t. LXXIII • nr 6/2020 (864) • DOI 10.33226/0137-5490.2020.6.6

GLOSY

Dr hab. Robert Suwaj

Politechnika Warszawska
ORCID: 0000-0003-1372-9039
e-mail: rsuwaj@ans.pw.edu.pl

Sądowa kontrola wyroku wadliwego — glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.06.2019 r. (I GSK 598/19)

Judicial review of a defective judgment — critical commentary on the decision of the Supreme Administrative Court of 14.06.2019 r. (I GSK 598//19)

Streszczenie

Przedmiotem glosowanego orzeczenia była ocena prawna zarzutów skargi kasacyjnej wniesionej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30.11.2018 r. (V SA/Wa 1780/18), mocą którego stwierdzono nieważność decyzji kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. Kontrolowane rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji wykraczało poza granice jego kognicji w ramach rozpatrywanej sprawy. Orzeczenie, które zapadło przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, można uznać za poprawne wyłącznie z formalnego punktu widzenia. Sąd ten skargę kasacyjną odrzucił jako niedopuszczalną. Jednak sposób, w jaki to uczynił oraz to, jak ocenił orzeczenie WSA w Warszawie, budzą ogromne wątpliwości co do kompletności regulacji procesowych.

Słowa kluczowe: skarga kasacyjna, dopuszczalność skargi kasacyjnej, odrzucenie skargi kasacyjnej, dwuinstancyjność postępowania sądowego, podstawy skargi kasacyjnej

Abstract

The subject of the ruling was the legal assessment of the cassatory complaint lodged against the judgment of the Voivodship Administrative Court in Warsaw of November 30, 2018 (reference number V SA/Wa 1780/18). The controlled decision of the court of first instance went beyond the limits of its jurisdiction in the analysed case. The judgement of the Supreme Administrative Court can be considered only from a formal point of view. The Supreme Administrative Court dismissed of a complaint claiming that the cassation was inadmissible. However, the way in which he did so and how he assessed the ruling of the Voivodship Administrative Court in Warsaw raise huge doubts as to the completeness of procedural regulations.

Key words: cassatory complaint, admissibility of a cassatory complaint, rejection of the cassatory complaint, system of two instances of court proceedings, grounds for cassatory complaint

Tezy postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.06.2019 r. (I GSK 598//19)

1. Podjęcie przez sąd pierwszej instancji rozstrzygnięcia w sposób oczywiście wykraczający poza granice jego kognicji nie stanowi podstawy do wyeliminowania tego orzeczenia z obrotu prawnego przez NSA.

2. Przekroczenie przez sąd administracyjny granic orzekania, określone w art. 64e ustawy z 30.08.2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), dalej p.p.s.a., w zw. z art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a., nie stanowi naruszenia przepisów postępowania w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a., mimo że miało wpływ na wynik sprawy.

3. Kognicja sądu administracyjnego przy rozpoznawaniu sprzeciwu nie jest niczym ograniczona i może on podjąć roz-

strzygnięcie dowolnej treści, o ile uwzględnia on sprzeciw, gdyż na orzeczenie w sprawie uwzględnienia sprzeciwu skarga kasacyjna nie przysługuje.

4. Od wyroku w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, od której wniesiono sprzeciw, nie przysługuje środek odwoławczy, a wniesiona skarga podlega odrzuceniu nawet w przypadku, gdy wydane przez sąd administracyjny rozstrzygnięcie nie spełnia przesłanek z art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a.

Z rozstrzygnięcia

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu 14.06.2019 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30.11.2018 r. (V SA/Wa 1780/18) w sprawie ze sprzeciwu Zarządcy Masy Sanacyjnej M. sp. z o.o. w O. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z (...). 09.2018 r. nr (...) w przedmiocie uchylenia decyzji i przekazania do ponownego rozpatrzenia sprawy dotyczącej odmowy rozłożenia na raty opłaty za korzystanie ze środowiska postanawia:

1. odrzucić skargę kasacyjną;

2. zwrócić Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w W. z kasy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uiszczony wpis od skargi kasacyjnej w kwocie 100 zł (sto złotych).

Stan faktyczny

Przedmiotem postępowania prowadzonego w sprawie, w której zapadło glosowane postanowienie NSA z 14.06.2019 r. (I GSK 598/19), CBOSA, była skarga kasacyjna Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (organu, którego decyzja kasacyjna była przedmiotem sprzeciwu) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3.11.2018 r. (V SA/Wa 1780/18) w sprawie ze sprzeciwu Zarządcy Masy Sanacyjnej M. sp. z o. o. Został on wniesiony na decyzję kasacyjną Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w przedmiocie uchylenia decyzji i przekazania do ponownego rozpatrzenia sprawy dotyczącej odmowy rozłożenia na raty opłaty za korzystanie ze środowiska. Rozstrzygnięcie, które zapadło przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, z formalnego punktu widzenia można oczywiście uznać za poprawne — skargę kasacyjną odrzucono jako niedopuszczalną — jednak okoliczności tego orzeczenia budzą ogromne wątpliwości.

W pierwszej kolejności należy wskazać na niewątpliwie wadliwe rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji, który wykroczył poza granice kognicji w ramach rozpatrywanego sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Po drugie, można mieć istotne wątpliwości co do formalizmu procesowego, jaki zaproponował sąd drugiej instancji, odrzucając skargę na orzeczenie oczywiście wadliwe, naruszające przepisy procesowe — w tym przypadku ustawę z 30.08.2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), dalej p.p.s.a. Po trzecie zaś — i to wydaje się być problemem największym — odrzucając skargę na wadliwe rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał rozszerzającej wykładni art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a. w sposób ograniczający konstytucyjne prawo do dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi, o którym mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozstrzygnięcie przez sąd pierwszej instancji

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał swe rozstrzygnięcie w stanie faktycznym i prawnym, który nie pozwalał się zakwalifikować do prawnych podstaw orzekania w sprawie ze sprzeciwu od decyzji. Wyrok sądu pierwszej instancji (wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2018 r., V Sa/Wa 1780/18, CBOSA) polegał bowiem na stwierdzeniu nieważności decyzji kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. Obowiązujące w dacie orzekania regulacje normatywne nie dawały (i nie dają nadal) temu sądowi prawa do podjęcia rozstrzygnięcia takiej treści w sprawie ze sprzeciwu. Zgodnie bowiem z treścią art. 151a p.p.s.a. rozstrzygnięcie w przedmiocie sprzeciwu od decyzji może polegać wyłącznie na jego uwzględnieniu (art. 151a § 1 p.p.s.a.), w wyniku czego sąd uchyla decyzję w całości (jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 ustawa z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej k.p.a.), bądź na nieuwzględnieniu sprzeciwu, co daje sądowi podstawę do oddalenia sprzeciwu (art. 151a § 2 p.p.s.a.). Odrębną kwestią jest możliwość wymierzenia organowi grzywny, gdy sprzeciw zostanie uwzględniony. Tymczasem sąd pierwszej instancji postanowił stwierdzić nieważność decyzji SKO w Warszawie, a takiej możliwości w tym postępowaniu ustawa nie przewiduje.

Swoje rozstrzygnięcie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podjął na podstawie następujących okoliczności faktycznych i prawnych. Pismem z dnia 29 marca 2016 roku Spółka wystąpiła z wnioskiem o rozłożenie na raty opłaty za składowanie odpadów i wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza na eksploatowanym składowisku za 2015 rok w łącznej wysokości 246.100 zł na 36 równych miesięcznych rat. Marszałek Województwa odmówił Spółce ulgi w formie rozłożenia na raty ww. opłaty. Orzekając na skutek odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Od powyższej decyzji sprzeciw wniósł Zarządca Masy Sanacyjnej Spółki będącej wnioskodawcą w sprawie. W ocenie sądu organ odwoławczy skierował swą decyzję do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, w związku z czym konieczne stało się stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.

Rzetelną i wszechstronną ocenę powyższego rozstrzygnięcia znacząco utrudnia fakt, że orzeczenie WSA w Warszawie nie zawiera uzasadnienia. Nie jest więc jasne, na czym w isto-

cie polegało „skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną". Czy dotyczyło to wydania decyzji organu drugiej instancji na rzecz Spółki, która przestała być stroną postępowania na skutek wszczęcia postępowania sanacyjnego, czy też miało miejsce doręczenie decyzji Zarządcy Masy Sanacyjnej — obok doręczenia jej Spółce. Brak wiedzy co do powyższych okoliczności mógłby być istotny jednak wyłącznie w przypadku, w którym sąd pierwszej instancji miałby prawną możliwość wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności. Skoro zaś — jak już wcześniej wykazano — takich kompetencji nie miał, bez znaczenia prawnego pozostawały kwestie uzasadniające formalną zasadność podjętego rozstrzygnięcia, którego sąd nie powinien wydać.

Kwestią, która budzi wątpliwości co do wskazanych wyżej okoliczności faktycznych, jest fakt, że sąd pierwszej instancji — gdyby stwierdził, iż skarga pochodzi od podmiotu nieuprawnionego — miał podstawę w art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 p.p.s.a. do tego, by uznać sprzeciw za niedopuszczalny. W takim przypadku sąd powinien — stosując odpowiednio powyższe przepisy na podstawie art. 64b § 1 p.p.s.a. — odrzucić go w formie postanowienia, jeśli tylko by się okazało, że wnoszącemu sprzeciw nie przysługuje uprawnienie do jego wniesienia na wskazaną decyzję, z uwagi na to, iż nie posiada on interesu prawnego. Z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia w przypadku, gdyby z akt administracyjnych wynikało, że wnoszący sprzeciw nie był stroną postępowania w sprawie rozłożenia na raty. Z powyższego wynika, że sąd administracyjny najpewniej uznał, iż decyzja skierowana przez organ drugiej instancji do Spółki była decyzją wydaną wobec podmiotu, który nie jest stroną postępowania administracyjnego na skutek zmian podmiotowych, które w trakcie trwania tego postępowania mogły nastąpić.

Zarzuty skargi kasacyjnej

Na powyższe rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji organu odwoławczego skargę kasacyjną wniosło Samorządowe Kolegium Odwoławcze, domagając się jego uchylenia w całości i oddalenia sprzeciwu oraz zasądzenia kosztów postępowania. Ewentualnie — organ odwoławczy — wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i uchylenie zaskarżonej decyzji — zgodnie z treścią art. 151a § 1 p.p.s.a. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W pierwszej kolejności skarżący wskazał na rażące naruszenie przez sąd pierwszej instancji art. 64e p.p.s.a. w zw. z art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a., poprzez błędne przyjęcie, że kognicja sądu administracyjnego przy rozpoznawaniu sprzeciwu wykracza poza zakres badania istnienia przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a. Skarżący podkreślił również, że w ramach rozpatrywania sprzeciwu na decyzję kasacyjną sądowi administracyjnemu nie przysługuje prawo do dokonywania oceny prawnej innych kwestii niż wymienione w art. 64e p.p.s.a. W szczególności sąd, rozpoznając sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego, nie jest uprawniony do badania innych naruszeń prawa, w tym także określonych w art. 156 k.p.a., co w przedmiotowej sprawie doprowadziło do stwierdzenia nieważności decyzji. W ocenie skarżącego kasacyjnie organu, w przedmiotowej sprawie sąd pierwszej instancji powinien był oddalić sprzeciw albo uwzględniając go, uchylić decyzję kasatoryjną w całości.

Rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji

Naczelny Sąd Administracyjny postanowił skargę kasacyjną odrzucić, wskazując w uzasadnieniu, że przepisy procedury sądowoadministracyjnej nie przewidują możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, stwierdzającego nieważność zaskarżonej decyzji, jeżeli został on wydany w wyniku rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Pomimo odrzucenia skargi kasacyjnej, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonał dość szerokiej analizy rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, wskazując, że w stanie faktycznym opisanym we wstępie WSA słusznie uznał, iż decyzja organu odwoławczego (SKO) naruszała prawo, będąc dotknięta jedną z wad kwalifikowanych, o których mowa jest w art. 156 § 1 k.p.a. W ocenie NSA należało ją niewątpliwie wyeliminować z obrotu prawnego, jednak nie poprzez stwierdzenie jej nieważności, gdyż przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują takiej możliwości. Jak wskazał skład orzekający, eliminacja z obrotu prawnego takiego indywidualnego aktu administracyjnego powinna się odbyć poprzez uchylenie decyzji na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a.

W tym miejscu należy wskazać, że — zgodnie z treścią art. 151a § 1 p.p.s.a. — sąd, uwzględniając sprzeciw od decyzji, uchyla decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Od takiego wyroku nie przysługuje środek odwoławczy, z tym że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie.

Wątpliwości co do glosowanego rozstrzygnięcia

Bezsporne jest to, że sąd pierwszej instancji naruszył prawo w dwóch płaszczyznach:

1) przekraczając zakres kognicji sądu I instancji przy rozpatrywaniu sprzeciwu od decyzji, oraz

2) wydając wadliwe rozstrzygnięcie, do którego również nie miał podstawy prawnej (zob. szerzej na temat wadliwości orzeczenia sądu pierwszej instancji Suwaj, 2019).

Oczywiste jest jednak również, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiotowej sprawie należy ocenić krytycznie. W pierwszej kolejności zwraca uwagę błędna ocena dokonana przez skład orzekający w zakresie samej do-

puszczalności skargi na gruncie art. 173 p.p.s.a. Następnie, nie sposób zaakceptować również poglądu, zgodnie z którym oczywista wadliwość rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji nie została uznana za wadę procesową wyroku WSA w Warszawie w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Po trzecie, krytycznie należy ocenić zastosowanie rozszerzającej wykładni ograniczenia prawa do dwuinstancyjnej kontroli sądowej, w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Po czwarte, niedopuszczalne wydaje się podejście do powyższych regulacji oraz dokonane prawotwórcze ukształtowanie sytuacji prawnej skarżącego. Prowadzi ono bowiem do realnego i nieuprawnionego ograniczenia prawa do sądu w każdej sprawie. Po piąte zaś, za niedopuszczalne należy uznać takie działanie sądu, który pozostawia w obrocie prawnym rozstrzygnięcie rażąco naruszające prawo.

Dopuszczalność skargi kasacyjnej

Zgodnie z treścią art. 173 p.p.s.a. skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2–4, art. 151a § 3, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 p.p.s.a. Skarga kasacyjna odnosi się zatem do orzeczeń nieprawomocnych, wydanych w pierwszej instancji przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne (Knysiak-Sudyka, 2018). Dotyczy wszystkich orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, chyba że ustawa wyraźnie wyklucza dopuszczalność tego środka zaskarżenia. Takim przepisem szczególnym, który istotnie ogranicza dwuinstancyjność postępowania sądowoadministracyjnego, jest art. 151a p.p.s.a. regulujący zasady podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie sprzeciwu od decyzji. Zgodnie z treścią art. 151a § 3 p.p.s.a. od wyroku uwzględniającego sprzeciw, który uchyla decyzję w całości, stwierdzając naruszenie art. 138 § 2 k.p.a., nie przysługuje środek odwoławczy, poza przypadkiem, gdy na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie. Jednakże rozstrzygnięcie, które zapadło w pierwszej instancji, nie spełnia powyższego kryterium, bowiem — jak już wskazano — Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w przedmiocie uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., stwierdził nieważność decyzji organu odwoławczego, wskazując na przesłankę, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.

Z powyższego zestawienia wyraźnie więc widać, że WSA w Warszawie — co należy dobitnie podkreślić — nie dokonał kontroli sądowej w zakresie naruszenia przez organ odwoławczy treści art. 138 § 2 k.p.a., a ocenił i stwierdził zaistnienie przesłanki z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Najistotniejsze jest tu jednak to, że sąd pierwszej instancji nie orzekł też na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a., co w konsekwencji nie dawało podstawy do uznania, że na takie rozstrzygnięcie nie przysługuje skarga kasacyjna — zgodnie z treścią art. 151a § 3 p.p.s.a.

Wadliwość procesowa jako podstawa kasacyjna

Reguła zawarta w art. 151a § 3 p.p.s.a. stanowi niewątpliwe odstępstwo od zasady powszechnej dostępności skargi kasacyjnej, przysługującej od wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków wskazanych enumeratywnie w treści art. 173 p.p.s.a. lub innych. Powyższa konstrukcja oznacza konieczność uwzględnienia zasady exceptiones non sunt extendendae (tj. zakazu rozszerzającej wykładni wyjątków). Skoro więc orzeczenie sądu pierwszej instancji nie spełniało kryterium ustawowego, to oznacza, że nie można było przyjąć, iż skarga od niego nie przysługiwała.

W takiej sytuacji nie do zaakceptowania jest również pogląd wyrażony w rozstrzygnięciu NSA, zgodnie z którym oczywista wadliwość wyroku sądu pierwszej instancji nie została uznana za wadę procesową w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Zgodnie z treścią tego przepisu skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W doktrynie podkreśla się, że przez wpływ, o którym mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., należy rozumieć istnienie związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem procesowym podniesionym w zarzucie skargi kasacyjnej a wydanym w sprawie zaskarżonym orzeczeniem sądu pierwszej instancji. Przy czym ten związek przyczynowy, jakkolwiek nie musi być realny (uchybienie mogło mieć istotny wpływ), to jednak musi uzasadniać istnienie hipotetycznej możliwości odmiennego wyniku sprawy (Niezgódka-Medek, 2019). Wyrok sądu pierwszej instancji niewątpliwie został wydany z naruszeniem przepisów procesowych, w konsekwencji czego glosowane postanowienie nie powinno podejmować rozstrzygnięcia w przedmiocie niedopuszczalności skargi, zaś zarzut skarżącego w tym zakresie niewątpliwie zasługuje na uznanie. W konsekwencji powyższego, tak jak brak było powodów do uznania, że skarga jest niedopuszczalna, tak były podstawy do uznania jej za zasadną z uwagi na wystarczające wskazanie przesłanki skargi kasacyjnej.

Dwuinstancyjność jako zasada postępowania sądowego

Zgodnie z treścią art. 176 ust. 1 Konstytucji RP postępowanie przed sądem jest dwuinstancyjne, w wyniku czego krytycznie ocenić należy również glosowane orzeczenie, w którym dokonano rozszerzającej wykładni ograniczenia tego prawa. Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada wyrażona w cytowanym przepisie wymaga od ustawodawcy takiego ukształtowania postępowania sądowego, które zapewni dostęp do drugiej instancji (przyznanie stronom środków zaskarżenia) oraz powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji sądowi wyższego szczebla (wyrok TK z 12.09.2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006.8, poz. 103; wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013/7, poz.

100). Takie rozumienie instancyjności postępowania sądowego implikuje również dewolutywny charakter środka zaskarżenia uruchamiającego postępowanie odwoławcze. Konstrukcja zawarta w art. 151a § 3 p.p.s.a. stanowi wyjątek od zasady dwuinstancyjności, ograniczając prawo do sądu. Konstytucyjny nakaz postępowania co najmniej dwuinstancyjnego oznacza, że sprawa ma być rozpoznawana w postępowaniu, które zapewnia co najmniej jedną instancję odwoławczą dokonującą oceny prawidłowości rozstrzygnięcia orzeczenia sądu pierwszej instancji (Naleziński, 2019). Glosowanym orzeczeniem NSA dokonał więc istotnego ograniczenia prawa do sądu odrzucając skargę kasacyjną, mimo że w sprawie nie miał zastosowania art. 151a § 3 p.p.s.a.

Ograniczenie prawa do sądu

Powyższe zarzuty wydają się dyskwalifikować podjęte rozstrzygnięcie tym bardziej, że NSA swym działaniem ukształtował niekorzystną sytuację prawną skarżącego, prowadząc do realnego i nieuprawnionego ograniczenia prawa do sądu w każdej sprawie. Działanie takie należy ocenić krytycznie w sytuacji, w której glosowane orzeczenie nie znajduje potwierdzenia nawet w treści obowiązujących przepisów, stanowiąc oczywisty błąd w stosowaniu prawa. Jest też przykładem dokonywania wykładni prawotwórczej, sprzecznej z dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również z zasadą pewności co do prawa.

Tymczasem racjonalny ustawodawca, gdyby widział potrzebę rozszerzenia zakresu zastosowania wyjątku od dwuinstancyjności postępowania, to z pewnością inaczej by ukształtował treść art. 151a p.p.s.a.

Pozostawienie w obrocie prawnym rozstrzygnięcia istotnie wadliwego

Ostatni argument za krytyczną oceną glosowanego postanowienia wydaje się być niezwykle ważny. Nie można akceptować w demokratycznym państwie prawnym sytuacji, w której sąd najwyższej instancji uchyla się od dokonania kontroli instancyjnej orzeczenia sądu pierwszej instancji, które rażąco narusza prawo. Za niedopuszczalne należy też uznać działanie sądu, który — pomimo prawnych podstaw do działania — doprowadza swym zaniechaniem, wynikającym z błędnego dekodowania norm Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do pozostawienia w obrocie prawnym rozstrzygnięcia rażąco naruszającego prawo.

W konsekwencji powyższego pozostają też w obrocie prawnym tezy, które z glosowanego postanowienia wprost wynikają (zamieszczone na początku niniejszej glosy), a z których każda kwalifikuje się do wyeliminowania jej z obrotu prawnego z uwagi na rażącą sprzeczność z zasadą praworządności. Problem polega jednak na tym, że ustawodawca takiej możliwości normatywnej nie przewidział. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca nie dopuszczał myśli o zaistnieniu sytuacji, w której sąd administracyjny — i to w obu instancjach — zastosuje prawo obowiązujące w sposób oczywiście wadliwy. Glosowane orzeczenie wskazuje jednak, że jest to założenie błędne i wymagające niezwłocznego naprawienia.

Wnioski

Konkludując należy stwierdzić, że sąd pierwszej instancji nie miał podstaw prawnych do podjęcia rozstrzygnięcia w sposób oczywiście wykraczający poza granice jego kognicji. Wyrok wydany w ten sposób powinien być wyeliminowania z obrotu prawnego przez NSA. Przekroczenie przez sąd administracyjny pierwszej instancji granic orzekania, określonych w art. 64e p.p.s.a., w zw. z art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a., stanowi bowiem — w sposób oczywisty — naruszenie prawa w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a., mając istotny wpływ na wynik sprawy.

Wprawdzie od wyroku w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, od której wniesiono sprzeciw, formalnie nie przysługuje środek odwoławczy, to wniesiona skarga powinna zostać rozpoznana i rozpatrzona w taki sposób, by wyeliminować z obrotu prawnego orzeczenie sądu pierwszej instancji, wydane z naruszeniem art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Naleziński, B. (2019). Komentarz do art. 176. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Tuleja, Warszawa: LEX/el.

Niezgódka-Medek, M. (2019). Komentarz do art. 174. W: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa: LEX/el.

Knysiak-Sudyka, H. (2018). *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa: LEX/el., komentarz do art. 173 p.p.s.a.

Suwaj, R. (2019). Stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej na skutek wniesienia sprzeciwu. Głosa krytyczna do wyroku WSA z 30.11.2018 r., V SA/Wa 1780/18, *Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych*, 4.

Orzecznictwo/Judgments

Postanowienie NSA z 14.06.2019 r., I GSK 598/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2018 r., V Sa/Wa 1780/18, CBOSA.

Wyrok TK z 12.09.2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006/8, poz. 103; wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013/7, poz. 100.

Dr hab. Robert Suwaj

Adwokat, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Politechniki Warszawskiej oraz wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. L. Kaczyńskiego w Warszawie. Autor wielu publikacji naukowych, opracowań dydaktycznych, komentarzy, recenzji, opinii i glos poświęconych tematyce funkcjonowania administracji publicznej, w tym m. in. w zakresie teorii prawa administracyjnego i procedur administracyjnych. Uczestnik, referent i organizator licznych konferencji i seminariów naukowych ze sfery praktyki działania administracji publicznej.

Dr hab. Robert Suwaj

Advocate, professor at Warsaw University of Technology and lecturer at the National School of Public Administration L. Kaczyński in Warsaw. Author of many scientific publications, didactic studies, comments, reviews and opinions on the subject of functioning of public administration, including in the theory of administrative law and administrative procedures. Participant and organizer of numerous conferences and seminars in the field of public administration practice.

