

Jerzy Zduńczyk

Kronika adwokatury : z prac Komisji Nowelizacji Prawa przy Okręgowej Radzie Adwokackiej

Palestra 38/5-6(437-438), 200-204

1994

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

► Na wniosek redaktora naczelnego Prezydium NRA w dniu 11 maja 1994 r. powołało w skład Kolegium miesięcznika „Palestra” adwokata Andrzeja Marcinkowskiego z Izby Poznańskiej oraz prof. dr. hab. Krzysztofa Pietrzykowskiego z Uniwersytetu Warszawskiego – Dyrektora Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego. Gratulujemy.

► NRA przekazała 10 mln złotych w ramach społecznej akcji, która umożliwiła większej liczbie polskich weteranów wzięcie udziału w obchodach 50 Rocznicy Bitwy pod Monte Cassino.

■ Z prac Komisji Nowelizacji Prawa przy Okręgowej Radzie Adwokackiej

Na zebraniu Komisji Nowelizacji Prawa ORA w Warszawie był diskutowany projekt ustawy Ministerstwa Sprawiedliwości o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W wyniku dyskusji adwokat Jerzy Zduńczyk zebrał uwagi do projektu.

Zwrócić należy uwagę na propozycję ograniczonego odstąpienia od kasacyjnego charakteru Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wybrane zagadnienia dotyczące projektu Ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym

Przede wszystkim należy podkreślić, że projekt ustawy dotyczy nie tylko ustroju NSA, ale również postępowania przed tym sądem. W świetle obowiązujących przepisów, postępowanie przed NSA uregulowane jest w dziale VI **Kodeksu postępowania administracyjnego**, a art. 211 k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w przepisach tego kodeksu nakazywał odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c.

Odrębne uregulowanie postępowania przed Sądem Administracyjnym jest ze wszech miar pożądane, gdyż przepisy k.p.a. dotyczące zaskarżania decyzji do Sądu Administracyjnego regulowały tylko niewielką część tego postępowania, a przepisy k.p.c. bardzo często nie odpowiadały specyfice postępowania przed NSA. Stwierdzenie zaś, że przepisy k.p.c. stosuje się „odpowiednio”, pozwalało na dużą dowolność w interpretacji przepisów **Kodeksu**

postępowania cywilnego w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Jednakże projekt ustawy nie jest w tym zakresie konsekwentny. W art. 62 stwierdza się bowiem, że w sprawach nie unormowanych w ustawie do postępowania przed sądem administracyjnym stosuje się przepisy **Kodeksu postępowania administracyjnego** enumeratywnie wyliczone w tym przepisie. Jeśli projekt ustawy ma regulować postępowanie przed NSA, nie powinien odwoływać się do innych przepisów, a powinien te przepisy k.p.a., które mają obowiązywać w postępowaniu przed sądem, po odpowiednim przereklamowaniu włączyć do ustawy.

Po pierwsze, mogą zaistnieć wątpliwości, czy dane zagadnienie jest wyczerpująco uregulowane w ustawie i czy wobec tego stosować powołane przepisy k.p.a., czy też nie. A i ze względów praktycznych, trudno jest stosować ustawę i stale posługiwać się dodatkowo **Kodeksem postępowania administracyjnego** porównując obie ustawy, aby ustalić, czy stosować przepisy k.p.a., czy ustawy. Argument, że włączając przepisy k.p.a. wymienione w art. 62 projektu zbytnio się rozbuduje ustawę, nie jest zasadny, bo lepszym rozwiązaniem jest, by ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym była obszerniejsza, ale obejmowała całokształt zagadnień związanych z postępowaniem przed tym sądem, bez konieczności sięgania do przepisów k.p.a., by móc prawidłowo przeprowadzić postępowanie.

To samo dotyczy odniesienia się w powołanym już art. 62 do posiłkowego stosowania k.p.c.

Reasumując uważam, że w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym należy zamieścić całość postępowania przed tym sądem bez odwoływania się do stosowania innych ustaw.

Drugim zasadniczym problemem jest odstąpienie w projekcie ustawy, w pewnych wyjątkowych sytuacjach, od kasacyjnego charakteru NSA.

