

RADOSŁAW BULEJAK

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: radoslawbulejak@gmail.com

Samokontrola sądowa w ramach skargi kasacyjnej — wybrane zagadnienia

1. Samokontrola sądowa

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Powołany przepis statuuje jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego — prawo do sądu. Jednym zaś z elementów tego prawa jest gwarancja rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, czyli w jak najkrótszym czasie. W tym celu w ustawodawstwie polskim wprowadzono instytucję samokontroli sądowej (inaczej zwanej autokontrolą albo autoremedurą)², której celem jest umożliwienie sądowi pierwszej instancji dokonanie kontroli własnego orzeczenia bez konieczności angażowania sądu drugiej instancji. Takie mechanizmy zostały przewidziane zarówno w procedurze sadowoadministracyjnej, jak i cywilnej. Artykuł 195 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ stanowi, że: „Jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przysyłając akt Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, uchylić zaskarżone

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 486 („System Prawa Administracyjnego”, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10).

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.

postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych”. Pierwowzorem tego rozwiązania był zaś art. 395 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego⁴, którego treść jest identyczna z powołanym art. 195 § 2 p.p.s.a.

Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym⁵ wprowadzono natomiast do polskiego porządku prawnego nowy rodzaj samokontroli sądowej umożliwiający sądowi pierwszej instancji ponowne zbadanie sprawy wskutek wniesienia skargi kasacyjnej bez konieczności angażowania w tym zakresie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie bowiem z nowym art. 179a p.p.s.a.: „Jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna”. Przyjęte rozwiązanie stanowi istotną nowość procesową, gdyż do tej pory niemożliwe było zastosowanie samokontroli sądowej co do orzeczeń o charakterze merytorycznym — wyroków. Dotychczasowy rodzaj samokontroli sądowej dotyczył jedynie postanowień o charakterze *stricte* procesowym⁶. Dodanie art. 179a p.p.s.a. niewątpliwie zatem poszerzyło uprawnienia autokontrolne sądu⁷.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie praktyczna analiza zastosowania samokontroli sądowej w ramach skargi kasacyjnej⁸ w zakresie m.in. dopuszczalności samokontroli oraz przesłanek do jej zastosowania. Oprócz tego zostanie omówiona kwestia postępowania w przedmiocie wydania orzeczenia samokontrolnego i jego późniejszej kontroli przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm., dalej: k.p.c.

⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 658.

⁶ Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w procedurze cywilnej. Trzeba zauważyć, że od postanowień co do istoty przysługuje apelacja w postępowaniu nieprocesowym (zob. art. 518 k.p.c.). W efekcie niemożliwe jest dokonanie w tych przypadkach samokontroli przez sąd.

⁷ Warto zauważyć, że wprowadzenie nowego rodzaju samokontroli sądowej zmieniło charakter skargi kasacyjnej, która obecnie stała się środkiem względnie dewolutywnym, tak jak zażalenie. Oprócz tego należy zauważyć, że ustawą nowelizującą wyłączono z zakresu skargi kasacyjnej część postanowień o odrzuceniu skargi (art. 58 § 1 pkt 2–4, art. 220 § 3 p.p.s.a.), ale także postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 161 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to, że różnice między tymi środkami mają teraz charakter jedynie czysto umowny i terminologiczny.

⁸ Na potrzeby niniejszego rozważania nowy rodzaj samokontroli sądowej zostanie określony jako samokontrola kasacyjna, zaś dotychczasowy mechanizm z art. 195 § 2 p.p.s.a. będzie nazywany samokontrolą zażaleniową.

2. Dopuszczalność zastosowania samokontroli z art. 179a p.p.s.a.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że możliwość zastosowania samokontroli kasacyjnej warunkowana jest wniesieniem środka odwoławczego — skargi kasacyjnej. Oznacza to, że po wydaniu wyroku (czy też postanowienia kończącego postępowanie w sprawie) sąd nie może z urzędu zmienić swojego orzeczenia, nawet jeśli byłoby wadliwe w sposób oczywisty. Ponadto należy zauważyć, że zastosowanie mechanizmu samokontroli powiązane jest jedynie ze skutecznym wniesieniem środka odwoławczego. Niedopuszczalne jest bowiem uwzględnienie skargi kasacyjnej podlegającej odrzuceniu. W myśl natomiast art. 178 p.p.s.a.: „Wojewódzki sąd administracyjny odrzuci na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie”. Zgodnie z treścią art. 220 § 3 p.p.s.a.: „Skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd”. Ponadto art. 176 § 1 p.p.s.a. stanowi, że: „Skarga kasacyjna powinna zawierać:

- 1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części;
- 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie;
- 3) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresużądanego uchylenia lub zmiany”.

