

## Zmiany w postępowaniu sądoadministracyjnym

22 września 2015 | Administracja | Piotr Gołaszewski

Nowe prawo | Modyfikacja zakresu kognicji sądów administracyjnych to jedna z ważniejszych zmian w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie 15 sierpnia 2015 r.

Piotr Gołaszewski

Przypomnijmy - chodzi o zmiany wprowadzone ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ustawa nowelizująca), która wprowadza najdalej idącą reformę tego postępowania od 2004 r., czyli od momentu wprowadzenia dwuinstancyjnej formuły tej procedury.

Nowe postępowania

Znowelizowany art. 3 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa) modyfikuje zakres kognicji sądów administracyjnych, jednak zmiany te dotyczą wyłącznie postępowań wszczętych od 15 sierpnia 2015 r.

Składając skargę po tej dacie, nie można już zaskarżyć wydanych w postępowaniu egzekucyjnym (zabezpieczającym) postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu lub zawierających stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu (por. zmieniony art. 3 § 2 pkt 3 ppsa). Ewentualne uchybienia w tym zakresie mogą być obecnie kwestionowane dopiero przy zaskarżaniu postanowień organu egzekucyjnego w sprawie zgłoszonych zarzutów, co niewątpliwie powinno usprawnić przebieg postępowania egzekucyjnego w administracji bez szkody dla jego uczestników.

Od 15 sierpnia 2015 r. nie zaskarżymy już także bezczynności w załatwieniu wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego. Zmiana ta ma jednak charakter porządkowy, skoro w ordynacji podatkowej przyjęto zasadę tzw. milczącej interpretacji, co czyniło skargę na bezczynność w tym zakresie bezprzedmiotową. Pozostaje natomiast możliwość poskarżenia się do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie wydania indywidualnej interpretacji prawa podatkowego.

Skargi na bezczynność po nowemu

Pozostałe dwie zmiany dotyczące zakresu kognicji sądów administracyjnych są ze sobą powiązane i przewidują w pierwszej kolejności (por. znowelizowany art. 3 § 2 pkt 4 ppsa), że od 15 sierpnia 2015 r. skargi na inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 ppsa akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa nie można wnieść, jeżeli takie akty lub czynności zostały podjęte:

- w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego (co dotyczy zarówno ogólnego postępowania administracyjnego, jak i postępowań uproszczonych objętych regulacją tego kodeksu),

- w ramach postępowań uregulowanych w działach IV, V i VI ordynacji podatkowej (a więc w toku postępowania podatkowego, czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej) oraz

- w ramach postępowań, do których mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego lub ordynacji podatkowej (w tym drugim przypadku należy przyjąć, że chodzi o przepisy działów IV, V i VI ordynacji podatkowej).

Obecnie zatem wprost z przepisów ppsa wynika, że nie zaskarżymy do sądu administracyjnego takich czynności, jak m.in. pozostawienie podania bez rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, postanowienie niepodlegające zaskarżeniu zażaleniem (i nieobjęte kontrolą sądową z innych tytułów wskazanych w art. 3 § 2 pkt 2 ppsa), wydane przez organ zaświadczenie czy informacja o sposobie rozstrzygnięcia skargi powszechnej lub wniosku. Skarga do sądu w takiej sprawie podlega bowiem odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ppsa, zaś postanowienie zapadłe w tym przedmiocie można zaskarżyć skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jednocześnie od 15 sierpnia 2015 r. dopuszczalna jest (por. dodany art. 3 § 2 pkt 9 ppsa) skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, jeżeli taki akt lub czynność zostały podjęte:

- w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego (co dotyczy zarówno ogólnego postępowania administracyjnego, jak i postępowań uproszczonych objętych regulacją tego kodeksu),

- w ramach postępowań uregulowanych w działach IV, V i VI ordynacji podatkowej (a więc w toku postępowania podatkowego, czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej) oraz

- w ramach postępowań, do których mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego lub ordynacji podatkowej (w tym drugim przypadku należy przyjąć, że chodzi o przepisy działów IV, V i VI ordynacji podatkowej).