Art. 30 projektu przewiduje możliwość wydania wyroku rozstrzygającego merytorycznie sprawę w sytuacji, gdy organ, którego akt lub czynność była przedmiotem orzeczenia Sądu, nie stosuje się do tego orzeczenia lub też w razie stwierdzenia, że organ nie zastosował się wobec wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu. To odstępstwo od charakteru kasacyjnego Sądu Administracyjnego należy uznać za słuszne, gdyż w świetle dotychczasowych przepisów, nie było prawnej możliwości wyegzekwowania wykonania wyroków NSA w zakresie stosowania art. 209 k.p.a., oraz przełamania bezczynności organu administracji.

Takie rozstrzygnięcie może nasuwać wątpliwości teoretyczne, a nadto i duże wątpliwości praktyczne, ale dotychczasowa praktyka

wskazuje, że przepisy zawarte w art. 30 projektu ustawy mogą znacznie zwiększyć efektywność orzecznictwa NSA. Dodać zresztą trzeba, że według projektu sąd nie jest zobowiązany, nawet w wyżej wskazanych przypadkach, do rozstrzygnięcia sprawy, a ma tylko taką możliwość, i należy przyjąć, że z takiej możliwości skorzysta tylko wtedy, gdy materiał dowodowy zebrany w sprawie nie będzie budził żadnych wątpliwości.

Należy nadto rozważyć, czy wobec złamania zasady, iż Sąd Administracyjny jest tylko sądem kasacyjnym, nie należałoby w sytuacji, gdy organ administracji rozstrzygnął sprawę w sposób rażący, łamiąc prawo materialne, czy w takich wypadkach Sąd Administracyjny nie powinien mieć uprawnień również do wydania wyroku merytorycznego.

Jeśli bowiem Sąd taką decyzję czy postanowienie uchylił i wyraził ocenę prawną, to zgodnie z art. 29 projektu organ administracji jest tą oceną związany, a tym samym winien wydać rozstrzygnięcie, którego treść została już przesądzona przez sąd. Czy w tej sytuacji, ze względu na ekonomię procesową, skrócenie przebiegu postępowania, a tym samym szybsze załatwienie sprawy, nie należałoby sądowi dać możliwości rozstrzygnięcia sprawy merytorycznie? Problem jest na pewno dyskusyjny, ale jeśli mają już zaistnieć odstępstwa od kasacyjnego charakteru sądu, warto rozważyć, czy odstępstwa te nie powinny zostać rozszerzone w sprawach, w których rozstrzygnięcie jest oczywiste.

W odniesieniu do konkretnych przepisów, nie pretendując do wyczerpującego omówienia projektu ustawy, można poczynić następujące uwagi:

1. Art. 11 pkt 3 przewiduje możliwość powołania na sędziego NSA osoby, która nie ma dziesięcioletniego stażu pracy, o którym mówi art. 11 ust. 1 pkt 5. Nie wydaje się trafne, aby stwarzać jakiegokolwiek wyjątki przy ustalaniu kwalifikacji kandydata na stanowisko sędziego NSA – jeśli są ogólne kryteria, to każdy kandydat tym kryteriom winien odpowiadać. Stwarzanie wyjątków powoduje, że wyjątki te mogą być wykorzystywane dla różnych celów, niekoniecznie mających na celu dobro wymiaru sprawiedliwości (między innymi dla celów politycznych).

2. Art. 21 ust. 2 projektu wymienia przyczyny uchylenia przez NSA decyzji lub postanowień. Zaistniała tu pewna niekonsekwencja, gdyż obraza przepisów postępowania została potraktowana jako poważniejsze naruszenie niż obraza przepisów prawa materialnego.

Podstawą uchylenia decyzji może być bowiem naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub naruszenie

przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy. Nie kwestionując sformułowania dotyczącego naruszenia przepisów postępowania, należałoby przy obrazie przepisów prawa materialnego powrócić do sformułowania z art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a., który przewiduje, że decyzja podlega uchyleniu, jeżeli Sąd Administracyjny stwierdzi naruszenie prawa materialnego, chyba że naruszenie to nie miało wpływu na wynik sprawy.

3. Zasadnicze wątpliwości nasuwa art. 35 ust. 3 projektu, przewidujący przywrócenie terminu z ważnych powodów na wniosek stron.

Ogólne zasady przywrócenia terminu przewiduje projekt poprzez art. 62 w przepisach art. 58 do 60 k.p.a. Natomiast art. 35 ust. 3 projektu jest przepisem nieokreślonym, godzącym w stabilność decyzji ostatecznych, nie został wskazany żaden termin do złożenia wniosku, a więc wniosek taki może być złożony w każdym czasie, również wtedy, kiedy upłynął termin złożenia wniosku o przywrócenie terminu na zasadach ogólnych. Ponadto pojęcie „z ważnych powodów” jest nieokreślone i stwarza możliwość zupełnie dowolnej oceny. Do tego przepis nakazuje obligatoryjne przywrócenie terminu, jeśli zachodzą ważne powody.

