



Warszawa, 28.02.2006 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*dr Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO-522091-V-KD/06**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22827 64 53

Pan prof. Janusz Trzcíński  
Prezes  
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Od ponad dwóch lat funkcjonuje w Polsce zreformowane sądownictwo administracyjne. Postępowanie przed sądami administracyjnymi odbywa się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Analiza skarg, które przez ten czas wpływały do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, a których przedmiotem były zagadnienia związane ze wskazaną procedurą, skłania Rzecznika Praw Obywatelskich do konstatacji, że nie wszystkie uregulowania przewidziane w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należyście sprawdzily się w praktyce. Niektóre z nich wymagają zmian, czy też doprecyzowania, niektóre istotne kwestie, dotąd nie objęte przedmiotem regulacji ustawowej, powinny zostać w tej ustawie uregulowane. Potrzeba korekty niektórych przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika ponadto z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W niniejszym wystąpieniu pragnę przedstawić Panu Prezesowi te problemy, które w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich wymagają rozważenia potrzeby dokonania określonych zmian w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

1. Zgodnie z zaleceniami Rec (2000)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 19 stycznia 2000r. w sprawie ponownego rozpatrywania lub wznawiania pewnych spraw na poziomie krajowym na skutek wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, państwa członkowskie powinny zbadać swoje krajowe systemy prawne w celu zapewnienia, iż istnieją odpowiednie

możliwości ponownego rozpatrzenia sprawy, łącznie ze wznowieniem postępowania, w przypadkach, w których Europejski Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji. W szczególności chodzi o sytuacje, gdy pokrzywdzona strona w dalszym ciągu odczuwa bardzo poważne negatywne konsekwencje, wynikające z rezultatu spornej decyzji krajowej, które nie zostały wystarczająco naprawione poprzez słuszne zadośćuczynienie i nie mogą zostać skorygowane, za wyjątkiem ponownego rozpatrzenia lub wznowienia sprawy.

Powyższe zalecenie, na gruncie polskiego prawodawstwa zrealizowane zostało jedynie w procedurze karnej. Art. 540 § 3 Kodeksu postępowania karnego przewiduje, że postępowanie karne wznowia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Niestety, analogicznego rozwiązania nie przewidziano ani w procedurze cywilnej ani w procedurze sądownoadministracyjnej. W związku z powyższym obywatel, w którego sprawie Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok stwierdzający naruszenie praw skarżącego chronionych Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, nie ma możliwości doprowadzenia do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego, zakończonego prawomocnym orzeczeniem.

Potrzebę podjęcia we wskazanym zakresie stosownych działań legislacyjnych w procedurze cywilnej Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości wystąpieniem z dnia 4.01.2006r. (pismo nr RPO-521871-IV-ST/06) i uzyskał informację, że w przygotowywanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekcie zmiany odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o wznowieniu postępowania problem ten znajdzie rozwiązanie. Niezbędne wydaje się również rozważenie wprowadzenia do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulacji, które umożliwiłyby realizację wskazanych zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy.

2. W wyroku z dnia 13 grudnia 2005r. (sygn. akt SK 53/04, opubl. Dz.U. Nr 250, poz. 2118) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 19 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przepis art. 19 ustawy jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ pomija te podstawy wyłączenia sędziego, które umożliwiają uwzględnienie i ocenę wszelkich okoliczności budzących wątpliwości co do bezstronności sędziowskiej. Do takich okoliczności Trybunał Konstytucyjny zaliczył między innymi te, w których sędzia orzekający miał wcześniej związki z rozpatrywaną sprawą. Trybunał wyjaśnił, że chodzi tu o związki polegające na pozostawaniu przez sędziego w stosunku służbowym lub urzędowym wymagającym podejmowania odpowiednich czynności urzędowych, odnoszących się do przedmiotu rozstrzygnięcia w danym postępowaniu

sądowym. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż nie w każdym przypadku, w sytuacji, gdy sędzia był zaangażowany w jakimkolwiek stopniu w wypracowaniu stanowiska (poglądu prawnego) istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, zachodzi potrzeba jego wyłączenia. Zależać to będzie zawsze od oceny konkretnego przypadku, dokonanej przez właściwy organ sądowy.

Wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 21 grudnia 2005r. i z tą datą przepis art. 19 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakwestionowanym przez Trybunał zakresie, utracił moc obowiązującą. Nie ulega wątpliwości, iż w tej sytuacji, gdy z obrotu prawnego wyeliminowany został tylko pewien zakres normy prawnej zawartej w art. 19 tej ustawy, istnieje potrzeba interwencji ustawodawcy, w kierunku uzupełnienia tej normy w wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny zakresie. W przeciwnym razie stosowanie art. 19 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być utrudnione, w szczególności zaś prowadzić do rozbieżności w wykładni treści tego uregulowania.