Regulacja ta - dodana dopiero na etapie prac parlamentarnych (nie było jej w pierwotnym projekcie ustawy nowelizującej) - jest wysoce problematyczna z dwóch podstawowych przyczyn. Przede wszystkim jest niezrozumiała, bowiem w ramach postępowań określonych w kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy tych ustaw, nie prowadzi się - odrębnego - „postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Wykładnia literalna nowego art. 3 § 2 pkt 9 ppsa nie daje zatem odpowiedzi na kluczowe pytanie o sens wprowadzenia (obowiązywania) tej normy.

Trzeba więc sięgnąć do reguł systemowych i funkcjonalnych (celowościowych), które zdają się wskazywać, że przedmiotem skargi opartej na nowym art. 3 § 2 pkt 9 ppsa może być bezczynność lub przewlekłość w zakresie np. wszczęcia postępowania administracyjnego, wydania w tym postępowaniu postanowienia niepodlegającego zaskarżeniu zażaleniem (i nieobjętego kontrolą sądową z innych tytułów wskazanych w art. 3 § 2 pkt 2 ppsa), wydania przez organ zaświadczenia czy przekazania informacji o sposobie rozstrzygnięcia skargi powszechnej lub wniosku. Tyle tylko, że część tych sytuacji może być również przedmiotem skargi, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa.

Rysuje się więc wniosek, że polem do zastosowania nowego art. 3 § 2 pkt 9 ppsa będzie przede wszystkim beczynność lub przewlekłość w postępowaniach uproszczonych (dotyczących wydawania zaświadczeń lub rozpatrywania skarg powszechnych i wniosków) oraz w toku czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej.

Jaki wyrok

Drugi podstawowy problem, jaki wiąże się ze stosowaniem w praktyce nowego art. 3 § 2 pkt 9 ppsa, wynika z tego, że zapomniano jednocześnie znowelizować przepisy art. 145-151 ppsa poprzez wskazanie, jakiej treści wyrok sąd administracyjny powinien wydać w przypadku uwzględnienia nowej skargi, złożonej na podstawie art. 3 § 2 pkt 9 ppsa.

O ile bowiem nie będzie problemu z oddaleniem takiej skargi (art. 151 ppsa), o tyle trzeba zwrócić uwagę, że art. 149 ppsa dotyczy wyłącznie skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa. Ten z kolei przepis odsyła do art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, który wyłącza spod zakresu przewidzianej tam skargi akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 9 ppsa, co oznacza, że beczynność i przewlekłość w zakresie podejmowania tych aktów lub czynności nie może być przedmiotem skargi, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa. Tym samym nie można tutaj - wprost - zastosować art. 149 ppsa.

Trudno również wyobrazić sobie uwzględnienie nowej skargi, złożonej w trybie art. 3 § 2 pkt 9 ppsa, na podstawie art. 150 ppsa, który stanowi, że w sprawach skarg na akty i czynności niewymienione w art. 145-148 ppsa sąd - uwzględniając skargę - uchyla lub stwierdza bezskuteczność aktu lub czynności. Norma ta dotyczy bowiem zupełnie innych sytuacji i nie odnosi się w ogóle do przypadków beczynności lub przewlekłości w prowadzeniu postępowania (podejmowaniu czynności) przez organ. Skoro więc - ze względu na beczynność lub przewlekłość proceduralną - brak w przypadku wniesienia skargi, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 9 ppsa, wydanego aktu lub podjętej czynności, nie sposób, aby sąd, rozpoznając tę skargę, uchylił taki - nieistniejący - akt lub czynność bądź stwierdził ich bezskuteczność. Zastosowanie art. 150 ppsa nie wchodzi więc tutaj w grę.

