

Roman Hauser

Wojciech Piątek

Andrzej Skoczylas

# Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym

wraz z wzorami pism procesowych



PRAWO **SĄDOWE** PRAWO **SĄDOWE** PRAWO **SĄDOWE**

Roman Hauser

Wojciech Piątek

Andrzej Skoczylas

# Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym

wraz z wzorami pism procesowych



Wydawnictwo C.H. Beck  
Warszawa 2013

Redaktor koordynujący: Wioleta Beczek

Projekt okładki: GRAFOS

Autorami poszczególnych części są:

**Roman Hauser/Andrzej Skoczylas**

część I, rozdział II pkt 2.2, rozdział III pkt 3.

**Wojciech Piątek**

część I, rozdział I, rozdział II pkt 1, 2.1, 3, 4, 5, 6, rozdział III pkt 1, 2, 4, 5,  
rozdział IV; część II.



© Wydawnictwo C.H. Beck 2013

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: GRAFOS  
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-4814-8



ISBN e-book 978-83-255-4815-5

# Spis treści

Wstęp .....	XI
Wykaz skrótów .....	XXI
<b>Część I. Komentarz praktyczny .....</b>	<b>1</b>
<b>Rozdział I. Ogólne założenia systemu zaskarżania orzeczeń sądowych .....</b>	<b>3</b>
1. Zaskarżalność orzeczeń sądowych w historii polskiego sądownictwa administracyjnego .....	3
2. Zaskarżalność orzeczeń sądowych w kontekście konstytucyjnych oraz międzynarodowych standardów .....	9
2.1. Prawo do sądu a prawo do zaskarżenia orzeczenia .....	9
2.2. Zaskarżalność orzeczenia w kontekście zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego .....	14
2.2.1. Modele systemów zaskarżenia orzeczeń sądowych w innych państwach .....	22
2.3. Zaskarżalność orzeczenia a zasada szybkości postępowania .....	27
2.4. Unijne standardy dotyczące środków zaskarżenia w postępowaniu sądowym .....	33
2.5. Zaskarżalność orzeczeń sądowych w ujęciu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności .....	35
3. Prawdliwość orzeczenia sądu a rodzaje jego wadliwości .....	41
3.1. Pojęcie orzeczenia sądowego .....	41
3.2. Prawdliwość orzeczenia sądowego .....	47
3.3. Rodzaje wad orzeczeń sądowych .....	50
3.4. Rodzaje orzeczeń sądu administracyjnego .....	56
3.5. Wadliwość orzeczeń sądu administracyjnego .....	59
4. Zaskarżalność orzeczenia sądowego .....	62
4.1. Pojęcie oraz znaczenie zaskarżania orzeczeń sądowych .....	62
4.2. Rodzaje środków zaskarżenia .....	70
4.3. System środków zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym .....	74

## Spis treści

4.4. Zaskarżanie orzeczeń w postępowaniu sądowoadministracyjnym .....	78
4.4.1. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego .....	78
4.4.2. Zasady zaskarżania orzeczeń sądowych .....	87
4.5. Przesłanki dopuszczalności środków zaskarżenia .....	91
4.5.1. Pojęcie oraz systematyka przesłanek dopuszczalności .....	91
4.5.2. Przesłanki niepodlegające konwalidacji .....	95
4.5.2.1. Istnienie zaskarżonego orzeczenia .....	95
4.5.2.2. Zaskarżalność z mocy ustawy .....	101
4.5.2.3. Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia .....	102
4.5.2.4. Przymus adwokacko-radcowski .....	110
4.5.2.5. Wymagania konstrukcyjne .....	124
4.5.3. Przesłanki podlegające konwalidacji .....	133
4.5.3.1. Termin do zaskarżenia orzeczenia .....	133
4.5.3.2. Wymagania formalne .....	138
4.5.3.3. Wymagania fiskalne .....	145
5. Podsumowanie .....	150
<b>Rozdział II. Środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych .....</b>	<b>154</b>
1. Wprowadzenie .....	154
2. Środki odwoławcze .....	156
2.1. Skarga kasacyjna .....	156
2.1.1. Charakter prawny .....	156
2.1.2. Przesłanki dopuszczalności .....	158
2.1.2.1. Przesłanki niepodlegające konwalidacji .....	158
2.1.2.1.1. Istnienie zaskarżonego orzeczenia .....	158
2.1.2.1.2. Zaskarżalność z mocy ustawy .....	160
2.1.2.1.3. Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia .....	165
2.1.2.1.4. Przymus adwokacko-radcowski ....	168
2.1.2.1.5. Wymagania konstrukcyjne .....	173
2.1.2.2. Przesłanki podlegające konwalidacji .....	182
2.1.2.2.1. Termin do zaskarżenia orzeczenia .....	182
2.1.2.2.2. Wymagania formalne .....	187
2.1.2.2.3. Wymagania fiskalne .....	188
2.1.3. Podstawy skargi kasacyjnej .....	190
2.1.3.1. Naruszenie prawa materialnego .....	191
2.1.3.2. Naruszenie przepisów postępowania .....	197
2.1.4. Przebieg postępowania .....	204
2.1.4.1. Postępowanie międzyinstancyjne .....	204
2.1.4.1.1. Doręczenie stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem .....	205