3. Zakres przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego został wyznaczony w przepisach art. 3-5 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Niewątpliwie, zakres działania sądów administracyjnych został ukształtowany w tej ustawie bardzo szeroko. Obejmuje on w zasadzie całokształt działalności administracji publicznej. Jednak pewne istotne obszary działalności, istotne z punktu widzenia prawa obywateli do kontroli sądowej działania organów administracji publicznej, zostały pozostawione poza właściwością sądów administracyjnych. W świetle treści art. 3 pkt 5 i 6 ustawy poza kognicją sądów administracyjnych pozostają akty prawa miejscowego oraz inne akty o charakterze ogólnym organów, które nie są organami jednostek samorządu terytorialnego. Na okoliczność tę zwracał uwagę już w toku prac legislacyjnych J. Świątkiewicz (por. J. Świątkiewicz „Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie, Warszawa 2004r., s. 15-17 i powołane tamże inne publikacje autora), wskazując iż sądownoadministracyjna kontrola samorządu nie powinna ograniczać się jedynie do samorządu terytorialnego, gdyż naruszać prawo w tej prawnej formie mogą również organy innych samorządów: zawodowego, gospodarczego, uczelnianego. Doświadczenia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, iż istnieje potrzeba objęcia kontrolą sądu administracyjnego aktów organów samorządu innego niż terytorialny. Przepisy szczególne przewidują wprawdzie możliwości poddania rozstrzygnięć takich samorządów kontroli sądu powszechnego, ale z reguły wyłącznie w sprawach indywidualnych. Akty o charakterze ogólnym organów takich samorządów nie podlegają zaś co do zasady kontroli sądu administracyjnego, pozostając tym samym w ogóle poza kontrolą organów sądowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest oczywiście świadom, iż w świetle treści art. 94 Konstytucji RP to wyłącznie organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej są uprawnione do ustanawiania aktów prawa miejscowego. W praktyce zdarza się

jednak często, co wynika ze spraw prowadzonych w Biurze Rzecznika, iż również inne organy wydają akt prawne o charakterze powszechnie obowiązującym na danym terenie albo w odniesieniu do określonej grupy podmiotów. Fakt, iż w świetle Konstytucji RP nie są to akty prawa miejscowego nie powinien wyłączać w ogóle możliwości oceny legalności takich - istniejących w obrocie i wywołujących konkretne skutki prawne - uregulowań przez sąd administracyjny.

4. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa wiele skarg dotyczących nadmiernego sformalizowania podstaw skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie skarżących sposób sformułowania w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przepisów określających podstawy skargi kasacyjnej nie tylko budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, ale prowadzi w praktyce do znacznego ograniczenia możliwości poddania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych kontroli sądu drugiej instancji, poprzez zbyt wąskie ukształtowanie tych podstaw.

Zgodnie z art. 174 pkt 1 i 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podstawę skargi kasacyjnej może stanowić:

- 1) naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przyjęta konstrukcja podstaw prawnych skargi kasacyjnej była wzorowana na art. 393<sup>1</sup> (aktualnie podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, określa, identycznie jak w powołanym przepisie - art. 398<sup>3</sup> § 1 Kodeksu postępowania cywilnego). Rozwiązanie takie jest przedmiotem powszechnej krytyki w literaturze przedmiotu. Wskazuje się, że przyjęcie wzorem postępowania cywilnego podstaw kasacji nie uwzględnia zakresu właściwości sądu administracyjnego i związanego z tym ukształtowania postępowania sądownoadministracyjnego (por. B. Adamiak, glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.03.2004r., sygn. OSK 81/04, OSP 2004/11). W doktrynie prawa administracyjnego, inaczej niż na gruncie procedury cywilnej, ukształtowała się koncepcja podziału tego prawa na normy ustrojowe, materialne i procesowe; podstawy skargi kasacyjnej nie nawiązują w żadnej sposób do naruszeń norm prawa ustrojowego (H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Warszawa 2005, s. 543-544).

