

Wstęp

Prawo do sądu jest jednym z fundamentów i koniecznych gwarantów demokratycznego porządku prawnego. Konstatacja ta jest szczególnie aktualna na gruncie sądowej kontroli administracji. Zdaniem *J.S. Langroda* państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego nie ma bowiem państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego¹. Doświadczenia historyczne wskazują, że inne systemy kontroli działań administracji, aczkolwiek pożądane, a nawet niezbędne, nie są w stanie zastąpić prawa jednostki do powierzenia oceny legalności tych działań niezawisłemu i niezależnemu sądowi². Prawo do sądu, by spełniało swoje funkcje, nie może być jednak ograniczone tylko do umożliwienia stronie uruchomienia kontroli sądowej. Konieczne jest w szczególności odpowiednie ukształtowanie składu sądu (w tym poszanowanie zasady bezstronności i niezależności), a także takie uregulowanie postępowania, aby wypełniało wymogi sprawiedliwości proceduralnej. Innymi słowy, sądowa kontrola administracji powinna spełniać współczesne standardy ochrony praw jednostki w jej relacjach z organami władzy publicznej³. W przeciwnym razie prawo do sądu byłoby prawem fasadowym. Jedną z podstawowych gwarancji realizacji tych standardów postępowania sądowego jest prawo strony do zaskarżenia orzeczeń sądowych wydanych w pierwszej instancji. Zasada instancyjności w sposób istotny wzmacnia prawo do sądu, gwarantuje proceduralną kontrolę postępowania sądowego i zmierza do zapobiegania pomyłkom i arbitralności sądu pierwszej instancji. Warto zauważyć, że zasada dwuinstancyjno-

¹ *J.S. Langrod*, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 6.

² Okoliczności, które doprowadziły do powstania i rozwoju instytucji sądowej kontroli administracji, analizuje m.in. *P. Przybysz*, *Refleksje o genezie kontroli administracji przez sądy*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi, pod red. *M. Wierzbowskiego*, *J. Jagielskiego*, *A. Wiktorowskiej*, *E. Stefańskiej*, Warszawa 2009, s. 197 i n.

³ Por. *W. Chróścielewski*, *Z. Kmieciak*, *J.P. Tarno*, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, *PiP* 2002, Nr 12, s. 32–33.

ści jest dziś zaliczana do podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawnego⁴.

W świetle art. 236 ust. 2 Konstytucji RP z 2.4.1997 r., zwanej dalej: „Konstytucją RP”⁵, nie budzi wątpliwości, że zasada dwuinstancyjności procedur sądowych wyrażona w art. 176 Konstytucji RP ma zastosowanie również do sądownictwa administracyjnego. Realizując wskazane wyżej normy ustawy zasadniczej, 30.8.2002 r. uchwalono ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwaną dalej: „PrPostAdm”⁶. Ustawa ta została oparta na projekcie przygotowanym przez zespół składający się z sędziów NSA, SN, TK oraz Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich⁷. Projekt wypracowany przez to grono wybitnych prawników został następnie skierowany do Sejmu RP przez Prezydenta RP i w trakcie prac sejmowych uległ tylko nieznaczny modyfikacjom⁸. Znaczna część rozwiązań przyjętych w projekcie została zaczerpnięta z ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁹, zwanej dalej: „KPC”), co należy uznać za uzasadnione m.in. z uwagi na historyczne i legislacyjne związki procedury sądowniczoadministracyjnej z procedurą cywilną¹⁰. Rozwiązania znane z procedury cywilnej stanowiły również wzorzec dla przepisów regulujących środki odwoławcze od orzeczeń WSA (art. 173–198 PrPostAdm). Dotyczy to zwłaszcza skargi kasacyjnej przysługującej od wydanych

⁴ Por. A. Wiktorowska, Rola sądów w funkcjonowaniu administracji publicznej, w: Prawo administracyjne, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2009, s. 300.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; zgodnie z tym przepisem: „Ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA”.