2.1.4.1.2. Wniesienie skargi kasacyjnej oraz badanie jej dopuszczalności przez sąd I instancji .....	208
2.1.4.2. Postępowanie rozpoznawcze .....	220
2.1.4.2.1. Badanie dopuszczalności skargi kasacyjnej przez NSA .....	220
2.1.4.2.2. Zakres rozpoznania skargi kasacyjnej.....	223
2.1.4.2.3. Rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie .....	233
2.1.4.2.4. Rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym .....	246
2.1.5. Rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej .....	248
2.1.5.1. Odrzucenie skargi kasacyjnej.....	248
2.1.5.2. Oddalenie skargi kasacyjnej.....	248
2.1.5.3. Uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania .....	254
2.1.5.4. Uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozpoznanie skargi .....	260
2.1.5.5. Uchylenie zaskarżonego orzeczenia i odrzucenie skargi lub umorzenie postępowania .....	265
2.2. Zażalenie .....	268
2.2.1. Charakter prawny .....	268
2.2.2. Przesłanki dopuszczalności .....	273
2.2.2.1. Przesłanki niepodlegające konwalidacji .....	273
2.2.2.1.1. Istnienie zaskarżonego orzeczenia .....	273
2.2.2.1.2. Zaskarżalność z mocy ustawy .....	278
2.2.2.1.3. Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia .....	289
2.2.2.1.4. Przymus adwokacko-radcowski .....	291
2.2.2.2. Przesłanki podlegające konwalidacji.....	294
2.2.2.2.1. Termin do zaskarżenia orzeczenia .....	294
2.2.2.2.2. Wymagania formalne .....	296
2.2.2.2.3. Wymagania fiskalne .....	306
2.2.3. Przebieg postępowania .....	309
2.2.3.1. Problem odpowiedniego stosowania do postępowania toczącego się na skutek zażalenia przepisów o skardze kasacyjnej ....	309
2.2.3.2. Postępowanie międzyinstancyjne.....	313
2.2.3.3. Postępowanie rozpoznawcze .....	319
2.2.4. Rozstrzygnięcie zażalenia przez NSA .....	322

2.2.4.1. Oddalenie zażalenia .....	323
2.2.4.2. Uwzględnienie zażalenia .....	327
2.2.4.3. Umorzenie postępowania .....	338
3. Odwołanie od zarządzenia przewodniczącego składu w sprawie sprostowania lub uzupełnienia protokołu .....	340
3.1. Charakter prawny .....	340
3.2. Przesłanki dopuszczalności .....	342
3.2.1. Przesłanki niepodlegające konwalidacji .....	342
3.2.2. Przesłanki podlegające konwalidacji .....	343
3.3. Przebieg postępowania .....	344
3.4. Rozstrzygnięcie odwołania .....	345
4. Odwołanie od pozostałych orzeczeń przewodniczącego wydawanych w toku rozprawy .....	346
5. Sprzeciw od zarządzeń i postanowień referendarza sądowego ...	348
5.1. Charakter prawny .....	348
5.2. Przesłanki dopuszczalności .....	349
5.2.1. Przesłanki niepodlegające konwalidacji .....	349
5.2.2. Przesłanki podlegające konwalidacji .....	352
5.3. Przebieg postępowania .....	353
5.4. Rozstrzygnięcie wniosku o przyznanie prawa pomocy .....	355
6. Podsumowanie .....	357
<b>Rozdział III. Środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń prawomocnych .....</b>	<b>360</b>
1. Wprowadzenie .....	360
2. Skarga o wznowienie postępowania .....	363
2.1. Charakter prawny .....	363
2.2. Przesłanki dopuszczalności .....	366
2.2.1. Przesłanki niepodlegające konwalidacji .....	366
2.2.1.1. Istnienie zaskarżonego orzeczenia. Zaskarżalność z mocy ustawy .....	366
2.2.1.2. Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia .....	370
2.2.1.3. Przymus adwokacko-radcowski .....	372
2.2.2. Przesłanki podlegające konwalidacji .....	372
2.2.2.1. Termin do zaskarżenia orzeczenia .....	372
2.2.2.2. Wymagania formalno-konstrukcyjne .....	384
2.2.2.3. Wymagania fiskalne .....	388
2.3. Podstawy wznowienia postępowania .....	388
2.3.1. Charakter prawny podstaw wznowienia postępowania .....	388
2.3.2. Nieważność postępowania .....	391
2.3.2.1. Wprowadzenie .....	391

