku przyznania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości oznacza to, że w tej sprawie, w której takie zwolnienie zostało przyznane, strona nie ma obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Również przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika oznacza, że w tej sprawie strona korzysta z pełnomocnika bez ponoszenia przez nią wynagrodzenia i wydatków tego pełnomocnika. Przyznane prawo pomocy w sprawie odnosi się do sprawy wnoszonej do rozpoznania przez sąd, a nie do określonych faz czy rodzaju postępowania sądowego w takiej sprawie. Nie ulega wątpliwości, że przyznane prawo pomocy w zakresie całkowitym w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji rozciąga się na postępowanie zażaleniowe i kasacyjne. To, że postępowanie wznowieniowe jest postępowaniem nadzwyczajnym, toczącym się na skutek skargi o wznowienie postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem, nie oznacza, że dotyczy ono innej sprawy. Nie ma wystarczających podstaw do przyjęcia, iż prawo pomocy nie jest przyznawane w sprawie w znaczeniu materialnoprawnym, którą wyznacza określony stosunek prawny poddany pod osąd sądu, ale w sprawie w znaczeniu techniczno-procesowym, którą wyznacza wszczęcie określonego rodzaju postępowania sądowego i jego zakończenie.

Co do objęcia postępowania wznowieniowego przyznanym już prawem pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych dodatkowym argumentem jest porównanie sytuacji osoby której przyznano takie prawo z sytuacją osoby korzystającej ze zwolnienia od kosztów sądowych z mocy przepisów prawa.

Z przepisu art. 239 pkt 1 p.p.s.a. wynika, że strona skarżąca działanie lub bezczynność organu w sprawach wymienionych w tym przepisie nie ma obowiązku uiszczania kosztów sądowych. Nie jest kwestionowane, że to zwolnienie od obowiązku uiszczania kosztów sądowych - dotyczące tylko skarżącego - odnosi się do zwolnienia od kosztów w sprawach wymienionych w tym przepisie bez względu na rodzaj postępowania, a więc obejmuje także postępowanie wznowieniowe w tych sprawach. Z kolei art. 241 p.p.s.a. zrównuje sytuację osoby zwolnionej

od obowiązku uiszczania kosztów sądowych z mocy prawa z sytuacją osoby, której przyznano postanowieniem sądu całkowite zwolnienie od kosztów sądowych.

Tak więc także z tych przepisów można wyprowadzić wniosek, że osoba której przyznano prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości, tak jak osoba zwolniona od obowiązku uiszczania kosztów sądowych w przepisie prawa jest całkowicie zwolniona z obowiązku wnoszenia kosztów sądowych w sprawie, w której zwolnienie takie uzyskała, a więc także w postępowaniu wznowieniowym w tej sprawie.

W przypadku przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika nie budzi wątpliwości, że tak ustanowiony pełnomocnik jest pełnomocnikiem którego umocowanie (zakres pełnomocnictwa) wyznacza przepis art. 39 p.p.s.a., a więc pełnomocnictwo to obejmuje z mocy samego prawa umocowanie do wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem. Sposób sformułowania tego przepisu wskazuje wyraźnie, iż chodzi o umocowanie do wszystkich czynności w sprawie, a nie o czynności w określonym postępowaniu w sprawie. Brak jest jakichkolwiek racji, które mogłyby przemawiać za zróżnicowaniem zakresu umocowania pełnomocnika określonego w art. 39 p.p.s.a. w zależności od tego czy jest to pełnomocnik ustanowiony przez sąd w ramach prawa pomocy czy pełnomocnik z wyboru strony.

Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196), która weszła w życie z dniem 10 kwietnia 2010 r., zmieniony został § 2 w art. 244 p.p.s.a. w ten sposób, że ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa (poprzednio przyznanie prawa pomocy w tym zakresie stanowiło uprawnienie strony do udzielenia pełnomocnictwa) oraz dodano w tym artykule § 3, który przewiduje, iż strona we wniosku o przyznanie prawa pomocy może wskazać adwokata (radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego), co w miarę możliwości może być uwzględnione przez organ wyznaczający osobę pełnomocnika. Zmiany te nie mają jednak zasadniczego wpływu na ocenę treści stosunku pełnomocnictwa, do którego nawiązania dochodzi w ramach przyznania prawa pomocy. Przyznając prawo pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika sąd nie określa i nie może określać zakresu pełnomocnictwa, gdyż na etapie wydawania postanowienia w tej kwestii nie należy do sądu wypowiedzanie się co do tego, jakie działania procesowe powinna podejmować strona lub jej pełnomocnik. Ocena w tym zakresie należy już do ustanowionego pełnomocnika i strony, gdyż w następstwie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika dochodzi do udzielenia pełnomocnictwa do prowadzenia sprawy. Prawomocne cofnięcie prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, na podstawie art. 249 p.p.s.a. nie oznacza, że tym samym pełnomocnictwo wygasa, albowiem żaden przepis prawa nie wiąże z tym zdarzeniem wygaśnięcia pełnomocnictwa. W takim przypadku - zgodnie z ogólną regułą pełnomocnictwo może być wypowiedziane (art. 42 § 2 p.p.s.a.), zaś cofnięcie prawa pomocy stanowi uzasadnioną podstawę wypowiedzenia pełnomocnictwa przez profesjonalnego pełnomocnika.