Podnosi się, iż pierwsza z podstaw skargi kasacyjnej została sformułowana nieprawidłowo, z tego względu, iż sąd administracyjny w zasadzie nie stosuje norm prawa materialnego (por. Z. Kmiecik „Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego”, publ. PiP. 2005/1/s. 20). Prawo materialne stosuje organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Rolą sądu jest zaś kontrola stosowania norm prawa materialnego przez sąd. Dlatego też istnieje zasadnicza trudność w wykazaniu,

zgodnie z art. 174 pkt.1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, naruszenia prawa materialnego przez sąd poprzez „jego niewłaściwe zastosowanie”. Wskazanie zaś w skardze kasacyjnej przepisu prawa materialnego, który nie był zastosowany w sprawie przez sąd administracyjny czyni nieskutecznym zarzut błędnej jego wykładni lub niewłaściwego zastosowania, co w konsekwencji prowadzi do oddalenia skargi kasacyjnej (por. postanowienie NSA z dnia 15.03.2004r., sygn. FSK 258/2004, wyrok NSA z dnia 14.04.2004 r., sygn. OSK 121/2004, wyrok NSA z dnia 1.07.2004r, sygn. GSK 125/04).

Również powołanie w skardze kasacyjnej podstaw opartych na treści art. 174 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawia w praktyce trudności prowadzące do oddalenia skargi. Wątpliwości interpretacyjne, jak to ujęła B. Adamiak w powołanej wyżej glosie do wyroku NSA, „powstają w związku z koniecznością odpowiedzi na pytanie, czy chodzi o naruszenie przepisów postępowania regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi, czy zakresem tym należy objąć też nieuwzględnienie przez sąd naruszeń przepisów postępowania przez organ wykonujący administrację publiczną”. Zdaniem autorki ciężkie, kwalifikowane naruszenie przepisów postępowania administracyjnego przez prowadzący je organ będące podstawą wznowienia postępowania, lub inne naruszenie procedury, mogące mieć wpływ na wynik sprawy, a niedostrzeżone przez wojewódzki sąd administracyjny „ulega sanacji i nie może być podstawą skargi kasacyjnej”. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 174 pkt 2 ustawy skarżący musi bezwzględnie powołać przepisy postępowania sądownoadministracyjnego, którym uchybił sąd, uzasadnić ich naruszenie i wykazać, że wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest już pogląd, że zarzut oparty na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi musi być skierowany przeciwko wyrokowi sądu, a nie przeciwko decyzji organu administracji, (por. wyrok NSA W-wa z 1.07.2004r, GSK 125/04, ONSAiWSA 2004/3/67, wyrok NSA W-wa z 1.06.2004, GSK 73/04, M.Prawn. 2004/14/632, wyrok NSA W-wa z 14.04.2004, OSK 121/04, ONSA-WSA 2004/1//1).

Warto również podkreślić, iż na zakres faktycznej dostępności skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma wpływ także treść art. 183 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że sąd jest związany podstawami i wnioskami skargi. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie powołanych podstaw kasacyjnych, ale nie mogą w żaden sposób modyfikować podstaw kasacyjnych powołanych w skardze.

Podkreślić należy, iż wskazane wyżej wątpliwości, to tylko niektóre z problemów, jakie już zarysowały się wyraźnie w procesie stosowania przepisów o skardze kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Omówienie wszystkich wątpliwości wykraczałoby poza

ramy tego syntetycznego wystąpienia. Wskazane wyżej regulacje dotyczące podstaw skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego są krytykowane w doktrynie; powszechny jest pogląd, iż wskazane przepisy wymagają pilnej zmiany. Z uwagi na obszerność i stopień szczegółowości dostępnych w tym zakresie opracowań, nie ma potrzeby przytaczania w niniejszym piśmie poglądów poszczególnych autorów. Warto jedynie wskazać, iż poza wskazanymi wyżej publikacjami, krytycznie w sprawie treści art. 174 i art. 183 § 1 zd. drugie wypowiedzi mieli między innymi D. Szubielska („Czy podstawy skargi kasacyjnej zgodne są z Konstytucją RP”, Prz.Podat. 2005/6 s. 40-43), A. Skoczyłaś (glosa do postanowienia NSA z 5.08.2004r., sygn. FSK 299/04, publ. OSP 2005/3/36A), B. Gruszczyński ([w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Zakamycze 2005, s. 412-413).