2.3.2.2. Uczestnictwo w składzie sądu osoby nieuprawnionej .....	392
2.3.2.3. Orzekanie przez sędziego wyłączzonego z mocy ustawy .....	393
2.3.2.4. Brak zdolności sądowej lub procesowej strony .....	395
2.3.2.5. Brak należytej reprezentacji strony .....	395
2.3.2.6. Pozbawienie strony możliwości działania wskutek naruszenia przepisów prawa .....	397
2.3.3. Podstawy restytucyjne .....	399
2.3.3.1. Wprowadzenie .....	399
2.3.3.2. Oparcie orzeczenia na dokumencie podrobionym lub przerobionym .....	400
2.3.3.3. Oparcie orzeczenia na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym .....	403
2.3.3.4. Uzyskanie orzeczenia za pomocą przestępstwa .....	403
2.3.3.5. Wykrycie okoliczności faktycznych lub środków dowodowych .....	407
2.3.3.6. Wykrycie prawomocnego orzeczenia dotyczącego tej samej sprawy .....	411
2.3.4. Orzeczenie TK jako podstawa wznowienia .....	413
2.3.5. Orzeczenie organu międzynarodowego jako podstawa wznowienia .....	420
2.4. Przebieg postępowania .....	426
2.4.1. Uwagi wstępne .....	426
2.4.2. Badanie dopuszczalności skargi .....	431
2.4.3. Postępowanie rozpoznawcze .....	436
2.5. Rozstrzygnięcie skargi o wznowienie postępowania .....	438
3. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	443
3.1. Charakter prawny .....	443
3.2. Przesłanki dopuszczalności .....	447
3.2.1. Uwagi wprowadzające .....	447
3.2.2. Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia .....	451
3.2.3. Przymus adwokacko-radcowski .....	454
3.2.4. Termin do zaskarżenia orzeczenia .....	456
3.2.5. Wymagania formalne .....	457
3.2.6. Wymagania fiskalne .....	463
3.3. Podstawy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	465
3.4. Przebieg postępowania .....	467



## Spis treści

3.5. Rozstrzygnięcie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	474
4. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego .....	478
4.1. Charakter prawny .....	478
4.2. Przesłanki dopuszczalności .....	479
4.3. Przebieg postępowania .....	481
4.4. Rozstrzygnięcie wniosku Prezesa NSA .....	482
5. Podsumowanie .....	483
<b>Rozdział IV. Zależności pomiędzy poszczególnymi środkami zaskarżenia .....</b>	<b>486</b>
1. Wprowadzenie do rozważań .....	486
2. Określenie zależności pomiędzy środkami zaskarżenia tego samego rodzaju .....	487
3. Określenie zależności pomiędzy różnymi środkami zaskarżenia .....	492
3.1. Skarga kasacyjna a zażalenie .....	492
3.2. Skarga kasacyjna a skarga o wznowienie postępowania .....	496
3.3. Skarga kasacyjna a skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	500
3.4. Zażalenie a sprzeciw .....	502
3.5. Skarga o wznowienie postępowania a skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	504
4. Wniesienie nieprawidłowego środka zaskarżenia .....	504
5. Rektyfikacja orzeczenia a wniesienie środka zaskarżenia .....	508
6. Zaskarżenie orzeczenia na drodze sądowej a zaskarżenie decyzji na drodze administracyjnej .....	512
<b>Zakończenie .....</b>	<b>516</b>
<b>Część II. Wzory pism procesowych .....</b>	<b>523</b>
1. Skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21.11.2012 r., IV SA/Po 251/12 .....	525
2. Zażalenie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21.12.2012 r., IV SA/Po 129/12 .....	530
3. Wniosek skarżącego o uzupełnienie protokołu rozprawy .....	533
4. Odwołanie od zarządzenia Przewodniczącego z 8.1.2013 r. o odmowie uzupełnienia protokołu rozprawy .....	535