Poza wymaganiami, o których mowa w art. 176 § 1 p.p.s.a., skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony oraz zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy (zob. art. 176 § 2 p.p.s.a.).

Stosownie do treści art. 177 § 1 p.p.s.a.: „Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem”. Spełnienie dopiero tych wszystkich wymogów otwiera sądowi administracyjnemu możliwość zastosowania samokontroli.

Tożsamy pogląd — na tle samokontroli zażaleniowej — wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, który w postanowieniu z 24 maja 2006 r. stwierdził, że: „po dokonaniu kontroli zażalenia pod kątem jego dopuszczalności, zachowania wymogów formalnych i dochowania terminu do jego wniesienia sąd pierwszej instancji może zweryfikować zaskarżone postanowienie we własnym zakresie w trybie art. 195 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”⁹.

⁹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2006 r., II OZ 560/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA.

Należy także wskazać, że w art. 179a p.p.s.a. ustawodawca jednoznacznie określił ramy czasowe, w których dopuszczalna jest zmiana orzeczenia przez sąd pierwszej instancji. Sąd traci bowiem uprawnienia autokontrolne z chwilą wydania zarządzenia o przedstawieniu skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

3. Podstawy zastosowania samokontroli z art. 179a p.p.s.a.

W art. 179a p.p.s.a. ustawodawca wyróżnił dwie przesłanki samokontroli kasacyjnej: nieważność postępowania albo oczywistość podstaw skargi kasacyjnej. W pierwszej kolejności należałoby omówić nieważność postępowania. Pojęcie to zostało uregulowane w art. 183 § 2 p.p.s.a., który stanowi, że: „Nieważność postępowania zachodzi:

- 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna;
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany;
- 3) jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona;
- 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy;
- 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw;
- 6) jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny.”

Warto zauważyć, że samokontrola zażaleniowa została także skonstruowana w oparciu o przesłankę nieważności postępowania, przy czym z literalnego odczytania art. 195 § 2 p.p.s.a. wynika, że uwzględnienie zażalenia możliwe jest tylko na zarzut strony o nieważności postępowania¹⁰. Natomiast w art. 179a p.p.s.a. ustawodawca zastosował inną redakcję przepisu i wystarczające do zastosowania samokontroli jest dostrzeżenie przez sąd administracyjny nieważności postępo-

¹⁰ W literaturze pogląd ten spotkał się jednak z krytyką (zob. m.in. W. Piątek, *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu cywilnym i sądowoadministracyjnym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, nr 3, s. 129–130; H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, T. Woś, Warszawa 2009, s. 797. Za J.P. Tarną należy wskazać, że w postępowaniu zażaleniowym każdy sąd administracyjny ma obowiązek wziąć pod rozwagę nieważność postępowania z urzędu. Trzeba zgodzić się z autorem, że za takim rozumowaniem przemawiają także względy ekonomii procesowej. Przekazywanie oczywiście wadliwego postanowienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego jest nieuzasadnione (zob. J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, Warszawa 2006, s. 432).

wania. Takie ukształtowanie mechanizmu samokontroli wydaje się w pełni słuszne, gdyż w postępowaniu odwoławczym Naczelny Sąd Administracyjny bierze pod uwagę z urzędu nieważność postępowania i w tym zakresie nie jest związany granicami skargi kasacyjnej (zob. art. 183 § 1 p.p.s.a.).

Z analizy dotychczasowego orzecznictwa wynika, że najczęstszą przyczyną nieważności postępowania jest pozbawienie strony możliwości obrony swoich praw. Trzeba zauważyć, że w orzecznictwie definiuje się tę przyczynę nieważności powszechnie jako realne pozbawienie strony możliwości uczestniczenia w istotnej części postępowania wskutek uchybień procesowych Sądu, niezależnie od wpływu tego uchybienia na ostateczny wynik sprawy¹¹. Nieważność postępowania będzie więc miała zawsze miejsce wtedy, gdy strona nie zostanie prawidłowo zawiadomiona o rozprawie, a sąd mimo to wyda orzeczenie¹². Zgodnie z art. 109 p.p.s.a.: „Rozprawa ulega odroczeniu, jeżeli sąd stwierdzi nieprawidłowość zawiadomienia którejkolwiek ze stron albo jeżeli nieobecność strony lub jej pełnomocnika jest wywołana nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną znaną sądowi przeszkodą, której nie można przewyżyć, chyba że strona lub jej pełnomocnik wniosli o rozpoznanie sprawy w ich nieobecności”. Za pozbawienie strony prawa do obrony można także uznać sytuację, gdy wyrok zostanie wydany wobec osoby zmarłej¹³.

W tym kontekście mechanizm samokontroli kasacyjnej niewątpliwie przyspieszy postępowanie sądowoadministracyjne. Ponadto należy zauważyć, że pozbawienie strony obrony swoich praw ma w postępowaniu sądowoadministracyjnym wymiar czysto procesowy. Nieważność postępowania oparta na przesłance z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. nie będzie miała zasadniczo wpływu na treść merytoryczną orzeczenia. Wynika to z faktu, że sąd administracyjny kontroluje jedynie działalność organów administracji publicznej pod kątem ich zgodności z prawem, nie przeprowadza zaś postępowania dowodowego.

Inny charakter ma druga przesłanka samokontroli kasacyjnej — oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej¹⁴. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że podstawy skargi kasacyjnej zostały uregulowane w art. 174 p.p.s.a., który stanowi: „Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;

¹¹ Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2008 r., I OSK 549/07; 14 marca 2008 r., II FSK 73/07 oraz 28 lutego 2012 r., II OSK 2397/10; wszystkie w CBOSA.

¹² Zob. szerzej: G. Rząsa, *Nieważność postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 243–313.

¹³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 listopada 2005 r., I OSK 1012/05, CBOSA.

¹⁴ Co istotne, ustawodawca nie powtórzył formuły z samokontroli zażaleniowej — „oczywiście uzasadnione”. Wynika to prawdopodobnie z charakteru środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna.

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”.

W literaturze wskazuje się, że przez pojęcie „podstaw skargi kasacyjnej” należy rozumieć „określone ustawowo uchybienia, które mogą być przedmiotem formułowania zarzutów przez skarżącego pod adresem wyroku WSA, prowadzących do uchylenia albo zmiany zaskarżonego wyroku”¹⁵. W pewnym uproszczeniu można więc przyjąć, że podstawy skargi kasacyjnej są swoistym wyliczeniem przepisów przez skarżącego, które w jego ocenie zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji. Zgodnie zaś z treścią art. 179a p.p.s.a. uprawnienia autokontrolne zaktualizują się dla sądu w momencie, gdy wskazane przez skarżącego naruszenia przepisów (czy to prawa materialnego, czy też procesowego) będą, w ocenie sądu, w pełni uzasadnione.

Problematyczne wydaje się, jak należy interpretować „oczywistość” podstaw kasacyjnych. Na tle samokontroli zażaleniowej J. Borkowski wyraził pogląd, że chodzi tutaj o „jaskrawy błąd”, który popełnił sąd, wydając rozstrzygnięcie¹⁶. W postanowieniu z dnia 20 maja 1999 r. Sąd Najwyższy wskazał natomiast, że: „Zażalenie jest oczywiście uzasadnione [...] wtedy, gdy wadliwość zaskarżonego postanowienia jest zauważalna bez potrzeby dokonywania jego głębszej analizy”¹⁷. Uwagi te wydają się aktualne również w przypadku samokontroli kasacyjnej.

Oznacza to, że sąd pierwszej instancji będzie mógł zmienić swoje orzeczenie, jeśli podstawy skargi kasacyjnej wskazują na takie naruszenia przepisów prawa, które są oczywiste. Jak trafnie ujęła to B. Adamiak, zastosowanie samokontroli będzie możliwe, o ile sąd „dopuszczył się oczywistej wadliwości w stosowaniu przepisu prawa materialnego lub prawa procesowego”¹⁸. Trzeba przy tym zgodzić się z J.P. Tarną, że dużą rolę przy ustaleniu „oczywistości” będzie odgrywał subiektywny punkt widzenia sądu¹⁹. Nie oznacza to jednak, że sąd będzie mógł w każdym przypadku, według własnego uznania, dokonywać samokontroli kasacyjnej. Sąd powinien mieć na uwadze prawo jednostki do załatwienia jej sprawy w rozsądnym terminie, w tym także konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W efekcie samokontrola w ramach skargi kasacyjnej będzie możliwa do zastosowania tylko wtedy, gdy jest prawdopodobne — wręcz niemal pewne — że Naczelny Sąd Administracyjny sam też uwzględniłby skargę kasacyjną. Stosowanie samokontroli w sytuacjach wątpliwych może bowiem doprowadzić do przewlekłości

¹⁵ W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 49–50.

¹⁶ J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym — cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 351.

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 maja 1999 r., II UZ 58/99, OSNAPIUS 2000, nr 15, poz. 602.

¹⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 339.

¹⁹ J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 432.

postępowania sądowego oraz obciążania stron (i organu administracji publicznej) dodatkowymi kosztami postępowania sądowego. Z tego względu obowiązkiem sądu jest zawsze dokładne rozważenie, czy w danym przypadku należy zastosować samokontrolę, czy też przekazać skargę kasacyjną do rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Jest to o tyle ważne, że „oczywistość” podstaw kasacyjnych zależy od oceny sądu. Co jednak znamienne, taka uznaniowość nie występuje przy nieważności postępowania. W tym przypadku sąd związany jest taksatywnym wyliczeniem w art. 183 § 2 p.p.s.a. Przemawia to za tym, aby przesłankę „oczywiście usprawiedliwionych podstaw kasacyjnych” interpretować bardzo wąsko i ograniczać ją jedynie do takich sytuacji, gdzie na pierwszy rzut oka widać, że doszło do naruszenia przepisów prawa przez sąd pierwszej instancji. Oznacza to, że oczywistość podstaw kasacyjnych nie powinna wynikać ze zmiany stanowiska przez sąd po analizie skargi kasacyjnej. Nie może uzasadniać samokontroli kasacyjnej pojawienie się nowego poglądu w orzecznictwie sądowym czy też nowa ocena akt sprawy przez sąd²⁰. W efekcie samokontrola z art. 179a p.p.s.a. będzie możliwa do zastosowania tylko w przypadkach, w których błąd sądu był wyraźny i niewątpliwy. W razie jakichkolwiek wątpliwości sąd pierwszej instancji winien przedstawić skargę kasacyjną sądowi drugiej instancji celem jej rozpatrzenia.

Należy także poczynić uwagę, że samokontrola kasacyjna może zostać użyta także w przypadku, gdy sąd uzna tylko jedną z podstaw kasacyjnych jako oczywiście usprawiedliwioną, mimo że w treści art. 179a p.p.s.a. ustawodawca posłużył się liczbą mnogą. Trzeba bowiem wyjaśnić, że przyjęty w p.p.s.a. model odwoławczy niejako wymusza na skarżącym kasacyjnie wskazanie wszystkich możliwych podstaw kasacyjnych. Wynika to z faktu związania sądu odwoławczego granicami skargi kasacyjnej. W skardze kasacyjnej skarżący może więc wykazywać różne podstawy, nawet ze sobą sprzeczne. Dopuszczalne jest także formułowanie zarzutów ewentualnych względem orzeczenia sądu pierwszej instancji. W takim przypadku niemożliwe byłoby uznanie za zasadne wszystkich podstaw skargi kasacyjnej, a to, przy literalnym odczytaniu art. 179a p.p.s.a., wykluczałoby samokontrolę kasacyjną. Należy zatem zaakceptować, że dla samokontroli wystarczy, aby tylko jedna podstawa kasacyjna była w pełni usprawiedliwiona.

Ponadto trzeba zauważyć, że samokontrola kasacyjna winna być stosowana także w sytuacjach, gdy w zakresie rozpoznawanej sprawy — po wydaniu orzeczenia — podjęta została uchwała na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.²¹

²⁰ Kwestią sporną jest to, czy w trybie samokontroli możliwe będzie zastosowanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, czy też Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ze względu na to, że orzeczenia tych Trybunałów mają często charakter interpretacyjny i ich wykonanie wymaga od sądu wielu ocen, należałoby jednak uznać, że w tych przypadkach „oczywistość” podstaw kasacyjnych nie zachodzi.

²¹ Stosownie do treści art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny „podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”.

W orzecznictwie utrwalony jest bowiem pogląd, że uchwały abstrakcyjne wiążą wszystkie składy orzekające²². Należy jednak podkreślić, że samokontrola kasacyjna będzie możliwa, jeśli w skardze kasacyjnej wskazano na przepisy objęte uchwałą abstrakcyjną. W takich przypadkach „oczywistość” podstaw kasacyjnych będzie bezdyskusyjna. Brak jednak wskazania przez skarżącego przepisów, które legły u podstaw wydania uchwały abstrakcyjnej, wyłącza uprawnienia autokontrolne.

4. Postępowanie samokontrolne z art. 179a p.p.s.a.

Ze sposobu sformułowania art. 179a p.p.s.a. wynika, że sąd pierwszej instancji w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej każdorazowo jest zobowiązany ocenić, czy w sprawie nie zaistniała którakolwiek z podstaw do dokonania samokontroli swojego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że samokontrola sądowa (w przeciwieństwie do samokontroli organu administracji publicznej²³) jest zatem nie tylko uprawnieniem sądu, lecz także jego obowiązkiem. Trzeba jednak zauważyć, że art. 179a p.p.s.a. w sposób niezwykle skromny reguluje przebieg postępowania w przedmiocie samokontroli kasacyjnej. Ustawodawca wskazał jedynie, że jeśli wystąpią przesłanki do samokontroli, sąd „uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę” (zob. art. 179a *in medio* p.p.s.a.). Taka zrębowa regulacja procesowa przysparza w efekcie wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Po pierwsze nie wiadomo, według jakich zasad orzeka sąd przy samokontroli kasacyjnej. Przepis art. 179a p.p.s.a. został bowiem umieszczony w p.p.s.a. w dziale IV *Środki odwoławcze* rozdziału I *Skarga kasacyjna*. Systematyka ustawy sugeruje zatem, że postępowanie samokontrolne jest postępowaniem drugoinstancyjnym. Tezie tej jednak przeczy zdanie drugie art. 179a p.p.s.a., w którym ustawodawca dopuszcza wniesienie skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego wskutek samokontroli. Należy zatem przyjąć, że w zakresie nieobjętym art. 179a p.p.s.a. będą miały zastosowanie przepisy regulujące postępowanie przed sądem pierwszej, nie zaś drugiej instancji.

²² W wyroku z 29 lutego 2008 r. (I OSK 254/07, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Z treści art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że moc ogólnie wiążącą posiadają zarówno uchwały abstrakcyjne, jak i tzw. uchwały konkretne, indywidualne. Stanowisko zajęte przez NSA w formie uchwały wiąże więc pośrednio wszystkie składy sądów administracyjnych do momentu zmiany wykładni określonego przepisu przez inną uchwałę”.

²³ W myśl art. 54 § 3 zdanie pierwsze p.p.s.a.: „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania”.

Kolejna wątpliwość dotyczy formy postępowania rozpoznawczego. Należy wskazać, że podstawową formą rozpatrywania sprawy jest posiedzenie jawne — rozprawa, wyjątkowo posiedzenie niejawne²⁴. Zastosowanie samokontroli kasacyjnej będzie wymagało zasadniczo przeprowadzenia rozprawy. Natomiast w przypadku wyroków wydanych w trybie uproszczonym²⁵ wydaje się, że możliwe będzie rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym. Artykuł 120 p.p.s.a. stanowi bowiem, że: „W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów”. Powołany przepis nie zawiera żadnych ograniczeń, dlatego należy uznać, że tryb uproszczony rozciąga się także na postępowanie samokontrolne. Jest to bowiem dalszy ciąg postępowania pierwszoinstancyjnego.

Trzeba zaznaczyć, że na posiedzeniu niejawnym nie będzie możliwe dokonanie samokontroli w zakresie skargi kasacyjnej na postanowienie o odrzuceniu skargi (art. 58 § 1 pkt 1, 5–6 p.p.s.a.). Wynika to z faktu, że po uchyleniu takiego postanowienia sąd jest zobowiązany na tym samym posiedzeniu rozpoznać sprawę, czyli wydać wyrok²⁶. Aby jednak doszło do rozpoznania merytorycznego, skarga musi być opłacona (zob. art. 220 § 1 p.p.s.a.), a wnioski strony rozpatrzone. W przypadku zaś odrzucenia skargi z uwagi na art. 58 § 1 pkt 1, 5–6 p.p.s.a. wymóg ten jest jednak często niespełniony²⁷.

W sytuacji rozpoznania sprawy na posiedzeniu jawnym istotna jest także kwestia składu orzekającego²⁸. Z samej istoty samokontroli wynika, że skład sędziowski powinien być identyczny jak w przypadku wydania zaskarżonego

²⁴ Zgodnie z art. 90 p.p.s.a.: „§ 1 Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. § 2. Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym”.

²⁵ Zgodnie ze znowelizowanym art. 119 p.p.s.a.: „Sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli: 1) decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; 2) strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy; 3) przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania”.

²⁶ Do zaakceptowania wydaje się jednak możliwość dokonania samokontroli na posiedzeniu niejawnym w sytuacji, gdy sąd uwzględni skargę kasacyjną na postanowienie o odrzuceniu skargi i wyda wyrok w trybie uproszczonym.

²⁷ W myśl § 35 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. — Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1177): „Przewodniczący wydziału orzeczniczego przekazuje sprawę sędziemu sprawozdawcy, bez wzywania do uiszczenia wpisu, jeżeli z treści skargi wynika, że podlega ona odrzuceniu”.

²⁸ Artykuł 16 § 1 stanowi, że: „Sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, z zastrzeżeniem § 2 i 3, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

orzeczenia²⁹. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby ten skład był jednak inny. Czasami będzie to wymuszone w związku z nieważnością postępowania wynikająca z udziału w orzekaniu sędziego podlegającego wyłączeniu z mocy prawa (art. 18 w zw. z art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) czy też np. chorobą sędziego.

Kolejną kwestią wymagającą omówienia jest samo rozpoznanie sprawy na posiedzeniu. W przypadku posiedzenia jawnego to rozpoznanie będzie miało charakter dwuetapowy³⁰. Pierwsza część rozprawy powinna odnosić się do przesłanek zastosowania samokontroli. Uczestnicy i strony postępowania winny mieć umożliwione wypowiedzenie się co do kwestii zastosowania w sprawie art. 179a p.p.s.a. Dopiero po tej części rozprawy sąd będzie mógł zdecydować o uchyleniu zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia i rozpatrzeć sprawę merytorycznie³¹.

Co do treści orzeczenia samokontrolnego należy odnotować, że będzie ono wieloczęściowe. W pierwszej kolejności sąd powinien bowiem uchylić swoje zaskarżone orzeczenie. Nie ma wątpliwości, że w przypadku samokontroli w zakresie wyroku sąd w pierwszym punkcie uchyli zaskarżony wyrok, w drugim punkcie orzeknie merytorycznie w sprawie (oddali lub uwzględni skargę)³². W przypadku samokontroli kasacyjnej wydaje się *prima facie*, że w przypadku uchylenia postanowienia formą właściwą byłoby postanowienie. Trzeba jednak zauważyć, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby w wyroku sąd zawarł postanowienie o uchyleniu zaskarżonego postanowienia i merytoryczne orzeczenie³³. Taka forma orzeczenia samokontrolnego znacznie ułatwi późniejszą kontrolę sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny. Za jednym orzeczeniem przemawia także fakt, że w art. 179a zdanie drugie p.p.s.a. ustawodawca posługuje się liczbą pojedynczą i wskazuje, że od takiego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna. W orzeczeniu sąd pierwszej instancji powinien zawrzeć także orzeczenie o kosztach sądowych. Stosuje się tutaj odpowiednio m.in. art. 203–204 p.p.s.a.³⁴

²⁹ Artykuł 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. nie będzie miał zastosowania. Samokontrola nie stanowi bowiem sprawy, w której sędzia brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia. Jest to bowiem ciągle orzekanie w ramach pierwszej instancji. Nie można zatem mówić, że w jakimkolwiek sposób zostaje naruszona zasada dwuinstancyjności.

³⁰ Podzielenie rozprawy na dwie części występuje także w przypadku rozpatrzenia skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego (zob. art. 281 p.p.s.a.).

³¹ Sąd może jednak zdecydować, że brak jest przesłanek do zastosowania art. 179a p.p.s.a.. W takim przypadku rozprawa zakończy się wydaniem niezaskarżalnego postanowienia — w składzie trzysobowym — o przedstawienu skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

³² Należy podkreślić, że w tym przypadku sąd przeprowadza na nowo kontrolę działalności administracji publicznej na zasadach określonych w art. 134 i art. 135 p.p.s.a. Nie obowiązuje tutaj związanie granicami skargi kasacyjnej. W art. 183 p.p.s.a. wskazano bowiem *expressis verbis* Naczelny Sąd Administracyjny.

³³ W świetle art. 179a p.p.s.a. niedopuszczalne jest jednak samo uchylenie postanowienia o odrzuceniu skargi przez sąd. Rozpoznanie sprawy musi bowiem nastąpić na jednym posiedzeniu sądowym. Samokontrola kasacyjna będzie wykluczona zatem zawsze wtedy, gdy mimo uchylenia zaskarżonego postanowienia niemożliwe będzie od razu rozpoznanie sprawy merytorycznie przez sąd.

³⁴ Ustawodawca nie przewidział jednak zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego w przypadku samokontroli z art. 195 § 2 p.p.s.a. Natomiast od 15 sierpnia 2015 r. zażalenie

W kwestii uzasadnienia orzeczenia autokontrolnego trzeba stwierdzić, że powinno ono zostać sporządzone przez sąd zawsze z urzędu. Nie będzie miał tutaj zastosowania przepis art. 141 § 2 p.p.s.a.³⁵ Wskutek samokontroli sądowej sąd nie oddala bowiem jedynie skargi, ale także uchyla swoje wcześniejsze orzeczenie. Powołany zaś przepis mówi jedynie o oddaleniu skargi. Oznacza to, że w przypadku samokontroli strona nigdy nie będzie zobowiązana do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia. Jest to o tyle istotne, że w przypadku przekazania skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu uzasadnienie orzeczenia zostałoby sporządzone z urzędu. Samokontrola sądowa nie może zaś pogarszać sytuacji strony skarżącej, zwłaszcza że strona nie ma wpływu na zastosowanie przez sąd mechanizmu samokontrolnego. Należy podkreślić, że to sąd, z urzędu, wydaje rozstrzygnięcie autokontrolne. Z tego powodu niedopuszczalne będzie żądanie od strony uiszczenia opłaty kancelaryjnej. Sąd powinien mieć bowiem na uwadze treść art. 199 p.p.s.a., zgodnie z którym: „Strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Samokontrola związana jest niewątpliwie z czynnościami sądu, nie zaś strony skarżącej. Także ze względów etycznych wydaje się niezasadne żądanie od strony złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia i uiszczenia opłaty kancelaryjnej. Obowiązkiem sądu jest bowiem poinformowanie strony o tym, jakie to dokładnie przyczyny legły u podstaw zastosowania samokontroli sądowej.

5. Kontrola orzeczenia wydanego w trybie art. 179a p.p.s.a.

Artykuł 179a p.p.s.a., podobnie jak art. 195 § 2 p.p.s.a., stanowi, że od orzeczenia samokontrolnego przysługuje skarga kasacyjna. W skardze kasacyjnej strona będzie mogła podnosić wszystkie podstawy kasacyjne z art. 174 p.p.s.a., w tym naruszenie przez sąd art. 179a p.p.s.a.³⁶ Naczelnny Sąd Administracyjny będzie więc zatem władny ocenić nie tylko, czy stanowisko zajęte przez sąd pierwszej in-

przysługuje także na postanowienia kończące postępowanie w sprawie. Oznacza to, że w przypadku postanowień (wydanych na podstawie art. 58 § 1 p.p.s.a.) zwrot kosztów postępowania będzie zależny od rodzaju wniesionego środka. Takie różnicowanie sytuacji wydaje się nieracjonalne.

³⁵ W myśl art. 141 § 2 p.p.s.a.: „W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Uzasadnienie wyroku sporządza się w terminie czternastu dni od dnia zgłoszenia wniosku”.

³⁶ Trzeba zauważyć, że w przypadku gdy sąd zdecyduje się wydać dwa odrębne orzeczenia, skarga kasacyjna będzie przysługiwać od tychże orzeczeń łącznie niezależnie od tego, jaką formę przyjmą poszczególne rozstrzygnięcia. Art. 179a zdanie drugie p.p.s.a. dotyczy bowiem całego orzeczenia autokontrolnego, czyli zarówno merytorycznego rozstrzygnięcia, jak i orzeczenia o uchyleniu poprzedniego rozstrzygnięcia.

stancji było prawidłowe, ale także czy w sprawie istniały przesłanki do dokonania samokontroli kasacyjnej. Uwzględniając skargę kasacyjną od orzeczenia samokontrolnego, Naczelny Sąd Administracyjny powinien mieć jednak na uwadze to, że wraz z uchyceniem orzeczenia autokontrolnego „odżywać” będzie pierwotne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany będzie rozpatrzyć także skargę kasacyjną, która została wniesiona od pierwszego orzeczenia.

Dodatkowo należy wskazać, że w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego wskutek samokontroli sąd nie będzie mógł zastosować znowu przepisu art. 179a p.p.s.a. Przyjęcie odmiennego poglądu groziłoby odebraniem stronie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd odwoławczy, a taka sytuacja jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

6. Zakończenie

Mając na uwadze coraz mocniejsze zrównanie skargi kasacyjnej z zażaleniem, wydaje się w pełni zasadne wprowadzenie nowej formy samokontroli. Samokontrola kasacyjna otwiera szeroko wojewódzkim sądom administracyjnym uprawnienie do korekty błędów popełnionych przy wydaniu orzeczeń. Jest to o tyle istotna instytucja, że pozwala na znaczne przyspieszenie postępowania sądowego, jeśli będzie stosowana w sposób rozważny. Z tego względu samokontrola sądowa powinna być przeprowadzana tylko w sytuacjach jasnych. Celem autokontroli jest bowiem usuwanie ewidentnych błędów, które pojawiły się w toku postępowania pierwszoinstancyjnego i które w efekcie uniemożliwiłyby Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zajęcie merytorycznego stanowiska w sprawie. Niemniej jednak, w razie wątpliwości co do podstaw samokontroli kasacyjnej, sąd powinien przekazać skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Samokontrola sądowa stanowi bowiem wyjątek od ogólnej reguły przekazywania skarg kasacyjnych sądowi drugiej instancji.

Self-review of administrative courts — selected issues

Summary

This article focuses on the matter of judicial self-review in the proceedings of administrative courts. From 15 August 2015 administrative courts can change their own rulings, when a party brings a cassation appeal. In this article the following topics are discussed: the admissibility of self-review; the basics of self-review; proceedings of self-review and appealing against the ruling issued as a result of self-review.

Keywords: proceedings of administrative courts, self-review of administrative courts, the basics of self-review, cassation appeal, complaints.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym — cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8.
- Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, („System prawa administracyjnego”, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10).
- Knysiak-Molczyk H., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, T. Woś, Warszawa 2009.
- Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011.
- Piątek W., *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, nr 3.
- Rzasa G., *Nieważność postępowania sądownoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Tarno J.P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, T. Woś, Warszawa 2006.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. — Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1177).