

**MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI
AL. UJAZDOWSKIE 11
00-950 WARSZAWA**

PETYCJA

W SPRAWIE ZMIANY ART. 179A USTAWY Z DNIA 30 SIERPNIA 2002 R. PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Autokontrola dokonywana przez organ administracji publicznej czy sąd administracyjny jest instytucją umożliwiającą podjęcie przez wskazane podmioty stosownych czynności celem **wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego rozstrzygnięcia**. Regulacja pozwalająca na ponowną weryfikację została ustanowiona w przepisach Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270 z późn. zm. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, 803)

Zgodnie z przepisem art. 179a USTAWY z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (dalej: p.p.s.a.) ¹

„Jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna”

O ile pierwsze zdanie, w szczególności treść "jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu" – jest czytelne, że wojewódzki sąd administracyjny **może w trybie autokontroli stwierdzić... i uchylić wyrok lub postanowienie niezależnie, lecz przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu**, to druga część zdania: „stwierdzi że w sprawie zachodzi nieważność postępowania...”

¹ Art. 179a. USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270 z późn. zm. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, 803)

albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione – wywołuje poważne i uzasadnione wątpliwości gdyż jest to immanentnie związane z badaniem skargi kasacyjnej i jej podstaw, a w rezultacie – z uchyleniem lub nieuchyleniem (zaskarżonego) orzeczenia.

Jednakże, wątpliwości te nie są ani usunięte ani rozstrzygnięte, w doktrynie, pracach naukowych i w judykaturze można odnaleźć pogląd, że autokontrola jest instytucją dokonywana przez sądy administracyjne **na podstawie skargi kasacyjnej**, co wnioskowane jest z treści przepisu: *"albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione"*. Można przy tym odnaleźć w tym samym miejscu logiczne niespójności i wzajemne sprzeczności, w szczególności, że instytucja ta jest stosowaną przez sąd z urzędu, a tym samym **niezależnie od złożonej skargi kasacyjnej**.

Rzeczą najbardziej istotną przy takim pojmowaniu instytucji samokontroli, kontroli na podstawie skargi kasacyjnej – jest oczywista sprzeczność z jej celowością. Celem autokontroli jest bowiem podjęcie przez sąd administracyjny stosownych czynności celem **wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego rozstrzygnięcia – a nie badanie podstaw skargi kasacyjnej**.

Zgodnie z treścią art. 183. § 1. p.p.s.a.² **„Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych.”** – co oznacza, że:

badanie, stwierdzenie przez wojewódzki sąd administracyjny, czy wniesiona skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy czy też nie, narusza art. 13. § 1. p.p.s.a.³: **„Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.”**

Mając na uwadze powyższe, należałoby zamienić drugie zdanie przepisu art. 179a p.p.s.a. w następujący sposób **„...stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo rozstrzygnięcie jest wadliwe”** – analogicznie

zmienić i uzupełnić należałoby też trzecie zdanie, **„uchyla wyrok lub postanowienie, bada przesłanki uchylenia, stwierdzenia nieważności oraz wydania decyzji lub postanowienia administracyjnego z naruszeniem prawa...”**.

Rzeczą być może zasadną, byłoby pewne przeredagowanie, wyodrębnienie 2-3 punktów w tym artykule, zaznaczenie **„wojewódzki sąd administracyjny z urzędu stwierdzi”**. Zbędnym będzie prawdopodobnie zbyt doprecyzowanie **„błędnego, wadliwego rozstrzygnięcia jako fałszywego czy niezgodnego z istotnym stanem rzeczy”**, gdyż wydaje się, że wystarczająco jest ono ugruntowane w orzecznictwie.

² Art. 183. § 1. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...

³ Art. 13. § 1. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...

Analogicznie, dana jest wykładnia „orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu” (w art. 184 p.p.s.a.), w tym np. **determinującej treść sentencji orzeczenia oceny prawnej**, konieczności brania pod uwagę **nie tylko literalnej treści – sentencji ale też uzasadnienia**.