5. Sprzeciw od zarządzenia referendarza sądowego z 22.12.2012 r. ....	537
6. Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego..	539
7. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	542
Bibliografia .....	545
Indeks .....	571



# Wstęp

W 2012 r. minęło 10 lat od uchwalenia trzech ustaw, dzięki którym nadany został nowy kształt ustroju oraz postępowania przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>. Począwszy od reaktywacji sądownictwa administracyjnego w 1980 r., po raz pierwszy postępowanie przed tymi sądami zostało uregulowane w sposób zupełny oraz samodzielny, z ograniczeniem do minimum odesłań do innych ustaw procesowych. Pierwszy raz w historii polskiego sądownictwa administracyjnego postępowanie sądownoadministracyjne zostało ukształtowane w modelu dwuinstancyjnym. Obecnie od orzeczeń wydanych przez sądy I instancji, którymi są WSA, przysługują środki odwoławcze w postaci skargi kasacyjnej i zażalenia do NSA. Do uchwalenia nowej regulacji prawnej uwzględniającej zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego ustawodawca został zobowiązany w art. 236 ust. 2 Konstytucji RP. Warto jednak wskazać, że wysiłki na rzecz stworzenia dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego podejmowane były już od czasu dwudziestolecia międzywojennego.

Celem niniejszej pracy jest dokonanie analizy dogmatyczno-prawnej przyjętych w 2002 r. rozwiązań procesowych dotyczących środków zaskarżenia w PostAdmU, z uwzględnieniem bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz poglądów doktryny. Większość problemów interpretacyjnych, przed rozwiązaniem których w 2002 r. – a właściwie począwszy od wejścia w życie PostAdmU i PrUSA, tj. 1.1.2004 r. – stanęły sądy, została już rozstrzygnięta. Obecnie można z całą pewnością stwierdzić, że regulacji prawnej dotyczącej środków zaskarżenia w PostAdmU towarzyszy obszerny zasób orzecznictwa sądowego, w zdecydowanej większości po-

---

<sup>1</sup> Ustawami tymi są PostAdmU, PrUSA i WprowAdmU.

wszechnie dostępny dla wszystkich zainteresowanych, w szczególności na stronie internetowej NSA. Oprócz kwestii niebudzących wątpliwości interpretacyjnych, w niniejszej pracy poruszone zostały również zagadnienia procesowe o charakterze spornym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przejawem żywotności regulacji procesowej są coraz to nowe sytuacje faktyczne i prawne, nieprzewidziane wprost przez ustawodawcę, których rozwiązanie możliwe jest dzięki jednoczesnej wykładni wielu przepisów PostAdmU.

Praca zawiera również wątki prawnoporównawcze, obejmujące swoim zakresem zarówno rodzime, jak i zagraniczne procedury sądowe. Mając na względzie członkostwo Polski w Radzie Europy, jak i w UE, nie sposób było pominąć odniesień do wykształconych przede wszystkim w orzecznictwie organów sądowych wskazanych organizacji międzynarodowych standardów dotyczących zaskarżenia orzeczeń sądowych.

