

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 58/1-2(661-662), 176-181

2013

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.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

ZWROT KOSZTÓW ZA PROFESJONALNE SPORZĄDZENIE ODPOWIEDZI NA SKARGĘ KASACYJNĄ

Wnioskiem z 22 maja 2012 r., BO-4660-25/12, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy art. 204 i art. 205 § 2–4 w związku z art. 207 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270) wraz z właściwymi przepisami odrębnymi, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 tej ustawy, stanowią podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów za wniesienie sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzi na skargę kasacyjną?”.

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały wyjaśniającej spełnia przesłanki określone w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., dotyczy bowiem przepisów prawnych, których stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rozpoznając przedstawione do rozstrzygnięcia pytanie, Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje. W art. 199 p.p.s.a. ustawodawca zawarł zasadę ogólną, zgodnie z którą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie ponoszą strony. Według tej zasady każdą stronę obciążają poniesione przez nią koszty postępowania związane z jej udziałem w tym postępowaniu, bez prawa domagania się zwrotu tych kosztów od innej strony. Zasada ta odnosi się zarówno do postępowania przed sądem pierwszej instancji, jak i do postępowania przed sądem drugiej instancji.

Wyjątki od tej zasady dotyczą postępowania zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i przed Naczelny Sąd Administracyjny.

W postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny wyjątek od zasady ponoszenia kosztów postępowania przez strony przewidują przepisy art. 203 i art. 204 p.p.s.a. Wprowadzają one do tego postępowania zasadę finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania (zasadę rezultatu). Polega ona na nałożeniu na stronę „przegrywającą” sprawę – bez względu na to, czy jest nią skarżący, czy organ – obowiązku zwrotu kosztów postępowania stronie przeciwnej, „wygrywającej”.

Zasada finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania ograniczona jest wy-

łącznie do niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego poniesionych przez stronę „wygrywającą”.

Przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest wykładnia art. 204 i art. 205 § 2–4 w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a. oraz właściwych przepisów odrębnych określających zasady ustalania wysokości przysługujących stronie kosztów z tytułu wynagrodzenia dla reprezentującego stronę profesjonalnego pełnomocnika.

Pierwszy z wymienionych powyżej przepisów – art. 204 p.p.s.a. – stanowi, że w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez:

1) organ – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę;

2) skarżącego – jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.

Przepis ten, będący wyjątkiem od zasady określonej w art. 199 p.p.s.a., w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nakłada na stronę, której skarga kasacyjna została oddalona, obowiązek zwrotu stronie przeciwnej (organowi lub skarżącemu) niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego.

O tym, co stanowi niezbędny koszt postępowania strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego oraz rzecznika patentowego), rozstrzyga w sposób wyczerpujący art. 205 § 2 p.p.s.a. Niezbędnym kosztem postępowania kasacyjnego jest więc, zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie tegoż pełnomocnika, jednak nie wyższe niż stawki określone w odrębnych przepisach, wydatki jednego pełnomocnika, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

Analizowany przepis nie wymienia, jakie czynności wykonywane przez pełnomocnika stanowią podstawę jego wynagrodzenia. Przyjąć w związku z tym należy, zgodnie z regułami języka polskiego, że wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika to nic innego jak zapłata za pracę, jaką wykonał ten pełnomocnik na rzecz strony w ramach łączącego ich stosunku pełnomocnictwa. Przy czym zasady ustalania wysokości tego wynagrodzenia oraz tryb przyznawania i sposób jego wypłacania, zgodnie z art. 205 § 2 p.p.s.a., określają odrębne przepisy, a konkretnie przepisy rozporządzeń wykonawczych Ministra Sprawiedliwości.

