

Grzegorz Rząsa

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2004 r.

Palestra 51/5-6(581-582), 323-332

2006

Artykuł został 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.

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2004 r. ¹

GSK 125/04

Teza głosowanego wyroku brzmi²:

Przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) nie mają zastosowania w postępowaniu sądowym, nie mogą więc być naruszone przez sąd administracyjny; ich naruszenie w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji, a nie przez sąd, nie może stanowić zarzutu skargi kasacyjnej.

I. Komentowane orzeczenie stanowi ważną wypowiedź Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) w kwestii budzącej zasadnicze rozbieżności w piśmiennictwie i orzecznictwie, a związanej z możliwością powoływania w skardze kasacyjnej zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, a niedostrzeżonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) przy rozpoznaniu skargi na decyzję administracyjną. Zagadnienie to, związane z wykładnią art. 174 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, ma fundamentalne znaczenie dla praktyki, zwłaszcza jeżeli uwzględni się fakt, że w skargach na decyzje administracyjne bardzo często zarzuca się organom administracji naruszenie przepisów postępowania, w tym przepisów o postępowaniu dowodowym.

Już w tym miejscu chciałbym zaznaczyć, że o ile samo głosowane rozstrzygnięcie nie nasuwa wątpliwości co do jego trafności, to sformułowana teza budzi pewne

¹ ONSAiWSA 2004, z. 3, poz. 67.

² W komentowanym orzeczeniu sformułowano trzy tezy: dwie pierwsze dotyczą zagadnień prawa materialnego, trzecia kwestii proceduralnych – niniejsza glosa poświęcona jest tylko tej trzeciej tezie.

³ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”.

zastrzeżenia. Przede wszystkim wydaje się, że ujęta została zbyt kategorycznie. Po drugie, może ona być różnie rozumiana, zwłaszcza jeżeli skonfrontujemy ją z wywodami uzasadnienia.

II. W piśmiennictwie pogląd najdalej idący – w interesującej nas problematyce – reprezentuje B. Adamiak. Autorka ta mianowicie uważa, że podstawą skargi kasacyjnej jest naruszenie przepisów postępowania sądownoadministracyjnego. Natomiast kwalifikowane naruszenie przepisów postępowania administracyjnego przez organ wykonujący administrację publiczną, będące podstawą wznowienia postępowania (art. 145 § 1 k.p.a., art. 240 § 1 ordynacji podatkowej), lub naruszenie innych przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a niedostrzeżone przez wojewódzki sąd administracyjny, ulega sanacji i nie może być podstawą skargi kasacyjnej⁴.

Pogląd powyższy podziela Z. Kmieciak, twierdząc, że przemawia za nim treść obowiązujących przepisów. Zaznacza jednak równocześnie, że odrębnym problemem jest prawidłowość ustanowionej konstrukcji i czy podstawy skargi kasacyjnej nie zostały ujęte zbyt wąsko⁵.

Zupełnie inny pogląd zaprezentował natomiast B. Gruszczyński, który uważa, że naruszenie przepisów postępowania w trakcie postępowania administracyjnego, niezauważone przez sąd pierwszej instancji, może być podniesione przez wskazanie w podstawie kasacyjnej stosownego przepisu k.p.a. lub ordynacji podatkowej⁶.

Autor ten, rozwijając wskazany wyżej pogląd, podniósł, że prawidłowe sformułowanie podstawy kasacyjnej w związku z uchybieniami proceduralnymi poczynionymi przez organ administracji publicznej w trakcie postępowania administracyjnego, a prowadzącymi do wadliwego ustalenia stanu faktycznego, powinno polegać na wskazaniu jednego z następujących przepisów: 1) art. 1 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 p.p.s.a, albo 2) art. 141 § 4 p.p.s.a, ewentualnie 3) art. 145 § 1 lit. c p.p.s.a. w związku z przepisem procedury administracyjnej, którego naruszenia nie dostrzegł sąd I instancji⁷.