Analizując problematykę środków zaskarżenia w PostAdmU, trzeba mieć na względzie, że regulacja prawna w tym zakresie powinna zostać dostosowana do charakteru, przedmiotu i rodzaju orzeczeń sądowych, które mogą być za pomocą danego środka zaskarżane. Zagadnieniu charakteru prawnego orzeczeń sądowych zapadających w postępowaniu sądoadministracyjnym poświęcone zostały rozważania w rozdziale I pracy. Mimo podobieństwa poszczególnych instytucji procesowych PostAdmU i KPC, kontradyktoryjności obu postępowań, szczególną cechą postępowania sądoadministracyjnego jest występowanie po jednej z jego stron organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Poza tym spór pomiędzy obiema stronami procesu sprowadza się do kontroli zgodności z prawem aktu albo innej czynności z zakresu administracji publicznej. Przedmiot sporu nie jest zatem w swobodny sposób kształtowany przez strony postępowania. Szczególnie doniosła rola środków zaskarżenia w PostAdmU przejawia się w tym, że skorzystanie z nich przyczynia się do zgodnego z prawem, rzetelnego oraz sprawnego działania administracji publicznej. Względ na konieczność udzielenia przez sąd administracyjny ochrony obiektywnego porządku prawnego oraz publicznych praw podmiotowych skarżącego nakazuje z dużą dozą ostrożności przenoszenie poglądów wykształconych

na podstawie orzecznictwa SN i poglądów doktryny postępowania cywilnego w stosunku do PostAdmU, jak i podkreślanie tożsamości konstrukcyjnej obu procedur.

Kształt środków zaskarżenia każdego postępowania sądowego powinien z jednej strony uwzględniać jego podstawową funkcję, którą jest poddanie zaskarżonego orzeczenia i poprzedzającego jego wydanie postępowania kontroli zgodności z prawem. Z drugiej strony konstrukcja środków zaskarżenia powinna uwzględniać niebezpieczeństwo nadmiernego obciążenia organów sądowych. Należy też podkreślić, że szeroki dostęp do środków zaskarżenia nie pociąga za sobą automatycznie poprawy sytuacji procesowej stron postępowania. Z zagadnieniem tym łączy się problem nadużywania przez stronę prawa do środka zaskarżenia oraz konieczność ustanowienia takich mechanizmów, które zapobiegałyby tej praktyce. W obecnym stanie prawnym strony postępowania sędowoadministracyjnego dysponują szerokim zestawem środków zaskarżenia celem ochrony swoich praw. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy dostęp ten nie powinien zostać ograniczony, a przynajmniej w większym niż obecnie stopniu poddany kontroli sądu administracyjnego, celem realnego zapewnienia realizacji prawa do rozpatrzenia sprawy sędowoadministracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki. Analizie dogmatycznoprawnej poszczególnych środków zaskarżenia w PostAdmU poświęcone zostały rozdziały II i III pracy.

Z punktu widzenia stron postępowania sądowego istotnym postulatem jest zapewnienie prostoty i jasności konstrukcji środków zaskarżenia. Innymi słowy, poszczególne środki zaskarżenia powinny przysługiwać od precyzyjnie określonych orzeczeń sądowych. Nie powinna zachodzić pomiędzy nimi konkurencyjność rozumiana w ten sposób, że strona skarżąca mogłaby samodzielnie dokonać wyboru danego środka przy jednoczesnym braku świadomości wiążących się z tym konsekwencji procesowych. Problematyce wzajemnych zależności pomiędzy poszczególnymi środkami zaskarżenia w PostAdmU poświęcony został ostatni rozdział pracy. Odwołując się do orzecznictwa ETPC, należy stwierdzić, że każdy ustanowiony środek zaskarżenia powinien być skuteczny (*effective remedy*), tzn. powinien w rzeczywisty sposób umożliwiać stronie skarżącej kwestionowanie zaistniałego uchybienia, a sądowi eliminację albo zapobiegnięcie

jego kontynuacji. Nie oznacza to, że skuteczność środka zaskarżenia powinna być oceniana przez pryzmat oczekiwanego przez stronę skarżącą rezultatu postępowania. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy środki zaskarżenia w PostAdmU są skutecznymi środkami ochrony, a ponadto czy strony postępowania sąwodoadministracyjnego są równouprawnione we wnoszeniu poszczególnych środków zaskarżenia.

Dzięki dwuinstancyjnemu postępowaniu sąwodoadministracyjnemu jego strony, wnosząc dostępne środki zaskarżenia, doprowadzają do poddania orzeczenia sądu I instancji kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem. Na wstępie rozważań należy stwierdzić, że obecna konstrukcja systemu środków zaskarżenia w PostAdmU umożliwi realizację tego celu. Strona skarżąca za pomocą instrumentów procesowych będących przedmiotem niniejszych rozważań może doprowadzić do obalenia zaskarżonego orzeczenia sądu I instancji oraz do zastąpienia orzeczenia niezgodnego z prawem rozstrzygnięciem spełniającym wymagania słuszności i prawidłowości.