Przepisy art. 174 i art. 183 § 1 zd. drugie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są również przedmiotem co najmniej kilku skarg konstytucyjnych, oczekujących na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny. Skarżący zarzucają, że przepisy te są niezgodne z Konstytucją, gdyż ograniczają prawo stron postępowania sądownoadministracyjnego do dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi (przykładowo sprawy o sygn. SK 34/05 i SK 61/05). Jeżeli Trybunał Konstytucyjny podzieli zarzuty skarżących i stwierdzi niezgodność zaskarżonych przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z Konstytucją RP, ustawodawca będzie zobligowany do zmiany przyjętego modelu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Wydaje się jednak, iż powszechne przekonanie o konieczności zmiany wskazanych uregulowań powinno skłaniać do rozważenia podjęcia prac legislacyjnych w omawianym zakresie bez potrzeby oczekiwania na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego.

5. W art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przewidziano odpowiedzialność państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Z dniem 1 września 2004r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu cywilnego, którą wprowadzono do obrotu prawnego nowe przepisy art. 417, art. 417<sup>1</sup> i art. 417<sup>2</sup> k.c. Nowelizacja ta na nowo, w sposób dostosowany do treści art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, określiła przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (władzy publicznej). Celem tych zmian było także całościowe unormowanie cywilistycznych skutków bezprawnego zachowania władzy publicznej. Nowe regulacje ustanawiają między innymi odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnych z prawem prawomocnych orzeczeń i ostatecznych decyzji.

Według art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa została zatem w tym przypadku uzależniona od stwierdzenia deliktu władzy państwowej we właściwym dla danej sprawy odrębnym postępowaniu. Do czasu uprawomocnienia się orzeczenia w takim

prejudycjalnym postępowaniu nie jest możliwe rozstrzygnięcie w sprawie roszczenia odszkodowawczego zgłoszonego przeciwko państwu stosownie do art. 417 k.c. (por. J.J. Skoczyłaś, „Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną”, Warszawa 2005, s. 215). Skuteczne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę powstałą przez wydanie prawomocnego orzeczenia wymaga zatem udowodnienia przez poszkodowanego w odrębnym postępowaniu, iż orzeczenie to jest niezgodne z prawem. Niestety, w ramach procedury sądownoadministracyjnej nie przewidziano środka prawnego, który umożliwiłaby uzyskanie poszkodowanemu orzeczenia stwierdzającego, że prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego jest niezgodne z prawem.

W Kodeksie postępowania cywilnego uregulowana została skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup> i nast. k.p.c.) Nie jest intencją Rzecznika dokonywanie w tym miejscu oceny funkcjonowania tej nowej instytucji prawnej, należy jednak stwierdzić, iż umożliwia ona obywatelom skuteczne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia. Przepisów k.p.c. dotyczących skargi nie stosuje się, co oczywiste, do orzeczeń sądów administracyjnych oraz ostatecznych decyzji. Jeżeli szkoda została wyrządzona orzeczeniem sądu administracyjnego, żądanie jej naprawienia powinno być w myśl art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. poprzedzone - podobnie jak w przypadku szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego - stwierdzeniem ich niezgodności we „właściwym postępowaniu”. Takiego postępowania jednak w obowiązującym prawie nie ma. Jakkolwiek ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje możliwość dokonania oceny legalności prawomocnego orzeczenia w określonych przypadkach - w razie wznowienia postępowania, czy też w postępowaniu o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, to jednak wskazane instytucje nie mogą być porównywane ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Przede wszystkim celem tych postępowań nie jest uzyskanie rozstrzygnięcia stwierdzającego, dla potrzeb późniejszego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa, że prawomocne orzeczenie jest niezgodne z prawem. Pozycja procesowa poszkodowanego, dochodzącego roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 417 k.c., zwłaszcza w postępowaniu dowodowym jest niewątpliwie dużo silniejsza, gdy dysponuje on orzeczeniem stwierdzającym wprost, iż dane rozstrzygnięcie jest niezgodne z prawem.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje zatem potrzeba wprowadzenia do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi środka prawnego, umożliwiającego obywatelom uzyskanie - w stosownym postępowaniu - orzeczenia stwierdzającego wprost, iż konkretne, prawomocne, rozstrzygnięcie sądu administracyjnego jest niezgodne z prawem, w celu umożliwienia im dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych od państwa w sposób równie skuteczny, jak w przypadku osób poszkodowanych przez wydanie niezgodnego z prawem

prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Odrębną kwestią jest natomiast ocena, czy środek taki powinien być wzorowany na funkcjonującej w procedurze cywilnej skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, czy też powinien zostać ukształtowany w sposób odmienny. Kwestia ta z pewnością wymaga wnikliwego rozważenia.

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Prezesowi, jako organowi najbardziej kompetentnemu do dokonania analizy i oceny potrzeby dokonania zmian w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r., Nr 14, poz. 147) i uprzejmie proszę o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

/-/