Tego rodzaju przepis stwarza możliwość nadużycia prawa, dlatego jestem przeciwny jego umieszczeniu w ustawie o NSA.

4. Art. 42 ust. 1 projektu przewiduje, że osoby fizyczne mogą działać osobiście lub przez pełnomocnika. Projekt w sposób bezpośredni nie przewiduje, kto może być pełnomocnikiem osoby fizycznej. Jednakże art. 62 projektu inkorporuje do ustawy art. 33 ust. 1 k.p.a., który przewiduje, że pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna, posiadająca zdolność do czynności prawnych.

Przyjęcie tego przepisu oznaczałoby, że jedynym sądem, przed którym każda osoba fizyczna mająca zdolność do czynności prawnych może być pełnomocnikiem, jest Naczelny Sąd Administracyjny. A przecież podstawą skargi do Sądu Administracyjnego jest naruszenie prawa, stwierdzenie zaś takiego naruszenia wymaga wiadomości specjalnych.

Dlatego uważam, że należało w ustawie o NSA określić, kto może być pełnomocnikiem osoby fizycznej, powtarzając treść art. 87 k.p.c.

5. Nietrafnie chyba też przyjęto w art. 48 ust. 1 projektu możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. Postępowanie przed organami administracji jest w zasadzie niejawne. Przy czym organ w tym postępowaniu nie jest stroną, ale władzą. Dopiero w postępowaniu przed sądem obywatel i organ administracji są traktowani jako równe strony, mogące się swobodnie wypowiadać na temat sprawy. Możliwość wypowiedzenia się skarżącego przed sądem, jego udział w rozprawie, gdzie organ administracji jest równą

z nim stroną, jest jednym z istotnych elementów gruntujących przekonanie o praworządności w postępowaniu administracyjnym. Dlatego uważam za niesłuszne odebranie obywatelowi możliwości uczestniczenia w rozprawie przed sądem, nawet w sprawie, w przekonaniu sądu, oczywiście. Możliwość sprzeciwu nie wyłącza tego, że pierwsze orzeczenie w takiej sprawie zapadnie na posiedzeniu niejawnym, bez możliwości udziału skarżącego w sprawie. Ponadto nie wydaje się, by rozpatrywanie spraw na posiedzeniu niejawnym przyspieszyło tok postępowania, ponieważ obywatel, który odwołał się do NSA, jeżeli orzeczenie wydane na posiedzeniu niejawnym będzie dla niego niekorzystne, najpewniej złoży od niego sprzeciw, bo składając skargę wyraził już swoje niezadowolenie z rozstrzygnięcia organu administracji. Wydaje się, że ze względu na specyfikę postępowania przed Sądem Administracyjnym, które ma zapewnić ochronę praw i interesów obywateli przed błędami w pracy organów administracji, a czasami przed arogancją tych organów, postępowanie w tych sprawach w odniesieniu do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy winno być jawne i toczyć się na rozprawie.

6. Nietrafne wydaje się rozstrzygnięcie zawarte w art. 56 ust. 3 projektu. Przepis ten przewiduje, że sąd może określić wysokość kosztów zastępstwa uczestników postępowania, reprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, w zależności od charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

Nie wydaje się trafne, aby sąd oceniał wkład pracy pełnomocnika w przyczynienie się do wyjaśnienia sprawy i jej rozstrzygnięcia. Wysokość honorarium adwokata i radcy prawnego jest sprawą umowy między stroną a jej pełnomocnikiem (oczywiście w ramach urzędowych stawek). Umowa ta nie powinna podlegać ocenie sądu. Wyżej omawiany przepis mógłby mieć ewentualnie zastosowanie, gdyby pełnomocnik strony wymieniony w art. 56 ust. 3 nie określał wysokości kosztów zastępstwa prawnego, pozostawiając ustalenie tych wysokości ocenie sądu.

Tych kilka uwag nie pretenduje do oceny całego projektu ustawy o NSA, lecz są to jedynie spostrzeżenia dotyczące niektórych zagadnień uregulowanych w tym projekcie.

Jerzy Zduńczyk