⁶ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁷ Por. J. Borkowski, Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego, PiP 2002, Nr 5, s. 6

⁸ Druk Sejmowy Nr 19 (IV kadencja).

⁹ Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

¹⁰ Por. np. R. Hauser, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, PiP 1999, Nr 12, s. 32; J. Borkowski, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II, MoP 2003, Nr 8, s. 345. Na temat stosowania przepisów procedury cywilnej do postępowania sądowniczoadministracyjnego w stanie prawnym obowiązującym do 31.12.2003 r. zob. np. A. Zieliński, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 352–355; J. Borkowski, Przepisy postępowania cywilnego w procedurze sądu administracyjnego, w: Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza, pod red. A. Marcintaka, Łódź 1998, s. 45 i n. oraz A. Skoczylas, Odesłania w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym, Warszawa 2001, s. 89 i n.

przez WSA wyroków i, co do zasady, postanowień kończących postępowanie w sprawie (art. 173 § 1 PrPostAdm)¹¹.

Najważniejszym elementem skargi kasacyjnej są jej podstawy. Sposób określania podstaw skargi kasacyjnej przez ustawodawcę determinuje istotę tego środka prawnego oraz zakres i efektywność kontroli instancyjnej. Wśród podstaw skargi kasacyjnej znajdują się również szczególnie ciężkie uchybienia procesowe, godzące w podstawowe założenia, na których jest oparte postępowanie sądowe, oraz dotyczące naruszenia fundamentalnych standardów orzekania, zwłaszcza takich jak prawo do bezstronnego sądu oraz prawo do rzetelnej procedury. Stwierdzenie tych ciężkich uchybień procesowych obliguje NSA do uchylenia zaskarżonego orzeczenia niezależnie od jego merytorycznej trafności. Uchybienia te ujęte zostały w art. 183 § 2 PrPostAdm i określane są jako przyczyny nieważności postępowania (*verba legis*: „Nieważność postępowania zachodzi”). Również w zakresie przyczyn nieważności postępowania sądownoadministracyjnego ustawodawca przyjął metodę legislacyjną polegającą na powtórzeniu rozwiązań znanych procedurze cywilnej. Otóż art. 183 § 2 PrPostAdm odpowiada, z niewielkimi zmianami dotyczącymi naruszenia przepisów o właściwości (art. 183 § 2 pkt 6 PrPostAdm), treści art. 379 KPC¹². Warto zauważyć, że przesłanki nieważności postępowania w polskim procesie cywilnym nie uległy istotnym zmianom od czasu kodyfikacji tego postępowania w okresie dwudziestolecia międzywojennego¹³.

Przedmiotem niniejszej pracy jest analiza instytucji nieważności postępowania sądownoadministracyjnego rozumianej jako podstawa skargi kasacyjnej (art. 183 § 2 PrPostAdm). Poza zakresem zainteresowania pozostanie zasadniczo nieważność postępowania uzasadniająca wznowienie postępowania (art. 271 PrPostAdm) oraz instytucja unieważnienia prawomocnego orzeczenia przewidziana w art. 172 PrPostAdm, chyba że nawiązanie do tych instytucji będzie pomocne w wyjaśnieniu

¹¹ Konsekwencje praktyczne takiego rozwiązania legislacyjnego dostrzec można w orzecznictwie NSA (zob. np. wyr. NSA z 22.10.2004 r., FSK 727/04, Baza NSA).

¹² Przepis art. 379 KPC jest tożsamy z art. 369 KPC w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 1.3.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo do postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 43, poz. 189).

¹³ Artykuł 379 KPC w swej istotnej treści jest w zasadzie tożsamy z art. 409 d.KPC (wg numeracji przyjętej w tekście jednolitym opublikowanym w Dz.U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934) oraz art. 371 § 2 d.KPC (wg numeracji przyjętej w tekście jednolitym opublikowanym w Dz.U. z 1950 r. Nr 43, poz. 394).