Stabilności linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz przeprowadzaniu wykładni operatywnej PostAdmU sprzyja większa niż w odniesieniu do innych ustaw procesowych wstrzeźliwość ustawodawcy w dokonywaniu kolejnych jej nowelizacji. Począwszy od dnia wejścia w życie PostAdmU, system środków zaskarżenia nie został poddany znaczącym modyfikacjom. Kilkuletnie orzekanie przez sądy administracyjne na podstawie obecnie obowiązującej ustawy procesowej skłania jednak do zastanowienia się, czy opierając się na praktycznym doświadczeniu stosowania PostAdmU oraz poglądach formułowanych w doktrynie, nie należałoby poddać tej ustawy jednej, przemyślanej nowelizacji, która w znacznym stopniu mogłaby zniwelować zauważalne jej, szczególnie w orzecznictwie sądowym, niedostatki. Zagadnieniu temu wychodzi naprzeciw, opracowana w gronie sędziów Biura Orzecnictwa NSA, kompleksowa nowelizacja PostAdmU, której celem jest doprecyzowanie, czy też dokonanie korekty niektórych konstrukcji procesowych przy zachowaniu dotychczasowych podstaw i założeń uchwalonego w 2002 r. tekstu ustawy. Proponowane zmiany dotyczą również problematyki środków zaskarżenia w PostAdmU.

Wspomniane modyfikacje odnoszą się m.in. do obowiązującego modelu środków odwoławczych i mają one na celu usprawnienie postępowania kasacyjnego. Pierwsza z proponowanych zmian polega na wyłączeniu z postępowania kasacyjnego spraw dotyczących zażalenia postanowień o odrzuceniu skargi w przypadkach, o jakich stanowi art. 58 § 1 pkt 2–4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 PostAdmU. Postanowienia wydawane w takich sytuacjach procesowych, wprawdzie kończące postępowanie, w praktyce dotyczą łatwo identyfikowalnych okoliczności faktycznych i prawnych. Mają one charakter typowo procesowy i dlatego kwestionowanie ich w drodze wniesienia skargi kasacyjnej nie jest uzasadnione. Postanowienia te bez uszczerbku dla pozycji procesowej strony skarżącej mogą być zażalenie.

Druga proponowana w omawianym obszarze normatywnym zmiana dotyczy rozszerzenia w art. 175 PostAdmU tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego w toku całego postępowania kasacyjnego. Z praktyki orzeczniczej NSA wynika wnioski, że w interesie stron postępowania kasacyjnego jest to, żeby były one reprezentowane przez fachowy podmiot przez cały czas jego trwania. Ograniczenie zdolności postulacyjnej stron według założeń przygotowanego projektu dotyczyć powinno także czynności procesowych związanych z postępowaniem kasacyjnym przed NSA, które są podejmowane przed sądem niższej instancji. Nie odnosi się ono jednak do spraw dotyczących prawa pomocy oraz gdy skargę kasacyjną sporządził jeden z podmiotów uznawanych za znawców prawa, w osobie sędziego, prokuratora, notariusza, radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa albo profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych, będącego stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem, albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, RPO lub RPD. Z kolei proponowane dodanie do art. 177 PostAdmU nowego § 3 ma na celu odrębne określenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony, dla której ustanowiono pełnomocnika z urzędu w wyniku rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. W takiej sytuacji zaproponowano, żeby termin ten rozpoczynał swój bieg od dnia wyznaczenia pełnomocnika z urzędu przez właściwy organ samorządu zawodowego.



Trzecia zaproponowana zmiana wiąże się z umożliwieniem WSA dokonania samokontroli zaskarżonego w drodze skargi kasacyjnej wyroku lub postanowienia. Wprowadzenie tzw. względnej dewolutywności skargi kasacyjnej byłoby dopuszczalne, gdyby w sprawie zachodziła nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej okazały się oczywiście uzasadnione. Dzięki temu rozwiązaniu NSA zostałaby odciążony od rozstrzygania skarg kasacyjnych, które już w ocenie WSA zasługiwałyby na uwzględnienie, strona skarżąca szybciej uzyskiwałaby należną jej ochronę prawną przy jednoczesnym zachowaniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od nowego orzeczenia WSA na zasadach ogólnych.

