



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2008 r.

RPO-587050-V-08/ST

Naczelny Sąd Administracyjny

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) może stanowić podstawę do zawieszenia przez sąd z urzędu postępowania w sprawie tego samego rodzaju, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w innej sprawie, w której zapadło już orzeczenie, ale zostało ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego ?

Uzasadnienie

I. Zgodnie z treścią art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Na tle wskazanej w art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prejudycjalnej przyczyny zawieszenia postępowania ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W postanowieniu z dnia 16 maja 2006 r. (sygn. akt I FZ 154/06, Lex nr 238605) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że sam fakt tożsamości stanu faktycznego i prawnego sprawy rozpoznawanej przez sąd administracyjny i sprawy, w której wniesiono skargę kasacyjną, nie może powodować zawieszenia postępowania, bowiem wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest niezbędny do stwierdzenia, czy zaskarżona w tej sprawie decyzja odpowiada prawu oraz nie będzie on miał dla jej rozstrzygnięcia mocy wiążącej. Z uwagi na to brak jest podstaw do twierdzenia, że rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej w innej, podobnej sprawie, jest na tyle istotne, by uznać je za niezbędne do rozstrzygnięcia skargi. Pogląd ten został zaaprobowany przez Naczelny Sąd Administracyjny także w postanowieniu z dnia 22 listopada 2007 r. (sygn. akt II FZ 547/07). W tym ostatnim postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że wstrzymanie biegu postępowania sądownoadministracyjnego poprzez zawieszenie postępowania mogło rodzić po stronie skarżących uzasadnioną obawę, że sąd pierwszej instancji rezygnuje z dokonywania własnej kontroli zgodności z prawem aktu administracji publicznej, zdając się na rozstrzygnięcie sądu wyższej instancji, które nie jest dla niego wiążące, a ponadto jest ograniczone zakresem postępowania kasacyjnego.

Już po wydaniu wskazanych powyżej postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego wojewódzkie sądy administracyjne podjęły jednak szereg postanowień, w których odmiennie zinterpretowały zawartą w art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przesłankę zawieszenia postępowania. Przykładowo składy orzekające Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w postanowieniach z dnia 6 marca 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 896/07), z dnia 18 marca 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 1737/07, I SA/Po 1738/07, I SA/Po 1739/07), zaś Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w postanowieniu z dnia 28 marca 2008 r. (sygn. akt I SA/G1 1030/07) przyjęły, iż rozstrzygnięcia innych toczących się postępowań sądowoadministracyjnych, tj. skarg kasacyjnych od wyroków sądów administracyjnych pierwszej instancji, będą miały istotne znaczenie dla zawisłych przed tymi sądami postępowań. W konsekwencji powołując się na treść art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wymienionymi postanowieniami zawiesiły postępowanie.

W postanowieniu z dnia 18 marca 2008 r. (sygn. akt I SA/Po 1738/07) wydanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w związku z rozpoznawaniem sprawy dotyczącej zwolnienia podatkowego w podatku od spadków i darowizn na podstawie art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514) sąd ten wskazując na wniesienie skargi kasacyjnej w innej rodzajowo jednorodnej sprawie stwierdził, że „(...) od wyrażenia poglądu prawnego co do sposobu interpretacji i stosowania art. 4a stanowiącego o zwolnieniu podatkowym w podatku od spadków i darowizn, a w szczególności co do tego, od jakiej daty ten przepis należy stosować, *zależy* w istocie wynik niniejszego postępowania. Celem zachowania jednolitej wykładni przepisów prawa celowe jest zawieszenie tego postępowania do czasu rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego.”