Również charakter postępowania wznowieniowego przemawia za tym, że przyznanie "w sprawie" prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości lub ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika rozciąga się na postępowanie wznowieniowe. Wznowienie postępowania, jeżeli zachodzą przyczyny określone w ustawie, polega na

ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem. Skoro więc wznowienie postępowania oznacza powrót do rozpoznania sprawy, nie sposób twierdzić, iż prawo pomocy przyznane w tej sprawie na wcześniejszym etapie rozpoznania sprawy spełniło swój cel.

Jakkolwiek czas jaki upływa od zakończenia postępowania rozpoznawczego do wznowienia postępowania może być krótszy lub dłuższy, to jednak zawsze czas ten wyznaczają terminy określone w ustawie.

To, że sytuacja materialna osoby, której przyznano prawo pomocy może ulec zmianie, nie jest przekonującym argumentem za stanowiskiem, iż prawo pomocy nie rozciąga się na kolejne fazy postępowania (rodzaje postępowania w sprawie). Zmiana sytuacji materialnej osoby, której przyznano prawo pomocy może spowodować cofnięcie prawa pomocy (art. 249 p.p.s.a.), ale nie jest to argument przemawiający za tezą, że prawo to jest przyznawane na potrzeby tylko określonego postępowania w sprawie i ma charakter tymczasowy.

Skutki orzeczeń sądów administracyjnych.

wyrok NSA z dnia 01.09.2010 r., sygn. akt I OSK 920/10

wyciąg z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 286 p.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności (§ 1). Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi (§ 2). Oznacza to, że od tej chwili na organie administracyjnym, właściwym w sprawie - a więc w rozpoznawanej sprawie na Centralnej Komisji - ciąży bezwzględny obowiązek wykonania prawomocnego orzeczenia.

Wykonalności orzeczeń sądu administracyjnego nie należy jednak rozumieć tak jak jest pojmowana wykonalność orzeczeń wydawanych w postępowaniu cywilnym, czyli jako możliwości wymuszenia zasądzonych w nich świadczenia w drodze egzekucji. Jeżeli wyrok sądu administracyjnego stanowi autorytatywną wypowiedź, co do zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, to w zakresie tego rozstrzygnięcia nie nadaje się on do wykonania w trybie egzekucyjnym. W odniesieniu do orzeczeń sądów administracyjnych, ich wykonanie należy rozumieć jako zastosowanie się organu administracji publicznej do oceny prawnej sądu administracyjnego. Skoro orzeczenia te mają powagę rzeczy osądzonej tylko w odniesieniu do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, to wywierane przez nie skutki zależą od treści zawartego w nich rozstrzygnięcia.

Orzeczenia sądów administracyjnych w części dotyczącej przedmiotu zaskarżenia podlegają wykonaniu na zasadach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W wyniku wydania wyroku o charakterze kasacyjnym, np. uchylającego zaskarżoną decyzję, (a taki właśnie charakter miał wyrok WSA w Warszawie z 13 lutego 2006 r., I SA/Wa 1065/05) sprawa wraca do stadium postępowania przed organem administracyjnym. Oznacza to obowiązek powtórnego rozpoznania tej sprawy przez ten organ i wydania decyzji, z uwzględnieniem oceny prawnej zawartej w wyroku (art. 153 i 170 p.p.s.a.). Co więcej, zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny, rozpatrując sprawę ponownie, obowiązane są zastosować się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu

wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych, podjętych w innych, takich samych sprawach.

Instytucje dyscyplinowania administracji.