Czwarta zmiana polega na wprowadzeniu w art. 179a i 180a PostAdmU nowej instytucji procesowej dotyczącej odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do merytorycznego rozpoznania zarówno przez WSA na etapie postępowania międzyinstancyjnego, jak i przez NSA. W założeniu projektodawców nowelizacji proces tzw. filtrowania skargi kasacyjnej ma służyć odmowie przyjmowania do merytorycznego rozpatrywania skarg kasacyjnych oczywiście bezasadnych, „pieniaczek”, wnoszonych w złej wierze lub przy braku rozważenia zasadności sięgnięcia po środek odwoławczy. Rozwiązania tego rodzaju nie są obce regulacjom obowiązującym w innych europejskich państwach, o czym jest mowa w I rozdziale pracy. Celem zapewnienia stronie skarżącej prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, zarówno od postanowienia WSA wydawanego w składzie 3 sędziów na posiedzeniu niejawnym, jak i od postanowienia NSA wydawanego na posiedzeniu niejawnym w składzie 1 sędziego, przysługiwałoby zażalenie do NSA.

Piąta propozycja nowelizacji odnoszącej się do postępowania kasacyjnego dotyczy art. 188 PostAdmU i polega na poszerzeniu uprawnień do reformatoryjnego orzekania przez NSA, gdy sąd ten uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Obecna regulacja art. 188 PostAdmU uznana została za zbyt wąską, ponieważ uzależnia ona rozpoznanie skargi kasacyjnej przez NSA od braku naruszenia przepisów postępowania o istotnym wpływie na wynik sprawy. Nowe brzmienie art. 188 PostAdmU zmierza do znaczącego poszerzenia reformatoryjnych uprawnień orzeczniczych NSA, które po-

winy być traktowane jako zasada, a nie wyjątek od reguły z art. 185 § 1 PostAdmU.

Dalsze propozycje nowelizacji działu IV PostAdmU, obejmującego swoim zakresem środki odwoławcze w PostAdmU, podobnie jak powyżej wyróżnione propozycje, mają na celu usprawnienie postępowania kasacyjnego oraz bardziej racjonalne rozdzielenie kompetencji orzeczniczych pomiędzy WSA i NSA. W nowym brzmieniu art. 176 § 1 PostAdmU dokonano wyraźnego wyliczenia w następujących po sobie punktach elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej. Z kolei art. 176 § 2 PostAdmU stanowi o elementach składowych tego środka zaskarżenia właściwych dla każdego pisma procesowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Nadto na stronę skarżącą nałożony został obowiązek, żeby już na etapie wnoszenia skargi kasacyjnej określiła, czy zrzeka się prawa do rozprawy. Propozycja ta wiąże się z rozszerzeniem w art. 182 PostAdmU dopuszczalności rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym. W nowym art. 178a PostAdmU WSA został wyposażony w kompetencję do umorzenia na posiedzeniu niejawnym postępowania kasacyjnego, jeżeli strona skutecznie cofnęła skargę kasacyjną przed jej przedstawieniem wraz z aktami sprawy NSA. Na postanowienie to powinno przysługiwać w zamierzeniu autorów nowelizacji zażalenie do NSA. Z kolei w nowym art. 181 § 2 PostAdmU projektodawcy proponują doprecyzować, że NSA, rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku, wydaje wyrok, a rozpoznając skargę kasacyjną od postanowienia – wydaje postanowienie. W art. 193 PostAdmU NSA w zamierzeniu autorów nowelizacji, w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej, będzie miał możliwość ograniczenia wymogów, jakie powinno spełniać uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego w stosunku do art. 141 § 4 PostAdmU. Uzasadnienie wyroku w takiej sytuacji procesowej powinno zawierać ocenę zarzutów skargi kasacyjnej.

Propozycja nowelizacji art. 194 § 1 PostAdmU wiąże się z opisaną powyżej modyfikacją art. 173 § 1 PostAdmU. Wyłączenie możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowień o odrzuceniu skargi kasacyjnej w przypadkach, o jakich stanowią art. 58 § 1 pkt 2–4 i art. 220 § 3 PostAdmU oraz postanowienia o umorzeniu

postępowania wydawanego na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 PostAdmU, skutkuje dopuszczeniem wniesienia zażalenia. Poza tym, w art. 194 § 1 PostAdmU ustanowione zostało również prawo do wniesienia zażalenia od postanowienia o odrzuceniu wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowy jego uwzględnienia. Zmiana ta wiąże się z modyfikacją art. 157 PostAdmU, która przewiduje wydanie postanowienia o odrzuceniu wniosku o uzupełnienie wyroku w przypadku nieterminowego jego wniesienia. Z kolei w art. 194 § 4 PostAdmU przymus adwokacko-radcowski, którym objęte było dotychczas sporządzenie zażalenia od postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej, rozciągnięty został również na postanowienie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez NSA. Jednocześnie w obu wskazanych sytuacjach procesowych zdolność postulacyjna stron nie została ograniczona jedynie do sporządzenia zażalenia, lecz również na wszystkie czynności procesowe związane z postępowaniem zażaleniowym podejmowane przed sądem niższej instancji. W nowym brzmieniu art. 195 § 3 PostAdmU przewidziana została możliwość umorzenia postępowania zażaleniowego przez WSA, gdy postępowanie przed przedstawieniem zażalenia wraz z aktami sprawy NSA stało się bezprzedmiotowe. Od postanowienia o umorzeniu postępowania stronom przysługiwałoby zażalenie. Wreszcie w art. 197 § 2 PostAdmU proponuje się doprecyzowanie, że do postępowania zażaleniowego stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2 PostAdmU.

Osobnej refleksji wymaga proponowana nowelizacja art. 260 PostAdmU zmierzająca do rezygnacji z nadawania postanowieniu albo zarządzeniu referendarza sądowego wydawanemu na podstawie art. 258 § 2 pkt 6–8 PostAdmU charakteru anulacyjnego. Zgodnie z projektowanymi zmianami, wniesienie sprzeciwu nie powodowałoby automatycznej utraty mocy postanowienia lub zarządzenia wydanego przez referendarza sądowego. Rozpoznając zażalenie od rozstrzygnięcia referendarza sądowego, WSA, działając jako sąd II instancji, zaskarżone zarządzenie albo postanowienie utrzymywałby w mocy albo dokonywał jego zmiany. W ten sposób NSA zostałaby odciążony od rozpatrywania zażaleń na postanowienia w przedmiocie prawa pomocy.

Proponowana nowelizacja PostAdmU obejmuje swoim zakresem również postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego. W art. 276 PostAdmU zaproponowano sposób pojmowania odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem I instancji, doprecyzowując, że przepisy te będą miały zastosowanie do skargi o wznowienie postępowania (ocena spełnienia wymogów formalnych skargi o wznowienie). Natomiast przy rozpoznawaniu skargi będą miały zastosowanie przepisy o postępowaniu przed tym sądem, który wznowił postępowanie. W art. 280 i 281 PostAdmU dokonano korekty błędnego dotychczasowego określenia skargi o wznowienie postępowania jako wniosku. W nowym brzmieniu art. 282 § 2 PostAdmU doprecyzowano, że uwzględnienie skargi o wznowienie następuje przy zastosowaniu przepisów o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie. Z kolei w art. 285 § 2 PostAdmU zaproponowano ustanowienie wyłączenia od zakazu dalszego wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie, gdy skarga o wznowienie została oparta na podstawie określonej w art. 272 § 1 i 3 PostAdmU.

W dalszych rozważaniach nad środkami zaskarżenia prowadzonymi w niniejszej monografii proponowane zmiany nie zostały uwzględnione przede wszystkim dlatego, że nie są obowiązującym prawem. Dodatkowo wskazać należy, że nie zostały one, jak dotąd, upublicznione szerszemu gronu odbiorców w formie inicjatywy ustawodawczej. Tym niemniej pośrednim dowodem zasadności oraz celowości zaprezentowanych pokrótce założeń nowelizacji PostAdmU jest również to, że argumenty zawarte w niniejszym opracowaniu, formułowane w sposób niezależny od prac nad kształtem wskazanej nowelizacji, prowadzą do tych samych albo zbliżonych rezultatów.

W pracy uwzględniony został stan prawny, literatura oraz orzecznictwo na dzień 1.1.2013 r.

Poznań, dnia 4.1.2013 r.

*Autorzy*