



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-720019-V/12/JG

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 23.08.2013r.

Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy sąd administracyjny orzekając o udzieleniu ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) jest zobowiązany uwzględnić oprócz wniosku skarżącego materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy?

Uzasadnienie

Na tle skarg badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, ujawnił się problem dotyczący tego, jakie wymogi powinny być spełnione przez składających wnioski o udzielenie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., zwanej dalej „*Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*” lub „*PPSA*”).

Na wstępie ustalenia wymaga to, czy przedstawione we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne spełnia warunki, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, to znaczy, czy stosowanie art. 61 § 3 *PPSA* wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Na powyżej sformułowane pytanie należy odpowiedzieć twierdząco.

Sądy administracyjne prezentowały następujące - rozbieżne - stanowiska w odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia:

- 1) odnoszące się pozytywnie do konieczności poszukiwania przez sąd administracyjny dowodów uzasadniających wniosek (np. w aktach sprawy) lub wskazujące na brak konieczności uprawdopodobnienia czy też udowodnienia przesłanek na mocy przedmiotowego przepisu:

postanowienie NSA z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II FZ 417/10 (w postępowaniu wпадkowym, wszczętym na skutek wniesienia przez stronę wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej, wojewódzki sąd administracyjny jest zobowiązany ocenić, czy zostały spełnione przesłanki wstrzymania zaskarżonego aktu nie tylko w oparciu o analizę wniosku strony, ale również dokumentów zebranych w aktach sprawy);

postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II FSK 1836/10 (sąd administracyjny jest zobowiązany do rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji jedynie poprzez odwołanie się do stanu faktycznego sprawy, udokumentowanego w aktach sprawy i jego oceny w świetle wymogów stawianych przez art. 61 § 3 *PPSA*);

postanowienia NSA z dnia: 12 lipca 2011 r., sygn. akt II FZ 330/11; 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II FZ 743/11 (sąd rozpoznający kwestię wpadkową nie orzeka wyłącznie na podstawie wniosku oraz dołączonych do niego dokumentów, ale na podstawie akt całej sprawy);

postanowienia NSA z dnia 10 stycznia 2013 r.: sygn. akt I FZ 564/12, sygn. akt I FZ 573/12, sygn. akt I FZ 574/12 (sąd administracyjny wydając orzeczenie powinien swoje rozstrzygnięcie oprzeć zarówno o wniosek skarżącego, jak i materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy i ocenić, czy występują wymienione przesłanki wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu);

postanowienia NSA z dnia 21 stycznia 2013 r.: sygn. akt II FZ 1076/12, sygn. akt II FZ 1077/12 (sąd badając okoliczności przytoczone przez stronę, ma obowiązek dokonać ich oceny także w kontekście całej sprawy - analiza akt);

postanowienia NSA z dnia 28 stycznia 2013 r.: sygn. akt II FSK 3088/12, sygn. akt II FSK 3089/12 (sąd orzekając w sprawie opiera się również na sytuacji materialnej skarżącego znajdującej się w aktach sprawy sądu pierwszej instancji);

postanowienie NSA z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt I FZ 15/13 (wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej powinien zostać poparty stosownymi dokumentami potwierdzającymi okoliczność spełnienia ustawowych przesłanek, gdyż sąd nie jest uprawniony przed jego rozpoznaniem do wzywania strony o przedstawienie takich dokumentów, jeśli nie dołączono ich do wniosku lub gdy nie ma ich w aktach sprawy);

postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II OZ 404/13 (przepis art. 61 § 3 *PPSA* zobowiązuje stronę do wskazania przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, nie nakładając obowiązku ich udowodnienia);

- 2) odnoszące się negatywnie do konieczności poszukiwania przez sąd administracyjny dowodów uzasadniających wniosek lub wskazujące, że wnioskodawca jest zobowiązany do uprawdopodobnienia przesłanek wskazanych w przedmiotowym przepisie:

postanowienie NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II FZ 182/10 (w celu wykazania, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenie skutków, strona ma obowiązek wykazać istnienie konkretnych okoliczności pozwalających stwierdzić, że wstrzymanie aktu lub czynności jest zasadne. Twierdzenia te powinny być co najmniej uprawdopodobnione);

postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1522/12 (obowiązek uprawdopodobnienia istnienia przesłanek z przedmiotowego przepisu spoczywa na wnioskodawcy. Przepis ten zobowiązuje stronę do wskazania przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, nie nakładając obowiązku ich udowodnienia, przy czym uprawdopodobnienie nie może z reguły opierać się na samych twierdzeniach strony. Sąd musi opierać się na jakimś materiale pozwalającym zająć stanowisko. Ciężar uprawdopodobnienia spoczywa na stronie, która wywodzi skutki prawne ze swych twierdzeń);

postanowienie NSA z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II OZ 877/12 (ciężar dowodu w zakresie uprawdopodobnienia okoliczności, stanowiących podstawę do wstrzymania wykonania zaskarżanego aktu spoczywa na wnioskodawcy);