Rzeczą kluczową jest rozróżnienie właściwości sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Autokontrola nie jest bowiem rozpoznaniem skargi kasacyjnej i jej podstaw przez sąd I instancji. Rzeczą istotną jest, że zgodnie z art. 173. § 1. p.p.s.a. ⁴ *“Naczelny Sąd Administracyjny nie bada z urzędu orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Rozpoznaje natomiast skargi kasacyjne wniesione od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.”*

Stąd też rzeczą o podstawowym znaczeniu jest rozróżnienie „orzeczenia” – badanego w trybie autokontroli przez wojewódzki sąd administracyjny od „skargi kasacyjnej” – rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

W judykaturze podkreśla się też, że „**autokontrola w przywołanym przepisie art. 179a p.p.s.a. jest instytucją stosowaną przez sąd z urzędu**” ⁵. Słusznie wskazuje się też w doktrynie, że „**możliwość złożenia wniosku o dokonanie przez sąd autokontroli jest jedynie opcjonalna**”

Jednakże, w judykaturze podkreśla się, że instytucja autokontroli, jako środek umożliwiający dokonanie kontroli legalności aktu przez podmiot wydający dane rozstrzygnięcie, budzić może wątpliwości na tle realizacji podstawowych zasad postępowania sądownoadministracyjnego, a także prawa strony do sądu.

Istotą autokontroli dokonywanej przez sąd administracyjny jest umożliwienie podjęcie stosownych czynności celem wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego rozstrzygnięcia, a tym samym nie jest nią badanie skargi kasacyjnej, które należy do wyłącznej właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dorobek doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych przyczynia się do ustalenia charakteru instytucji autokontroli. Na szczególne wyróżnienie zasługuje tu praca Krzysztofa Zaorskiego „*Błędne uzasadnienie orzeczenia (art. 184 p.p.s.a.) a prawo do sądu.*” ⁶. W artykule tym, w kontekście przepisu art. 184 p.p.s.a. prezentowane jest prawo do sprawiedliwego procesu (jako zasada prawa i prawo jednostki).

Jednocześnie autor zauważa, że zastosowanie tego przepisu w określonych sytuacjach, w przypadku błędnych uzasadnień orzeczeń, może naruszać prawo do sprawiedliwego procesu.

⁴ Art. 173. § 1. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...

⁵ M. Adamczyk. Autokontrola w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Acta Universitatis Wratislaviensis. No 4116. Przegląd prawa i Administracji CXXVIII.

⁶ K. Zaorski „Błędne uzasadnienie orzeczenia (art. 184 p.p.s.a.) a prawo do sądu. Studia prawnicze. Polska Akademia Nauk. Instytut Nauk Prawnych. Zeszyt 4. (200) 2014. Warszawa 2014.

Zaakcentować należy w tym miejscu zbieżny pogląd autora dotyczący uzasadnienia orzeczenia z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2020 r., I FSK 1414/17.⁷

Oznacza to, że orzeczenie sądu I instancji nie będzie się poddawało takiej kontroli w przypadku braku wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy, czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda zawarte, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny, czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego orzeczenia sądu (por. wyroki NSA z 15 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 986/09; z 12 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2338/13).

Funkcja uzasadnienia wyroku wyraża się bowiem i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia, w sytuacji gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli (por. wyrok NSA z 19 listopada 2014 r., I OSK 794/13).

Bardzo istotne miejsce w uzasadnieniu ma ustalenie stanu faktycznego, sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy nie dokonując samodzielnie ustaleń w zakresie objętym sprawą administracyjną. Sąd ten bada, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organy administracji publicznej, których decyzje zostały zaskarżone, odpowiadają prawu (zob. uchwała NSA wydana w pełnym składzie z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSA WSA 2010, nr 1, poz. 1). W tym kontekście prawidłowość ustalenie stanu faktycznego jest tym bardzo istotnym elementem orzeczenia, które nie jest kontrolowane przez NSA i powinno być poddane autokontroli.

MAJĄC NA UWADZE POWYŻSZE

niniejsza Petycja w sprawie zmiany przepisu art. 179a USTAWY z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸ – jest w pełni uzasadniona.

Fundamentalnym celem zmiany przepisu art. 179a p.p.s.a. jest niewątpliwie usprawnienie procesu sądownoadministracyjnego, umożliwienie rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z zasadą ekonomii procesowej, wyeliminowanie przez sądy administracyjne z urzędu *błędnych, wadliwych rozstrzygnięć jako fałszywych czy niezgodnych z istotnym stanem rzeczy lub prawem*, z uwzględnieniem i poszanowaniem prawa do sprawiedliwego procesu (jako zasady prawa i prawa jednostki).

⁷ Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2020 r., I FSK 1414/17.

⁸ Art. 179a. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...