Również J. P. Tarno nie podziela poglądu B. Adamiak o sanacji naruszeń procedury, jakich dopuścił się organ administracji publicznej, a niedostrzeżonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Zdaniem tego autora, z trafnego poglądu, że

⁴ Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 marca 2004 r., OSK 81/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 11, poz. 135.

⁵ Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 24.

⁶ B. Gruszczyński, *Środki odwoławcze*, (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane)*, materiał na Konferencję Sędziów NSA, Popowo 20–22 października 2003 r., maszynopis powielony, Warszawa 2003, s. 75.

⁷ B. Gruszczyński, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 410–412. Dodać warto, że w opozycji do cytowanego wyżej poglądu B. Adamiak o sanacji naruszeń procedury administracyjnej pozostają również pozostali współautorzy tego *Komentarza*, czyli B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek – zob. s. 413.

podstawą skargi kasacyjnej jest naruszenie przepisów postępowania sądowno-administracyjnego, nie można wyprowadzać tezy o sanacji uchybień popełnionych przez organ. W takim przypadku należy w podstawie wskazać art. 145 § 1 pkt 1 lit. b lub 1 lit. c przez nieuwzględnienie skargi, mimo naruszenia przepisów przez organ w toku postępowania administracyjnego⁸. Można również odwrotnie, a mianowicie można zarzucić sądowi administracyjnemu naruszenie tego przepisu przez uwzględnienie skargi, chociaż postępowanie administracyjne nie było dotknięte żadną z wad w nim wymienionych. Natomiast błędy w ustaleniach co do faktów powstałych już po wydaniu zaskarżonego aktu lub czynności można zarzucić Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu przez wytknięcie naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.⁹.

III. W interesującej nas problematyce brak również jednolitości w wypowiedziach orzecznictwa.

W licznych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że zarzut naruszenia przepisów postępowania skierowany być musi przeciwko wyrokowi sądu, a nie przeciwko decyzji organu podatkowego¹⁰.

W mojej ocenie z tych wypowiedzi judykatury nie wynika, że uchybienia popełnione przez organ administracji publicznej ulegają sanacji w razie ich niedostrzeżenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się natomiast w sposób zdecydowany, że dla uwzględnienia skargi kasacyjnej opartej na podstawie z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. (w związku z nieprawidłowościami w postępowaniu administracyjnym niedostrzeżonymi przez sąd pierwszej instancji) nie wystarczy wskazanie samych przepisów procedury administracyjnej – konieczne jest powołanie także przepisów procedury sądowno-administracyjnej i wyraźne skierowanie zarzutu pod adresem WSA, a nie organu administracji publicznej.

Równocześnie wskazać można orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniające skargi kasacyjne oparte na podstawie przewidzianej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., w których skarżący wskazali wyłącznie przepisy procedury administracyjnej.

Na przykład w sprawie FSK 172/04¹¹ Naczelny Sąd Administracyjny uznał zasadność skargi kasacyjnej opartej – w zakresie podstawy z art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

⁸ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 247–248; por. też G. Borkowski, *Skarga kasacyjna – po roku obowiązywania ustawy*, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 3, s. 18.

⁹ J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 247–248.

¹⁰ Zob. np. wyrok NSA z 25 maja 2004 r., FSK 108/04 oraz z tego samego dnia w sprawie FSK 81/04 – powoływane za H. Knysiak-Molczyk, (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2005, s. 546; wyrok NSA z 19 maja 2004 r., FSK 80/04, ONSAiWSA 2004, z. 1, poz. 12; postanowienie NSA z 11 maja 2004 r., FSK 916/04, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 10, s. 60; wyrok NSA z 19 sierpnia 2004 r., FSK 377/04, LEX nr 143110.

¹¹ Wyrok z 21 kwietnia 2004 r., ONSAiWSA 2004, z. 2, poz. 31

– jedynie na art. 7, 77 i 80 § 1 k.p.a. Natomiast w sprawie zakończonej wyrokiem z 10 listopada 2004 r., OSK 802/04¹², Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną opartą wyłącznie na zarzucie naruszenia art. 28 i 29 k.p.a.

Przechodząc do zaprezentowania własnego stanowiska w sprawie, chciałbym podnieść, co następuje.

IV. 1. Podstawową dyrektywą przy interpretacji przepisów jest postulat wykładni zgodnej z Konstytucją RP¹³. Dyrektywę tę należy rozumieć w ten sposób, że w sytuacji wątpliwości interpretacyjnych należy wybierać – stosując powszechnie akceptowane metody egzegezy – taką wykładnię, która w najpełniejszy sposób pozwala uwzględnić wartości i normy konstytucyjne¹⁴. Innymi słowy, w sytuacji niejednoznacznego brzmienia przepisu, kiedy wykładnia językowa może prowadzić do rozbieżnych wniosków, konieczne jest poszukiwanie interpretacji, która pozwoli na uzgodnienie treści przepisu z Konstytucją¹⁵.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa.

Ta ogólna zasada w odniesieniu do orzeczeń sądowych została w art. 176 ust. 1 Konstytucji uszczegółowiona w ten sposób, że w stosunku do tych rozstrzygnięć (wydanych w pierwszej instancji) nie przewiduje się wyjątków od zaskarżalności. Przyjąć należy, że ten bezwzględny wymóg zaskarżalności odnosi się jednak tylko do orzeczeń co do istoty oraz postanowień kończących postępowanie w pierwszej instancji¹⁶. Natomiast postanowienia w sprawach wypadkowych objęte są tylko gwarancją z art. 78 Konstytucji RP, czyli dopuszczalne jest wyłączenie ich zaskarżalności.

¹² ONSAiWSA 2005, z. 3, poz. 53.

¹³ W odniesieniu do organów władzy publicznej, w tym sądów, postulat ten jest wyrazem operacjonalizacji art. 8 ust. 2 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK ZU 9/2004, poz. 96); por. też M. Haczkowska, *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 58–60.

¹⁴ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU 6/2003, poz. 62; wyrok Sądu Najwyższego z 7 listopada 2002 r., V CKN 1493/00, LEX nr 57238; uchwałę składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 1998 r., OPS 5/98, ONSA 1999, z. 1, poz. 1; uchwałę składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 września 2001 r., OPS 10/01, ONSA 2002, z. 1, poz. 10; A. Kabat, *Stosowanie Konstytucji w działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (w:) *Państwo w służbie obywateli*, Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, pod red. R. Hausera i L. Nowackiego, Warszawa 2005, s. 25 i n.; M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, z. 1. s. 225; A. Szpunar, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Rejent” 2001, nr 2, s. 133–134, dyrektywę tę streszcza w postulacie przyjmowania Konstytucji jako „gwiazdy przewodniej” przy interpretacji przepisów.

¹⁵ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 4/2000, poz. 107.

¹⁶ Por. np. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 5 października 2004 r., III SZP 1/04, OSNAP 8/2005, poz. 118;

Trybunał Konstytucyjny przy tym wskazuje, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności wzmacnia prawo do sądu, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego i zmierza do zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. Innymi słowy, zasada ta stanowi bardzo istotny czynnik tzw. sprawiedliwości proceduralnej¹⁷.

Dostęp do środka odwoławczego powinien być realny, skuteczny. Prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio (poprzez wyłączenie wniesienia środka odwoławczego), jak i pośrednio (poprzez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia tego środka, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną)¹⁸. Z punktu widzenia omawianej w niniejszym artykule problematyki szczególnie istotne jest, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesądzono, że zasada dwuinstancyjności może być również naruszona przez niewłaściwe ukształtowanie podstaw środka odwoławczego. W szczególności Trybunał wskazał, że środek odwoławczy od orzeczenia sądu pierwszej instancji powinien umożliwić ponowne, merytoryczne zbadanie sprawy¹⁹. Oczywiście to „merytoryczne” zbadanie sprawy musi być odpowiednio dostosowane do materii rozstrzyganej przez sąd pierwszej instancji – w przypadku sądów administracyjnych chodzi tu o kontrolę rozstrzygnięcia organu administracji (zob. art. 184 Konstytucji RP i art. 1 p.u.s.a.). Na ten aspekt realności, skuteczności skargi kasacyjnej zwrócił również uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 lipca 2004 r., GSK 356/04.

Mając na uwadze powyższe rozważania uznać należy, że teza o „sanacji” uchybień proceduralnych popełnionych przez organ i niedostrzeżonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, który to sąd przecież rozpoznaje sprawę sądowno-administracyjną jako sąd pierwszej instancji, pozostaje w oczywistej sprzeczności ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi²⁰. Przyjęcie poglądu o sanacji naruszeń proceduralnych prowadziłoby do tego, że skarga kasacyjna nie mogłaby być uznana za skuteczny środek odwoławczy, skoro poza kontrolą najwyższej instancji sądowej w ramach sądownictwa administracyjnego pozostawałyby istotne uchybienia proceduralne popełnione przez organ administracji publicznej. Tymczasem decyzję administracyjną można uznać za zgodną z prawem jedynie wówczas, gdy nie tylko nie narusza prawa materialnego, ale i została wydana zgodnie z normami

¹⁷ Por. cyt. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 13/01 oraz M. Zubik, *Wymiar sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 14–15.

¹⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK ZU nr 2/2002, poz. 14. Oczywiście to „merytoryczne” zbadanie sprawy musi być odpowiednio dostosowane do materii rozstrzyganej przez sąd pierwszej instancji – w przypadku sądów administracyjnych chodzi tu o kontrolę rozstrzygnięcia organu administracji (zob. art. 184 Konstytucji RP i art. 1 p.u.s.a.).

¹⁹ Por. cyt. orzeczenia Trybunału w sprawach P 13/01 i SK 10/03.

²⁰ Por. D. Szubielska, *Czy podstawy skargi kasacyjnej zgodne są z Konstytucją RP*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 6, s. 40 i n.

postępowania administracyjnego²¹. Skoro zaś kontrola legalności aktów administracyjnych przez sądy administracyjne obejmuje zarówno zgodność z prawem materialnym, jak i prawem procesowym (art. 184 Konstytucji RP oraz art. 1 p.u.s.a.)²², to ocena prawidłowości przeprowadzenia tej kontroli dokonywana przez Naczelny Sąd Administracyjny powinna też objąć oba te aspekty naruszenia prawa. Innymi słowy, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną kontroluje bezpośrednio orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, badając, czy sąd ten dokonał prawidłowej oceny legalności aktu administracyjnego, to pośrednio kontroluje legalność działania administracji publicznej. Inną natomiast sprawą jest prawidłowe skonstruowanie podstaw skargi kasacyjnej, umożliwiające Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu – związanemu granicami skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.) – przeprowadzenie tej kontroli (na ten temat zob. punkt III.2. niniejszego opracowania). To związanie właśnie stanowi jedną z istotnych różnic między postępowaniem przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym (zob. art. 134 § 1 p.p.s.a.) a procedowaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną.

Pozostając w przy zagadnieniach konstytucyjnych dodać należy, że konieczność objęcia kontrolą Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszeń prawa procesowego przez organ administracji publicznej wyprowadzić można z innych jeszcze, niż tylko art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, przepisów Konstytucji RP. Zagadnienie to jest ściśle bowiem związane z konstytucyjnym prawem do dobrej administracji, które to prawo – jakkolwiek niewyrażone *expressis verbis* w Konstytucji RP – jest rekonstruowane z poszczególnych przepisów Ustawy Zasadniczej²³.

Podstawowym gwarantem przestrzegania standardów postępowania administracyjnego jest prawo do sądowej kontroli administracji publicznej, realizowane przez sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny (art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji RP)²⁴.

„Wyjęcie” spod kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego uchybień procesowych popełnionych przez organ administracji publicznej byłoby zatem nie tylko naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego,

²¹ Por. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 24; J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Ossolineum 1978, s. 77–78.

²² Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 czerwca 2004 r., II SA 1599/03.

²³ Por. np. L. Kieres, *Pojęcie prawa do dobrej administracji w przepisach prawa konstytucyjnego*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 18 i n.; J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4, s. 18 i n.

²⁴ Na ważną rolę Naczelnego Sądu Administracyjnego w realizacji prawa jednostki do dobrej administracji zwraca uwagę m.in. J. Trzciński, wywiad zamieszczony w czasopiśmie „Casus” 2004, nr 32, s. 3–4.

ale również istotnym osłabieniem gwarancji respektowania prawa do dobrej administracji.

Wyżej wskazano, że wykładnią zgodną z Konstytucją RP można posłużyć się w przypadku, gdy wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. W przeciwnym razie mamy do czynienia nie z przepisem niewłaściwie interpretowanym, a po prostu niekonstytucyjnym, który powinien być usunięty z porządku prawnego albo decyzją ustawodawcy, albo na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W mojej ocenie wykładnia językowa art. 174 pkt 2 w związku z art. 173 § 1 p.p.s.a. nie prowadzi do wniosku, że naruszenia przepisów postępowania, jakich dopuścił się organ administracji publicznej, a niedostrzeżone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, ulegają sanacji. Z przepisów tych wynika w sposób niebudzący wątpliwości tylko to, że skargą kasacyjną zaskarżyć można orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a niezaskarżony do tego sądu akt administracyjny, a ponadto że zarzut naruszenia przepisów postępowania musi być skierowany pod adresem sądu, a nie organu administracji publicznej.

Z powyższego nie wynika natomiast, a każdym razie na pewno nie w sposób jednoznaczny, że sanacji ulegają naruszenia popełnione przez organ administracji publicznej niedostrzeżone przez sąd pierwszej instancji – wskazane wyżej przepisy wyraźnie normy takiej nie statuują.

Następnie przypomnieć należy, że przepis ten (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.) wzorowany był na przepisach kodeksu postępowania cywilnego regulujących podstawy kasacji²⁵. Rozwiązanie takie co do zasady jest trafne, pozwala bowiem na skorzystanie z bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa z zakresu prawa procesowego cywilnego.

Otóż w orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że kasacja jest środkiem prawnym przysługującym od orzeczenia sądu drugiej instancji. Tylko to orzeczenie, a nie orzeczenie sądu pierwszej instancji, może zatem być zaskarżone tym środkiem prawnym. Nie oznacza to jednak, że uchybienia popełnione przez sąd pierwszej instancji wymykają się zupełnie spod kontroli Sądu Najwyższego. W postanowieniu z 4 października 2002 r., III KKN 584/99²⁶, Sąd Najwyższy

²⁵ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lipca 2004 r., GSK 589/04, ONSAiWSA 2004, z. 3, poz. 56; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lipca 2004 r., GSK 639/04, ONSAiWSA 2005, z. 2, poz. 39. Zauważyć przy tym należy, że od 6 lutego 2005 r. w postępowaniu cywilnym dokonano zasadniczej zmiany charakteru środka prawnego kierowanego do Sądu Najwyższego, a przysługującego od orzeczeń II instancji. Obecnie jest to skarga kasacyjna jako nadzwyczajny środek zaskarżenia (art. 398¹ § 1 k.p.c.), zasadniczemu zawężeniu uległy też podstawy, na jakich środek ten może być oparty – podstawami takimi nie mogą być bowiem zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398⁸ § 3 k.p.c.). Stąd przy interpretacji przepisów p.p.s.a. odnośnie do podstaw skargi kasacyjnej należy z większą ostrożnością wykorzystywać orzeczenia wydane przez Sąd Najwyższy na gruncie nowego stanu prawnego.

²⁶ LEX nr 57228, cyt. też przez J. Gudowskiego, *Kodeks postępowania cywilnego. Tekst, orzecznictwo, piśmiennictwo*, Warszawa 2003, t. II, orzeczenia do art. 393¹ pkt 2 k.p.c.

przyjął, że: „Nie jest wyłączone stawianie zarzutów obraży art. 217 § 1 i 2, art. 233 § 1 i art. 328 § 2 k.p.c., które normują postępowanie przed sądem pierwszej instancji w kasacji, muszą być jednak wówczas, dla swej skuteczności, połączone z zarzutami skierowanymi przeciwko sądowi odwoławczemu. Skarżący powinien w takiej sytuacji wykazywać, że wprawdzie konkretne uchybienie procesowe zostało popełnione przez sąd pierwszej instancji, jednakże – mimo wytknięcia tego uchybienia w apelacji – sąd drugiej instancji, z naruszeniem przepisów normujących postępowanie apelacyjne, uchybienia tego nie wziął pod rozwagę lub nieprawidłowo ocenił, co mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Jest przy tym oczywiste, że obok wymienienia przepisów naruszonych przez sąd pierwszej instancji muszą być wtedy, w ramach podstawy kasacyjnej, wymienione także przepisy naruszone przez sąd rozpoznający apelację. Zbliżony pogląd Sąd Najwyższy wyraził w wielu innych orzeczeniach²⁷. Możliwość pośredniego kwestionowania w kasacji uchybień popełnionych przez sąd pierwszej instancji dopuszcza również doktryna procesu cywilnego²⁸.

Skoro nawet Sąd Najwyższy, orzekając jako sąd trzeciej instancji, dopuszczał pośrednią kontrolę uchybień popełnionych przez sąd pierwszej instancji, to nie sposób przyjąć, że Naczelny Sąd Administracyjny, orzekający przecież jako sąd drugiej instancji, nie może dokonać pośredniej kontroli prawidłowości zaskarżonego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego aktu administracyjnego pod względem naruszeń prawa procesowego popełnionych przez organ, a niedostrzeżonych w ramach kontroli sprawowanej przez sąd pierwszej instancji. Przy czym z uwagi na bezwzględny wymóg dokonania całościowej kontroli aktu administracyjnego przez sąd pierwszej instancji, niezależnie od podniesionych przez skarżącego zarzutów, sformułowanych wniosków i ocen prawnych (art. 134 p.p.s.a.), nie można uzależniać uruchomienia tej kontroli od wcześniejszego wytknięcia organowi administracji publicznej uchybień w skardze kierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

IV.2. Prawidłowe sformułowanie podstaw kasacyjnych w sytuacji, gdy zarzucamy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu niedostrzeżenie istotnych uchybień proceduralnych popełnionych w trakcie postępowania administracyjnego (albo błędne przyjęcie tych uchybień w przypadku uwzględnienia skargi), powinno opierać się na następujących założeniach.

Po pierwsze, zarzut naruszenia przepisów postępowania musi być skierowany

²⁷ Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 26 lutego 2002 r., I CKN 267/01, LEX nr 53296; wyrok Sądu Najwyższego z 9 września 1998 r., II UKN 191/98, OSNAP 1999, z. 17, poz. 560; wyrok z 3 września 1997 r., I CKN 474/97, cyt. za J. Gudowski, *op. cit.*, orzeczenia do art. 393¹ pkt 2 k.p.c.; postanowienie z 6 lutego 1997 r., II CKN 46/96, LEX nr 50567.

²⁸ Por. np. W. Broniewicz, *Postępowanie...*, s. 274; M. Łochowski, *Uchybienia w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji stanowiące przyczyny nieważności jako podstawy uwzględnienia kasacji*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 10, s. 105–106; W. Sanetra, *Podstawy kasacyjne w sprawach z zakresu prawa pracy*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 2000, nr 2, s. 15.

bezpośrednio przeciwko Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu, a nie organowi administracji publicznej. Skoro tak, to warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym, jest zarzucenie temu sądowi naruszenia określonego przepisu p.p.s.a. Przepisem tym powinien być art. 145 § 1 pkt 1 lit. b lub c, nakazuje on bowiem sądowi pierwszej instancji uwzględnienie skargi w razie stwierdzenia wskazanych tam uchybień procesowych popełnionych przez organ. Wydaje się również, że dodatkowo można powołać art. 134 § 1 p.p.s.a., zwłaszcza jeżeli danego uchybienia nie wskazano w skardze do sądu pierwszej instancji, jeżeli zaś dane uchybienie zostało co prawda wytknięte w skardze, ale Wojewódzki Sąd Administracyjny nie odniósł się do tego zarzutu, także 141 § 4 p.p.s.a.