postanowienia NSA z dnia: 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1990/12; 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 3070/12, sygn. akt I FZ 589/12, sygn. akt I GZ 423/12; 11 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2895/12 (obowiązek przedstawienia okoliczności, które pozwolą sądowi na dokonanie oceny, czy spełnione są przesłanki uzasadniające wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, spoczywa na wnioskodawcy. Nie jest wystarczające samo twierdzenie strony, uzasadnienie wniosku powinno odnosić się do konkretnych okoliczności pozwalających wywieść, że wstrzymanie zaskarżonego aktu lub czynności jest zasadne w stosunku do wnioskodawcy);

postanowienia NSA z dnia: 29 stycznia 2013 r., sygn. akt II FZ 1048/12; 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 2086/12 (brak uzasadnienia wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji uniemożliwia jego merytoryczną ocenę, a sąd nie jest zobowiązany przepisami *PPSA* do poszukiwania w aktach

administracyjnych zamiast wnioskodawcy argumentów i dowodów na poparcie jej twierdzeń);

postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt II FZ 1048/12 (ciężar dowodu w zakresie wykazania okoliczności stanowiących podstawę do wstrzymania wykonania zaskarżanego aktu spoczywa na wnioskodawcy i sprowadza się do przedstawienia konkretnych zdarzeń, które mogłyby uprawdopodobnić, że wykonanie zaskarżonego orzeczenia faktycznie spowoduje znaczną szkodę lub powstanie trudnych do odwrócenia skutków);

postanowienie NSA z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt II FSK 410/13 (przedmiotowy przepis nie nakłada wprawdzie obowiązku udowodnienia przesłanek wstrzymania wykonania aktu lub czynności, nie zwalnia jednak wnioskodawcy od obowiązku uprawdopodobnienia istnienia tych przesłanek; sąd z urzędu nie bada faktu, czy szkoda lub trudne do usunięcia skutki rzeczywiście mogą zaistnieć - wykazanie tego faktu ciąży na wnioskodawcy, który jest zobowiązany m.in. do poparcia swojego wniosku stosownymi dokumentami);

postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II GZ 323/13 (uprawdopodobnienie okoliczności przemawiających za wstrzymaniem wykonania zaskarżonej decyzji spoczywa na stronie skarżącej).

Ponadto, w niektórych kategoriach spraw administracyjnych (decyzje administracyjne dotyczące rozbiórek obiektów budowlanych) sądy administracyjne wskazywały, że w niektórych przypadkach akt lub czynność administracyjna same w sobie uzasadniają pozytywne rozpatrzenie wniosku (por. np. postanowienia NSA z dnia 4 stycznia 2013 r.: sygn. akt II OSK 2943/12, sygn. akt II OZ 1133/12).

Przywołane powyżej wyroki wskazują, że art. 61 § 3 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a zatem warunek, o którym mowa w art. 15 § 1 pkt 2 *PPSA* jest spełniony. Uzasadnia to przedstawienie wskazanych na wstępie zagadnienia do rozstrzygnięcia przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z art. 61 § 3 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, po przekazaniu sądowi skargi, sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie

o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części zaskarżonego aktu lub czynności administracyjnych (wskazanych w § 1 tego artykułu), jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. W orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie prawa, instytucja wskazana w tym przepisie nazywana jest ochroną tymczasową.

Art. 61 § 3 PPSA, jak również żadne inne przepisy *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* związane ze wskazaną w tym przepisie instytucją ochrony tymczasowej, nie wskazują, że to na skarżącym spoczywa obowiązek uprawdopodobnienia przesłanki niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. Przepisy *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* nie wskazują również, że sąd przy orzekaniu nie bierze pod uwagę dowodów znajdujących się w aktach sprawy. Do takich wniosków prowadzi, przede wszystkim, wykładnia systemowa, jako że wykładnia językowa nie daje jednoznacznych rezultatów.

Przepis art. 61 § 3 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* nie zawiera pojęć, którymi posługują się inne przepisy tego aktu normatywnego (takimi jak „uprawdopodobnienie”, czy też „dowody”). Należy więc zbadać znaczenie pojęcia „wniosek” użytego w tym przepisie.

Zgodnie z *Podręcznym słownikiem języka polskiego* (oprac. Elżbieta Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996 r.), słowo „wniosek” ma następujące znaczenia:

- «to, co ktoś proponuje, projekt przedstawiony do rozważenia i decyzji, propozycja»;
- «to, co z czegoś wynika; wynik rozumowania, konkluzja; w logice: twierdzenie wyprowadzone z innych zdań uznanych za prawdziwe»;
- «pisemne podanie, prośba do władz w jakiejś sprawie».

Jak wynika z powyższego, niektóre ze znaczeń pojęcia „wniosek” nie obejmują konieczności uzasadnienia, uprawdopodobnienia, czy też udowodnienia kierowanych żądań, propozycji. Natomiast jedno z nich wyraźnie odwołuje się do dowodzenia określonych tez.