Umorzenie postępowania

Do wyboru pozostają zatem w zasadzie trzy rozwiązania. Po pierwsze, umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, który nie został przewidziany przez ustawę (a trzeba zauważyć, że katalog rozstrzygnięć wymienionych w art. 145-151 i art. 154 ppsa ma charakter wyczerpujący; to samo dotyczy też art. 184-189 ppsa). Takie rozwiązanie jest jednak kontrowersyjne i dyskusyjne konstytucyjnie, szczególnie że przerzuca ciężar niedostatków legislacyjnych na obywateli, którzy w dobrej wierze będą korzystali ze skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 9 ppsa.

Może przez analogię

Po drugie - i w tę zapewne stronę będzie próbowało pójść, przynajmniej początkowo, orzecznictwo - można poszukiwać rozwiązań dopuszczających stosowanie przez analogię art. 149 ppsa również do skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 9 ppsa. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że - ze względu na wzajemne relacje treści i zakresów art. 3 § 2 pkt 4, 8 i 9 ppsa oraz art. 149 ppsa - będzie to w istocie wykładnia (działanie) contra legem. Ewidentnie bowiem akty i czynności przewidziane w nowym art. 3 § 2 pkt 9 ppsa zostały wyłączone spod zakresu zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, zaś wydanie wyroku, o którym mowa w art. 149 ppsa, jest - w omawianym zakresie - ściśle limitowane wystąpieniem beczynności lub przewlekłości w

podejmowaniu przez organ konkretnie aktów lub czynności przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa. Innymi słowy, złożenie na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ppsa skargi na bezczynność lub przewlekłość w zakresie opisanym w art. 3 § 2 pkt 9 byłoby - ze względu na zawarte w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa odesłanie do art. 3 § 2 pkt 4 ppsa - niedopuszczalne, a więc nie mogłoby prowadzić do wydania wyroku, o którym mowa w art. 149 ppsa. Zastosowanie więc tej ostatniej normy per analogiam również do wyrokowania w sprawach ze skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 9 ppsa prowadzi do skutku wprost sprzecznego z treścią art. 149 ppsa w związku z art. 3 § 2 pkt 4 i 8 ppsa. W takiej zaś sytuacji analogia - o ile w ogóle uznać ją za dopuszczalną - jest wysoce dyskusyjna i problematyczna.

Potrzebna kolejna nowelizacja

Pozostaje więc trzecie rozwiązanie, polegające na dokonaniu nowelizacji ppsa - poprzez uzupełnienie przepisów art. 145-151 ppsa o wyraźną podstawę do wydania wyroku uwzględniającego nową skargę przewidzianą w art. 3 § 2 pkt 9 ppsa i określenie w ten sposób kształtu (zakresu) uprawnień orzeczniczych sądu administracyjnego w tej konkretnie sytuacji. Wydaje się, że to rozwiązanie byłoby najbardziej odpowiednie, usuwałoby bowiem wszystkie zarysowane wyżej wątpliwości, czyniąc regulację prawną w tym zakresie przejrzystą i czytelną.

Na marginesie można dodać, że podjęcie tematu potrzeby dokonania takiej nowelizacji mogłoby również skłonić ustawodawcę do powtórnej refleksji nad szerszym problemem, dotyczącym zasadności funkcjonowania w systemie prawnym art. 3 § 2 pkt 9 ppsa w jego obecnym - wysoce niejasnym - kształcie.

\* \* \*

W następnych częściach niniejszego cyklu przedstawione zostaną podstawowe kwestie związane z przebiegiem - po nowelizacji - postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji. Natomiast w dalszych częściach cyklu zajmiemy się zmienionymi regulacjami orzekania tego sądu.

*Piotr Gołaszewski - wykładowca w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego WPiA UW, autor i współautor opracowań z zakresu procedury administracyjnej, w tym komentarzy do kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*

*podstawa prawna: ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2015 r., poz. 658)*

Rzeczpospolita

© © Wszystkie prawa zastrzeżone