W postępowaniu kasacyjnym jedną z czynności, jaką powinien dokonać profesjonalny pełnomocnik strony, która nie wniosła skargi kasacyjnej, jest czynność sporządzenia i wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną, która stanowi swoistą przeciwwagę dla wniesionej skargi kasacyjnej. Jej profesjonalne uzasadnienie może stanowić istotny argument przeciwko wywiodom skargi kasacyjnej i w konsekwencji przyczynić się do jej oddalenia przez Naczelną Sąd Administracyjny. Nie ma w związku z tym żadnych uzasadnionych powodów, aby wynagrodzenia za dokonanie czynności sporządzenia odpowiedzi na skargę kasacyjną nie uznać za niezbędny koszt postępowania kasacyjnego. Stanowiska przeciwnego nie może uzasadniać okoliczność, że odpowiedź na skargę kasacyjną nie jest obligatoryjna. Obligatoryjny nie jest również udział profesjonalnego pełnomocnika strony na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a tego faktu w kontekście niezbędności kosztów postępowania kasacyjnego nikt nie kwestionuje. Podobnie jest z argumentacją, że odpowiedź na skargę kasacyjną nie wszczyna żadnego

postępowania. Regulacja przewidziana w art. 204 p.p.s.a. nie wiąże skutku ponoszenia niezbędnych kosztów postępowania z tym, czy określona czynność wszczyła postępowanie, czy też nie. Jej istota sprowadza się do tego, że koszty postępowania kasacyjnego powinna ponieść strona, która bezpodstawnie wszczyła to postępowanie. W przeciwnym wypadku strona, która zmierza do utrzymania w mocy korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, traktowana byłaby gorzej niż strona, która to rozstrzygnięcie kwestionuje.

Wprowadzenie zasady finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania ma stanowić barierę przed pochopnym uruchamianiem postępowania odwoławczego.

Zasadnicza przyczyna rozbieżności odnośnie do tego, czy przepisy art. 204 i art. 205 § 2–4 w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a. stanowią podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów za wniesienie sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzi na skargę kasacyjną, tkwi w tym, że przepisy odrębne, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 p.p.s.a., nie wymieniają stawek za sporządzenie tego rodzaju czynności.

Z treści przepisów delegujących wynika, że nakazują one określenie w drodze rozporządzenia kolejno: „wysokości opłat za czynności adwokackie”, „wysokości opłat za czynności radcy prawnego”, „wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego”, „wysokości opłat za czynności rzeczownika patentowego”. Ponadto wskazują one konieczność ustalenia stawek minimalnych, a w sytuacji znacznego wymaganego nakładu pracy także stawek maksymalnych, jako wielokrotności stawek minimalnych. Wynika z tego, że rolą przedmiotowych rozporządzeń, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 p.p.s.a., jest wyczerpujące określenie wysokości opłat (stawek) za poszczególne czynności, a nie wyczerpujące określenie tych czynności.

Wysokość stawek minimalnych w sprawach nieokreślonych w rozporządzeniu ustala się, przyjmując za podstawę stawkę w sprawach o najbardziej zbliżonym rodzaju. Innymi słowy, skoro rozporządzenie wykonawcze nie zawiera wszystkich czynności procesowych, dających podstawę do przyznania wynagrodzenia ustanowionemu przez stronę pełnomocnikowi, pełnomocnikowi temu należy przyznać wynagrodzenie na podstawie stawki opłat przewidzianej w rozporządzeniu dla czynności o najbardziej zbliżonym rodzaju.

Brak określonej kategorii spraw lub czynności w rozporządzeniach wykonawczych nie może przesądzać o uznaniu, że wynagrodzenie za taką sprawę lub czynność nie może być uznane za niezbędny koszt postępowania. W związku z tym, skoro za czynność sporządzenia i wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną należy się profesjonalnemu pełnomocnikowi wynagrodzenie, stanowiące niezbędny koszt postępowania kasacyjnego, to wysokość stawki minimalnej (opłaty) za taką czynność ustala się, przyjmując za podstawę stawkę jak za czynność o najbardziej zbliżonym rodzaju.

Już chociażby tak pobieżna analiza czynności procesowej, jaką jest wniesienie sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzi na skargę kasacyjną, wskazuje, że swym charakterem najbardziej zbliżona jest do czynności sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej. Bez wniesienia skargi kasacyjnej nie ma podstawy prawnej do sporządzenia i wniesienia odpowiedzi na nią. Podobnie jak skarga kasacyjna zawiera argumentację odnośnie do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Jej celem jest, podobnie jak w przypadku skargi kasacyjnej, uzyskanie dla strony korzystnego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji. Przyjąć w związku z tym należy, że za sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną profesjonalnemu pełnomocnikowi przysługuje opłata (stawka minimalna) jak za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej. Nie stanowi natomiast

odpowiedzi na skargę kasacyjną w rozumieniu art. 179 p.p.s.a. pismo procesowe strony, wniesione po upływie terminu określonego w tym przepisie.