Wobec użycia przez ustawodawcę niejednoznacznego pojęcia w treści przepisu regulującego udzielenie ochrony tymczasowej, należy - kierując się naczelną zasadą

wykładni językowej, że nie dokonuje się wykładni tego, co jasne (*clara non sunt interpretanda*) - ustalić znaczenie przedmiotowego przepisu posługując się dyrektywami innych rodzajów wykładni.

W przepisach *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* można znaleźć kilka przykładów norm, które obligują strony postępowania do uprawdopodobnienia danej tezy. I tak, zgodnie z art. 79 § 1 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* ustanowienia kuratora jest związane z uprawdopodobnieniem przez wnioskodawcę, że miejsce pobytu strony nie jest znane. Innym przykładem jest konieczność uprawdopodobnienia okoliczności wskazujących na brak winy w uchybieniu terminu przy składaniu wniosku o jego przywrócenie (art. 87 § 2 *PPSA*), Przytoczone przykłady wyraźnie wskazują na wolę ustawodawcy związaną z nałożeniem na wnioskodawcę we wskazanych przypadkach spełnienia - poza wskazanymi w art. 64 *PPSA* wymogami formalnymi - warunku polegającego na przytoczeniu okoliczności uprawdopodobniających daną tezę. Analogicznego sformułowania nie zawiera natomiast art. 61 § 3 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

Jednakże przykładem, który zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powinien przesądzać o wykładni przepisu art. 61 § 3 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* jest art. 284 tej ustawy, na podstawie którego możliwe jest udzielenie ochrony tymczasowej wnoszącemu skargę o wznowienie postępowania. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że udzielenie ochrony tymczasowej jest możliwe „w razie uprawdopodobnienia, że zgłaszającemu wniosek grozi niepowetowana szkoda”. Art. 284 *PPSA* jest interpretowany jednolicie; sądy administracyjne uznają, że sąd przy ocenie problematyki z tego zakresu musi opierać się na jakimś wskazanym przez stronę materiale, który pozwalałby mu zająć określone stanowisko w sprawie (por. postanowienia NSA z dnia: 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 372/11; 21 lutego 2011 r., sygn. akt I FSK 790/10; 28 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 359/10; 29 września 2010 r., sygn. akt II FSK 1260/10; 7 maja 2008 r., sygn. akt I OZ 310/08). W ocenie Rzecznika, nie można zatem uznać, że przepis, który nie zawiera podobnego sformułowania, może być podstawą do nałożenia na skarżącego ciężaru uprawdopodobnienia wystąpienia przesłanek, o którym mowa w przedmiotowym przepisie.

W ocenie Rzecznika, rezultaty wykładni językowej i systemowej pozwalają więc stwierdzić, że pojęcie „na wniosek” użyte w przepisie art. 61 § 3 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* odnosi się wyłącznie do wskazania inicjatora tego postępowania wпадkowego. Z treści przedmiotowego przepisu wynika bowiem, że ochrona tymczasowa nie może być udzielona z urzędu (por. B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, 4 Wydanie, Warszawa 2011).

Na marginesie Rzecznik chciałby wskazać, że nie można uznać, iż przytoczenie okoliczności uprawdopodobniających zaistnienie przesłanek wskazanych w art. 61 § 3 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* mieści się w pojęciu „uzasadnienie” użytym w art. 64 § 2 tej ustawy. Taka teza - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - przeczyłaby racjonalności ustawodawcy, który wskazał wyraźnie na dodatkowy wymóg uprawdopodobnienia m.in. w odniesieniu do poszczególnych rodzajów pism wskazanych w powyższych przykładach, np. w art. 284 *PPSA*. „Uzasadnienie” i „uprawdopodobnienie”, a także „udowodnienie” mają na gruncie przepisów *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* inny zakres pojęciowy (uzasadnienie to podanie motywów działania, uprawdopodobnienie - uczynienie prawdopodobnym, a udowodnienie - poparcie czegoś dowodami, przeprowadzenie dowodu).

Istotne dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego jest również wskazanie na treść art. 133 § 1 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, zgodnie z którym sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2 *PPSA*. W świetle tego przepisu - w związku z art. 166 *PPSA* - sąd ma powinność (orzekając np. w sprawie złożonego wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej) oparcia swojego rozstrzygnięcia na podstawie akt sprawy (por. np. postanowienia NSA z dnia: 12 lipca 2011 r., sygn. akt II FZ 330/11; 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II FZ 743/11).

Podsumowując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uzasadnione jest twierdzenie, iż sąd administracyjny wydając orzeczenie powinien oprzeć swoje rozstrzygnięcie zarówno o wniosek skarżącego, jak i materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy i ocenić, czy występują wymienione przesłanki do udzielenia ochrony

tymczasowej. Ciężar uprawdopodobnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie nie spoczywa na skarżącym. Skarżący jest natomiast zobowiązany uzasadnić wniosek, zgodnie z ogólną regułą wynikającą z art. 64 § 2 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Sąd decyduje natomiast o tym, czy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (z wyjątkami wskazanymi w przedmiotowym przepisie) i czy - w granicach jego uznania - ochrona tymczasowa może być udzielona w danej sprawie.

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich