

Wstęp

Jak podkreślają *R. Hauser* oraz *M. Masternak-Kubiak*, analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że ponad 70% zakwestionowanych przez sądy rozstrzygnięć organów administrujących obejmuje przypadki naruszenia przepisów proceduralnych¹. Naruszenie przepisów prawa procesowego stanowi w istocie podstawową przyczynę uchylecia przez sądy administracyjne aktów administracyjnych. Zwraca przy tym uwagę fakt, że choć niedochowanie wymogów standardów proceduralnych przez organy administracji publicznej jest najczęstszą przyczyną eliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych decyzji lub postanowień, zagadnienie powyższe nie do czekało się jeszcze kompleksowego opracowania dotyczącego tej problematyki². Zainteresowanie doktryny budzi bowiem o wiele częściej problematyka naruszeń przepisów postępowania, jakich dopuszczać się mają organy administracji, nie zaś działania sądów związane ze stwierdzonymi naruszeniami³. Niewątpliwie ten stan rzeczy wynika z faktu, że skoro legalność, w tym legalność działań organów administracji publicznej, oznacza w aspekcie opisowym pewien stan faktyczny polegający na przestrzeganiu prawa przez różne podmioty, to z oczywistych względów większe zainteresowanie wzbudza problem nielegalności działań określonych instytucji, przyczyn takiego stanu rzeczy czy też problem kontroli legalności wydawanych decyzji⁴.

W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do treści art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.⁵ Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Odpowiednikiem regulacji konstytucyjnej jest przepis art. 1 § 1 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶, który stanowi, że

¹ *R. Hauser, M. Masternak-Kubiak*, w: System prawa administracyjnego, t. 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, pod red. *R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla*, Warszawa 2012, s. 403–404.

² Wyjątek stanowi opracowanie *A. Kabata*, Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na decyzję lub postanowienie, w: Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu, pod red. *J. Posłusznego, Z. Czarnika, R. Sawuły*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 149 i n.

³ Por. *D. Strzelec*, Naruszenie przepisów postępowania przez organy podatkowe, Warszawa 2009.

⁴ *Z. Tobor*, Teoretyczne problemy legalności, Katowice 1998, s. 57.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.

sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym przepis art. 1 § 2 PrUSA precyzuje, że kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem. Badanie legalności podejmowanych przez organy administracji publicznej działań obejmuje również kontrolę, czy wydane w sprawie rozstrzygnięcie zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem administracyjnym. Zachowanie gwarancji określonych w przepisach procedury administracyjnej służy zarówno interesowi indywidualnemu – zapobiega nadmiernej ingerencji w sferę praw i obowiązków podmiotów podległych administracji – jak i interesowi społecznemu, poprzez zapewnienie poszanowania prawa przez organy administracji publicznej. Istotność przepisów postępowania administracyjnego wynika przy tym z faktu, że prawidłowe zrekonstruowanie stanu faktycznego sprawy na podstawie przepisów regulujących tok postępowania wyjaśniającego pozwala uzyskać odpowiedź na pytanie, czy organ administracji publicznej poprawnie stosuje prawo⁷. Jak bowiem zauważa *M. Zieliński*, właściwe ustalenie, czy spełnione zostały okoliczności faktyczne uzasadniające wydanie aktu administracyjnego, przesądza o prawidłowości działań organów administracji publicznej⁸.

Ustawodawca ograniczył możliwość uchYLENIA aktu administracyjnego z uwagi na naruszenie przepisów postępowania do określonych przypadków. W świetle art. 145 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹ sąd uwzględni skargę na decyzję lub postanowienie, gdy stwierdzi:

- 1) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b PostAdmU);
- 2) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU);
- 3) nieważność decyzji lub postanowienia, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 2 PostAdmU).

A więc nie każdy przypadek stwierdzenia naruszenia przepisów postępowania będzie prowadził do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej do sądu administracyjnego decyzji lub postanowienia, a skutek powyższy będzie powodował jedynie przypadek kwalifikowany, mieszczący się w zakresie stosowania opisanych przepisów PostAdmU. Co charakterystyczne, każdy z powyższych rodzajów naruszeń ma inny zakres stosowania, co oznacza konieczność scharakteryzowania każdego z nich oddzielnie.

W tym miejscu należy również podkreślić, że przedstawione powyżej podstawy sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, choć jasno wska-

⁷ Na temat etapów stosowania prawa zob. *S. Wronkowska*, Podstawowe pojęcia prawa i prawnoustawstwa, cz. 2, Poznań 2002, s. 35–37.

⁸ Por. *M. Zieliński*, Poznania sądowe a poznanie naukowe, Poznań 1979, s. 8.

⁹ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 718

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

zują na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego aktu administracyjnego podjętego z naruszeniem przepisów postępowania, nie dają jednak odpowiedzi na pytanie, kiedy sąd administracyjny jest nie tyle uprawniony, ile wręcz zobowiązany do uchylecia zaskarżonej decyzji lub postanowienia. Niewątpliwie nadrzędnym celem, jaki powinien stać u podstaw rozstrzygnięcia sądu, jest zapewnienie pełnej oraz skutecznej ochrony praw jednostki poprzez zagwarantowanie możliwości wydania prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej¹¹, w tym w drodze rzetelnego (sprawiedliwego) postępowania. Jednakże złożoność postępowania administracyjnego regulującego w sposób kompleksowy zespół czynności zmierzających do wydania rozstrzygnięcia w sprawie (wydania decyzji administracyjnej) nie pozwala na wskazanie *prima facie*, które naruszenia będą naruszeniami kwalifikowanymi, a które będą stanowić przypadek uznany przez ustawodawcę za przypadek mniejszej wagi (naruszenie przepisów postępowania, które nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy), w którym nie zachodzi potrzeba zastosowania przez sąd administracyjny władczego środka w postaci uchylecia aktu administracyjnego. Już sama pobieżna analiza przepisów związanych ze sferą uprawnień przyznanych sądom administracyjnym wskazuje na szczególną rolę dyskrecyjnej władzy sędziowej w zakresie ustalenia normatywnych konsekwencji stwierdzonych naruszeń.

Równocześnie, skoro jak powyżej wskazano, naruszenie przepisów postępowania stanowi najczęstszą przyczynę uchylecia aktów administracyjnych, konieczne staje się także uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy praktyka sądów administracyjnych, związana z uchyleciem decyzji lub postanowień z uwagi na stwierdzone naruszenia przepisów postępowania, nie stanowi często działania pochoptnego, wskazującego na brak rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy. W orzecnictwie sądów można odnaleźć twierdzenia, że uchylanie zaskarżonej decyzji jest zbyt często motywowane naruszeniem przepisów postępowania, gdyż wiele z powstałych wątpliwości można by wyjaśnić mniejszym kosztem społecznym, bez sięgania do rozstrzygnięć najdalej idących w swych skutkach, przy odpowiednim wykorzystaniu dostępnych środków prawnych¹². Zwraca bowiem uwagę fakt, że efektywność postępowania przed sądem administracyjnym odnosi się do takiego ukształtowania procesu, który z jednej strony ma zapewnić ochronę prawną zainteresowanym podmiotom możliwie najszybciej, a z drugiej strony zagwarantować, aby ochrona powyższa mogła być oceniana jako ochrona skuteczna i efektywna¹³. Bezpodstawne uchylene decyzji lub postanowienia z uwagi na naruszenie przepisów postępowania w sytuacji, w której wydane ponownie przez organy rozstrzygnięcie będzie odpowiadać treści uchylonego aktu, stanowi zaprzeczenie zasady efektywnej ochrony sądowej, gdyż oddala jedynie moment osta-

¹¹ Por. Z. Janowicz, Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej, RPEiS 1996, Nr 1, s. 35; R. Hauser, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 1999, Nr 12, s. 25.

¹² Wyr. NSA z 10.9.2010 r., II OSK 1304/09, Baza NSA.

¹³ T. Ereciński, K. Weitz, Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce, PS 2005, Nr 10, s. 15.

tecznego rozstrzygnięcia sprawy, sprzyjając tym samym powstaniu stanu niepewności oraz przewlekłości prowadzenia postępowania. Stan powyższy może rodzić określone, niekorzystne konsekwencje chociażby w sprawach podatkowych czy też budowlanych, w których strony zainteresowane są szybkim zakończeniem postępowania administracyjnego.

W tym świetle wskazać należy, że celem niniejszego opracowania jest scharakteryzowanie sytuacji procesowej, w której sąd czyni użytek z przyznaných mu kompetencji i uchyla decyzję lub postanowienie z uwagi na stwierdzone naruszenie przepisów proceduralnych.

Do prawidłowego zrekonstruowania uprawnień sądu administracyjnego, związanych ze stwierdzonym naruszeniem przepisów postępowania, konieczne jest przede wszystkim określenie pojęcia postępowania administracyjnego. Niezbędne staje się również odniesienie do funkcji postępowania w prawie administracyjnym. Możliwość uchylenia aktu administracyjnego z uwagi na stwierdzone naruszenie przepisów postępowania należy bowiem odnieść do zagadnień podnoszonych w teorii prawa dotyczących przestrzegania zasady sprawiedliwości proceduralnej, jak i powszechnie postulowanego, w tym w szeroko rozumianym prawie europejskim, obowiązku zapewnienia rzetelnego procesu, w tym procesu administracyjnego.

Poczynienie powyższych ustaleń umożliwi następnie skonstruowanie definicji naruszenia przepisów postępowania oraz określenie ich cech charakterystycznych. W tym zakresie niezwykle pomocne staje się odniesienie do ustalonej w doktrynie gradacji wad postępowania oraz jej wpływu na funkcję sądu administracyjnego. Ta część pracy obejmuje również zagadnienia prawnoporównawcze. Scharakteryzowane zostaną w niej uprawnienia wybranych europejskich sądów administracyjnych związanych z możliwością uchylenia aktu administracyjnego wydanego z naruszeniem przepisów prawa procesowego. Przybliżenie zasad rządzących innymi systemami prawnymi nie tylko jest zasadne z uwagi na edukacyjną funkcję komparatystyki prawniczej¹⁴, ale staje się wręcz konieczne z powodu postępującego procesu europeizacji krajowych systemów prawnych. Należy bowiem pamiętać, że celem wszystkich badań komparatystycznych jest dokonywanie stosownych porównań po to, aby lepiej poznać mechanizmy (prawidłowości) rządzące rozwojem prawa, a w konsekwencji poszukiwanie odpowiednich, dostosowanych do rodzimych warunków środków jego doskonalenia¹⁵.

Scharakteryzowanie sytuacji naruszenia przepisów postępowania jako przesłanki uchylenia aktów administracyjnych wymaga następnie przybliżenia możliwych postaci naruszenia przepisów postępowania, jakie mogą skutkować wyeliminowaniem decyzji lub postanowienia z obrotu prawnego. Wyjaśnienia wymaga w szczególności, kiedy naruszenie przepisów będzie stanowiło naruszenie kwalifikowane jako naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1

¹⁴ K. Zweigert, H. Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford 1998, s. 21.

¹⁵ Z. Kmieciak, *Sędziowie prawa administracyjnego w postępowaniu administracyjnym w USA*, PiP 2009, Nr 3, s. 85.

pkt 1 lit. c PostAdmU), naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b PostAdmU) lub naruszenie postępowania powodujące nieważność decyzji lub postanowienia (art. 145 § 1 pkt 2 PostAdmU).

Wysunięte wnioski pozwolą następnie określić metodykę działań sądu administracyjnego związanych ze stwierdzonym naruszeniem przepisów postępowania, a więc czynności podejmowanych w ramach sprawowanej przez sąd funkcji wymiaru sprawiedliwości. Ta część pracy obejmuje w szczególności zagadnienia związane z określeniem granic orzekania przez sądy administracyjne o naruszeniu przepisów postępowania, w tym wyjaśnienie, czy sąd w powyższym zakresie działa w ramach związania, czy też wydanie orzeczenia eliminującego z obrotu prawnego decyzję lub postanowienie podjęte z naruszeniem przepisów postępowania mieści się w ramach jego władzy dyskrecjonalnej. Rozważenia wymaga również sfera skutków, jakie wywołuje orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające, że akt administracyjny został podjęty z naruszeniem przepisów postępowania.

Na tle systematyki uprawnień sądu administracyjnego wyjaśnić należy również, czy naruszenie przepisów postępowania może prowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego innych niż decyzje lub postanowienia aktów poddanych kontroli sądowej. Niezbędne jest wreszcie prawidłowe określenie roli NSA, a w szczególności ustalenia, czy sąd ten w ramach instytucji skargi kasacyjnej jest uprawniony do stwierdzenia naruszenia przepisów postępowania przez organ administracji publicznej w postępowaniu, w którym sąd I instancji wydał orzeczenie będące przedmiotem wniesionej skargi kasacyjnej.

Z uwagi na fakt, iż punktem wyjścia niniejszej pracy jest analiza obowiązujących przepisów prawnych, podstawową metodą badawczą w niej zastosowaną jest metoda analitycznoprawna. Przedstawienie roli i funkcji postępowania administracyjnego oraz sądu administracyjnego jako organu ochrony wymaga z kolei omówienia poglądów przedstawicieli doktryny. W pewnym zakresie niezbędne staje się także odwołanie do ustawodawstwa poprzednio obowiązującego, co umożliwi przybliżenie ewolucji uprawnień sądu administracyjnego do uchylecia decyzji lub postanowienia wydanych z naruszeniem przepisów postępowania. Empiryczna metoda analizy orzeczeń sądów administracyjnych umożliwi natomiast zrekonstruowanie procesu kwalifikowania określonego naruszenia przepisów postępowania jako naruszenia skutkującego koniecznością uchylecia zaskarżonej decyzji lub postanowienia. Zastosowanie metody komparatystycznej odkryje natomiast zasady rządzące innymi systemami prawnymi oraz umożliwi wskazanie, na ile europejskie systemy prawne wiążą stwierdzone naruszenia przepisów postępowania z wadliwością wydawanych w sprawie rozstrzygnięć administracyjnych.