Po drugie, ponieważ zarzucamy sądowi niedostrzeżenie uchybień proceduralnych popełnionych przez organ (albo bezpodstawne przyjęcie tych uchybień w przypadku uwzględnienia skargi), to zarzut naruszenia określonego przepisu p.p.s.a. powinien być powiązany z naruszonym przez organ administracji publicznej przepisem procedury administracyjnej (ogólnej lub podatkowej), przy czym – rzecz oczywista – zarzut naruszenia p.p.s.a. powinien być postawiony na pierwszym miejscu. Podanie przepisów procedury administracyjnej jest konieczne, albowiem Naczelny Sąd Administracyjny, z uwagi na związanie granicami skargi kasacyjnej oraz przymus adwokacko-radcowski, nie może „dodać” do podstaw skargi kasacyjnej tych przepisów, ani też nie może się domyślać, jakie to konkretne uchybienia proceduralne nie zostały dostrzeżone (albo błędnie zostały przyjęte) przez sąd pierwszej instancji.

Po trzecie wreszcie, zarzut taki powinien spełniać wszystkie wymagania ogólne dotyczące prawidłowego formułowania podstaw skargi kasacyjnej, czyli powinien zawierać postać naruszenia (niewłaściwa wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie), a ponadto wskazywać, że dane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy²⁹.

Natomiast powołanie w podstawie skargi kasacyjnej art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jest pożądanym, ale nie jest koniecznym, albowiem jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 27 maja 1998 r., I CKN 730/97³⁰, jest to tylko usterka warsztatowa, nierzutująca na prawidłowość podstaw skargi, jeżeli oczywiście skarżący wskazuje konkretne przepisy prawa procesowego, które, jego zdaniem, zostały naruszone, oraz wyjaśnia, na czym to naruszenie polega i jaki mogło mieć wpływ na wynik sprawy³¹.

²⁹ Chodzi tu oczywiście o wpływ hipotetyczny, możliwy, potencjalny. Wystarczy uprawdopodobnienie tego wpływu (por. T. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 167 i cyt. tam piśmiennictwo; wyrok Sądu Najwyższego z 14 stycznia 1997 r., II UKN 53/96, cyt. za J. Gudowski, *op. cit.*, orzeczenia do art. 393¹ pkt 2 k.p.c.).

³⁰ OSNC 1998, z. 12, poz. 221.

³¹ Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 stycznia 2005 r., OSK 1575/04, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, nr 3, s. 70.

V. Wydaje się, że pogląd wyrażony w glosowanym orzeczeniu (*scil. jego tezie*) jest najbliższy stanowisku o sanacji uchybień proceduralnych popełnionych przez organ, a niedostrzeżonych przez WSA, skoro NSA stwierdza, że przepisy Ordynacji podatkowej nie mają zastosowania w postępowaniu sądowym, nie mogą więc być naruszone przez sąd administracyjny. Równocześnie jednak zauważyć należy, że NSA zdecydowanie łagodzi sformułowaną tezę w uzasadnieniu do komentowanego wyroku, gdzie jest już mowa o tym, że przepisy procesowe Ordynacji podatkowej nie mogły być naruszone bezpośrednio przez sąd administracyjny. Wnioskując *a contrario* przyjąć zatem należy, że NSA w uzasadnieniu do przedmiotowego wyroku dopuścił możliwość pośredniego naruszenia przez WSA przepisów proceduralnych Ordynacji podatkowej, *ergo* to pośrednie naruszenie może być poddane kontroli kasacyjnej. Przyjąć można, że to pośrednie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego przez WSA polega na niedostrzeżeniu uchybień proceduralnych popełnionych przez organ, wbrew nakazom płynącym między innymi z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i c oraz art. 134 § 1 p.p.s.a.

Grzegorz Rząsa