Poczynione powyżej rozważania uzasadniają tezę, że art. 204 i art. 205 § 2–4 w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a. wraz z właściwymi przepisami odrębnymi, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 p.p.s.a., stanowią podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów za wniesienie sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Przy orzekaniu o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego z tytułu wniesionej odpowiedzi na skargę kasacyjną zastosowanie mają także przepisy art. 206 i art. 207 § 2 p.p.s.a., wyrażające odpowiednio zasadę miarkowania kosztów postępowania oraz zasadę słuszności. Stosowanie tych przepisów, będących wyjątkiem od zasady finansowej odpowiedzialności za wynik postępowania, zależy od uznania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podjął uchwałę z 19 listopada 2012 r., sygn. II FPS 4/12.

STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI ZALEŻNEJ

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił z wnioskiem o podjęcie, w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchwały wyjaśniającej:

„Czy stwierdzenie nieważności decyzji, na której oparto inną decyzję zależną, jest podstawą stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, czy też stanowi przesłankę do wznowienia postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.?”

W uzasadnieniu podniesiono, że przedstawiony wniosek ma na celu wyjaśnienie wpływu, jaki wywiera stwierdzenie nieważności decyzji, na której oparto inną decyzję zależną.

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy stosowania art. 145 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.). Przepis ten statuuje pozytywną przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego. Zgodnie z jego brzmieniem postępowanie administracyjne wznowia się w sprawie zakończonej ostateczną decyzją opartą na innej decyzji lub orzeczeniu sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Przepis ten może rodzić trudności interpretacyjne w związku z tym, że jego treść określona w nieobowiązującym już art. 127 § 1 pkt 7 k.p.a. nie została dostosowana do zmian, jakie wprowadziła ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8 ze zm.). Przepisy noweli k.p.a. z 1980 r. wprowadziły bowiem instytucję prawną stwierdzenia nieważności, w miejsce uchylenia decyzji jako nieważnej. Tymczasem art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. nadal stanowi jedynie o uchyleniu decyzji. Problem sprowadza się do określenia trybu zmiany decyzji zależnej w sytuacji, gdy stwierdzono nieważność decyzji administracyjnej, na której decyzja zależna została oparta.

Ustosunkowując się do przedstawionego zagadnienia prawnego, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

Przywołane we wniosku orzeczenia dowodzą, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wystąpiła rozbieżność dotycząca wpływu, jaki wywiera na decyzję zależną stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano decyzję zależną, co dotyczy wyjaśnienia art. 145 § 1 pkt 8 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przedstawiony wyżej

problem, ze względu na doniosłe znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych, uzasadnia zatem podjęcie przedmiotowej uchwały.

Przedmiotem wniosku jest trudne i złożone zagadnienie prawne, powiązane z teorią wadliwości decyzji administracyjnej.

Teoria wadliwości decyzji administracyjnej ma swoje źródło w dwóch podstawowych wartościach: po pierwsze, w zasadzie praworządności; po drugie, w zasadzie ochrony praw nabytych. Z zasady praworządności – obowiązku działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa – wynika, że nie mogą ostać się w obrocie prawnym decyzje wydane z naruszeniem przepisów prawa. Z zasady ochrony praw nabytych wyprowadza się ich trwałość, co oznacza, że na stronę nie mogą być przerzucone skutki prawne naruszenia prawa przez organy administracji publicznej. Uwzględnienie tych dwóch wartości jest podstawą do wypracowania w doktrynie kompromisu pomiędzy nimi, który uzasadnia przyjęcie gradacji wadliwości, a w następstwie zróżnicowania konsekwencji prawnych wadliwości przez stosowanie, w zależności od ciężaru naruszenia prawa, dwóch sankcji: sankcji wzruszalności oraz sankcji nieważności.

O rodzaju sankcji przesądza jednak ustawodawca, regulując tryb i podstawy prawne jej zastosowania.

Ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8) wprowadzono istotną zmianę w konstrukcji sankcji stosowanych wobec decyzji wydanych z naruszeniem przepisów prawa, odchodząc od stosowania wyłącznie sankcji wzruszalności przez wprowadzenie, przy kardynalnych naruszeniach przepisów prawa – sankcji nieważności. Ten kierunek nowelizacji rozwiązań prawnych Kodeksu postępowania administracyjnego związany był z dążeniem do rozszerzenia systemu instytucji prawnych gwarancji praworządności działania administracji publicznej. Ustawa nowelizująca odeszła zatem od konstrukcji sankcji wzruszalności decyzji nieważnej przez jej uchylenie, która przyjęta była w art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP nr 36, poz. 341), jak i w art. 137 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 30, poz. 168), w brzmieniu obowiązującym do 1 września 1980 r. Zarówno bowiem art. 101 ust. 1 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, jak i art. 137 § 1 stanowił o uchyleniu decyzji jako nieważnej.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego odstąpiła od tego rozwiązania, wprowadzając sankcję materialnoprawną nieważności decyzji. Według art. 156 § 1 k.p.a.: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji (...)”.

Zmiana ta ma podstawowe znaczenie dla zdolności do wywołania skutków prawnych przez wadliwą decyzję administracyjną.

Wprowadzona w wyniku nowelizacji w 1980 r. zmiana konstrukcji sankcji, z sankcji wzruszalności na sankcję nieważności, ma dla rozważenia wątpliwości interpretacyjnych istotne znaczenie.

Ta podstawowa zmiana w konstrukcji gwarancji praworządności działania administracji publicznej ma określone konsekwencje prawne, od których nie można odstąpić.

Według art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które następnie zostało uchylone lub zmienione”. Takie rozwiązanie przyjęte było

w pierwotnym brzmieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym rozszerzono podstawy prawne wznowienia postępowania w porównaniu z podstawami wznowienia postępowania wyliczonymi w art. 95 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Przyjęta w Kodeksie postępowania administracyjnego konstrukcja prawna tej podstawy wznowienia postępowania w pierwotnym brzmieniu art. 127 § 1 pkt 7: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli: decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione”, poza zmianą numeracji (obecnie art. 145 § 1 pkt 8), pomimo wielokrotnej nowelizacji nie uległa zmianie. Rozwiązanie to nie zostało zmienione, mimo że ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8) wprowadzono sankcję nieważności – stwierdzenie nieważności decyzji w razie wystąpienia ciężkich, kwalifikowanych wad decyzji wyliczonych enumeratywnie w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Regulacja trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego *expressis verbis* wprowadza dwie sankcje: sankcję wzruszalności i sankcję nieważności, wiążąc odrębne konsekwencje prawne ich zastosowania, co jest uzasadnione ciężarem wady, którą dotknięte jest rozstrzygnięcie organu administracji publicznej. Nie może zatem ulegać wątpliwości, że w aktualnym stanie prawnym Kodeks postępowania administracyjnego wyraźnie odróżnia uchylenie decyzji od stwierdzenia jej nieważności, zarówno gdy chodzi o skutki tych rozstrzygnięć, jak i tryb ich podejmowania. Nie można więc w określeniu „decyzja została następnie uchylona lub zmieniona”, użytym w art. 145 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, pomieścić stwierdzenia nieważności decyzji. To, że ustawodawca, wprowadzając w 1980 r. instytucję stwierdzenia nieważności decyzji, pozostawił bez zmian przesłankę wznowienia postępowania wymienioną wówczas w art. 127 § 1 pkt 7 k.p.a., nie może być argumentem za stanowiskiem, że uchylenie decyzji, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., może obejmować także stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano decyzję zależną. To prawda, że do czasu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 1980 r. uchylenie jako nieważnej decyzji, na podstawie której wydano decyzję zależną, stanowiło podstawę wznowienia postępowania. Dążąc do wzmocnienia gwarancji praworządności w działaniu administracji publicznej przez wprowadzenie instytucji stwierdzenia nieważności decyzji i pozostawiając w niezmienionym brzmieniu przesłankę wznowienia postępowania (poprzednio art. 127 § 1 pkt 7 k.p.a., a aktualnie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.), wyłączono z podstaw wznowienia sytuację, gdy decyzja, na podstawie której wydano decyzję zależną, okazała się nieważna i stwierdzono jej nieważność, albowiem taka sytuacja może podlegać rozpatrzeniu jedynie w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji zależnej, a nie w postępowaniu o wznowienie postępowania zakończonego decyzją zależną.

Mając powyższe względy na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podjął uchwałę z 13 listopada 2012 r., sygn. I OPS 2/12I, w której sformułował następujące stanowisko: Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącem naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.