W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010 r.

wyrok NSA z dnia 15.06.2010 r., sygn. akt II OSK 2068/09

Skarga na niewykonanie wyroku (art. 154 § 1 p.p.s.a.) jest niezasadna, jeżeli bezczynność organu nastąpiła po wyroku WSA uchylającym orzeczenie tego organu (oraz organu II instancji) w przedmiocie zawieszenia postępowania administracyjnego.

wyciąg z uzasadnienia:

Przechodząc do analizy poszczególnych zarzutów skargi kasacyjnej, należy w pierwszej kolejności wskazać, że o ile wykonalność orzeczeń wydawanych w postępowaniu cywilnym to nic innego jak możliwość ich wyegzekwowania na drodze postępowania, o tyle w postępowaniu sądownoadministracyjnym wyrok jest autorytatywnym wystąpieniem sądu co do zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, w związku z czym w zakresie tego rozstrzygnięcia nie nadaje się do egzekucji. W odniesieniu do tych orzeczeń ich wykonanie rozumiemy jako zastosowanie się organu administracji publicznej do oceny prawnej sądu administracyjnego (J. Tarno /w:/ W. Chróścielewski, J.P. Tarno: *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 533). W związku z tym w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie wykształciło się postępowanie wykonawcze, gdyż orzeczenia sądu administracyjnego nie kreują nowej rzeczywistości i nie stanowią końcowego rozstrzygnięcia w sprawie (chodzi oczywiście o wyroki uwzględniające skargę, gdyż wyroki oddalające skargę nie nakładają na organy administracji obowiązku ich wykonania czy innej reakcji na wyrok sądowy). Wyrok sądu administracyjnego może jedynie obligować organ administracji publicznej do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia. Nie ma w takim razie możliwości egzekwowania wykonania wyroku sądu administracyjnego, jeśli nie kreuje on bezpośrednio żadnych praw czy obowiązków po stronie uczestników postępowania sądownoadministracyjnego. Nie można zatem mówić o klasycznym (w znaczeniu postępowania administracyjnego czy cywilnego) postępowaniu wykonawczym jako składowej części postępowania sądownoadministracyjnego. Skutkiem wyroków sądu administracyjnego uchylających lub stwierdzających nieważność aktu lub czynności powinno być rozpoznanie sprawy w powtórny postępowaniu przez organ administracji publicznej. Często są przypadki, gdy organ administracji pozostaje w bezczynności po takim wyroku, jeżeli nie rozpoznał sprawy w powtórny postępowaniu mimo upływu terminu określonego w ustawie, czyli z reguły terminu wskazanego w art. 35 K.p.a. Tak więc następstwem wyroków sądu administracyjnego uznających racje strony skarżącej jest, w uproszczeniu, eliminacja zaskarżonych orzeczeń organów administracji publicznej z obrotu prawnego.

Z kolei, uwzględniając skargę na bezczynność organu administracji w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a P.p.s.a., sąd administracyjny zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 149 P.p.s.a.). Sąd administracyjny nie ma wszelako kompetencji do decydowania o treści takiego aktu, a niekiedy również o jego formie, gdy jest z tą treścią związana. Warunkiem sine qua non rozpoczęcia biegu terminu wykonania orzeczenia sądu administracyjnego jest przekazanie

organowi całej dokumentacji sprawy, bo dopiero w tym momencie jest on w stanie się do niej ustosunkować.

NSA wskazuje także na relację pomiędzy skargą z art. 154 P.p.s.a. a skargą na bezczynność organu, gdy sąd administracyjny uchylił na przykład decyzję organu drugiej instancji, a organ ten nie załatwił sprawy pomimo upływu ustawowego terminu. Biorąc pod uwagę naczelną dla postępowania sądowoadministracyjnego zasadę jak najszerszego zagwarantowania obywatelom możliwości dochodzenia swoich słusznych praw i wzmocnienia ochrony przed administracją naruszającą prawo, strona może korzystać zarówno z jednego, jak i drugiego środka prawnego według własnego wyboru. Nie ulega wątpliwości, że środki te odnoszą się do różnych kwestii. Skarga o ukaranie organu grzywną zmierza do wymierzenia sankcji za niewykonanie wyroku. Skarga na bezczynność ma doprowadzić do określenia, czy organ jest zobowiązany w danej sytuacji do wydania aktu administracyjnego. Równie oczywiste jest też to, że ustawodawca nie zabronił łączenia tych dwóch środków - nie wyłączył klasycznych środków zaskarżenia bezczynności w wyniku wydania w sprawie wyroku kasacyjnego przez sąd administracyjny (por.: B. Dauter, J. Drachal, M. Niezgódka-Medek: Wzory pism i orzeczeń w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2005, s. 230).

Należy jednak wskazać, że nie każdy wyrok sądu administracyjnego "nadaje się do wykonania przez organ" czy też innymi słowy, że "nie zawsze w rezultacie wyroku uwzględniającego skargę konieczne będzie wydawanie nowego aktu lub czynności przez organ administracyjny. Na przykład uchylenie przez sąd aktu nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 P.p.s.a.) oznacza, że stosowna uchwała lub zarządzenie takiego organu odzyskuje moc obowiązującą i nie zachodzi potrzeba podejmowania jakiegokolwiek działalności przez organ nadzoru" (T. Woś /w:/ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2004, s. 271).