II. Stosownie do art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W zakresie objętym niniejszym wnioskiem wystąpiła niewątpliwa rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych. Problem polega jednak na tym, iż rozbieżność ta zachodzi pomiędzy orzecznictwem sądów pierwszej instancji, a orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie w każdym przypadku zaistnienia tego typu rozbieżności zachodzi potrzeba ich rozstrzygnięcia w trybie art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Uchwały podejmowane w tym trybie przez Naczelny Sąd Administracyjny służą ujednoczeniu orzecznictwa sądów administracyjnych. Cel ten może zostać osiągnięty jednak również poprzez rozpoznawanie przez Naczelny Sąd Administracyjny środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Jednakże w omawianym zakresie rozpoznanie takich środków nie doprowadziło do ujednoczenia orzecznictwa dotyczącego wykładni art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W dalszym ciągu zapadają bowiem orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych pozostające w wyraźnej opozycji do poglądów prawnych zawartych w judykatach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stąd też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - w zakresie objętym niniejszym wnioskiem występuje rozbieżność w stosowaniu przepisów prawnych uzasadniająca wniosek o podjęcie uchwały abstrakcyjnej. Stanowisko Rzecznika w tym zakresie znajduje wsparcie również w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu do uchwały siedmiu sędziów z dnia 18 kwietnia 2007 r. (sygn. akt III CZP 139/06, OSNC z 2007 r., z. 11, poz. 159) Sąd Najwyższy wskazał, że „(...) podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały abstrakcyjnej możliwe jest zatem także wówczas, gdy dotychczasowe orzecznictwo tego Sądu nie spełniło swojej

funkcji ujednolicenia orzecznictwa przez przekonanie sądów powszechnych do określonej wykładni przepisu prawa i sądy te, już po dokonaniu wykładni przez Sąd Najwyższy, nie dzieląc jej, prezentują w swoim orzecznictwie inny pogląd prawny."

Za takim jak wskazane powyżej rozumieniem art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi opowiedzieli się także R. Hauser i A. Kabat (por. „Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych”, PiP z 2004 r., z. 2, s. 29) zwracając uwagę, iż „(...) z treści art. 15 § 1 pkt 2 p. p. s. a. wynika, że rozbieżności w stosowaniu przepisów prawnych mogą stanowić przesłankę do złożenia wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej tylko wówczas, gdy rozbieżności te wystąpiły w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zwrot „w orzecznictwie sądów administracyjnych”, użyty w art. 15 § 1 pkt 2 p. p. s. a. ma szeroki zakres i w związku z tym uzasadnia przyjęcie, iż chodzi tu zarówno o rozbieżności występujące w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, w orzecznictwie NSA, a także o rozbieżności pomiędzy orzecznictwem NSA a orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych."

III. Analizując treść art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy wskazać, iż uprawnia on sąd do zawieszenia postępowania z urzędu ze względu na prejudycjalność innego toczącego się postępowania, którego wynik będzie miał wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. M. Niezgódka-Medek (<w:> B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Zakamycze 2006, wyd. II) zwraca uwagę, iż „(...) praktyka sądowa opowiada się raczej za szerokim interpretowaniem użytego w komentowanym pkt 1 § 1 art. 125 p. p. s. a. pojęcia „rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania”. W szczególności uwidacznia się to w tych wypadkach, gdy zawieszenie postępowania następuje z uwagi na skierowanie, na tle innej sprawy zawisłej przed sądem lub rozbieżności występujących w orzecznictwie, zagadnienia

prawnego w celu podjęcia stosownej uchwały przez skład rozszerzony NSA (art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 187, art. 269 p. p. s. a.). Wydaje się, że ten kierunek celowościowej wykładni tego przepisu, mimo że odbiega od jego literalnego brzmienia, odpowiada istocie sądownictwa administracyjnego, w którym jednolitość orzecznictwa ma dużo większe znaczenie niż w sądownictwie powszechnym."

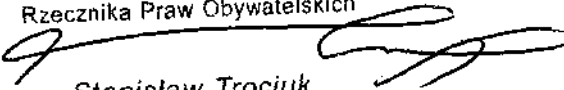
W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższy pogląd - jakkolwiek rzeczywiście odbiega od gramatycznego brzmienia samego art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - należy podzielić. Dla jego wsparcia można powołać treść art. 269 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którą jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podzielił stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. W konsekwencji skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę, nie może w świetle art. 269 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi samodzielnie dokonywać wykładni prawa odmiennej od tej, którą przyjął poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. W rezultacie, na co zwraca uwagę J. P. Tarno (por. „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wy. LexisNexis, Warszawa 2004, s. 345) „(...) odstąpienie od stanowiska zajętego w uchwale NSA bez zachowania trybu określonego w art. 269 § 1 należy uznać za naruszenie prawa, odpowiadające podstawie kasacyjnej, wskazanej w art. 174 pkt 2 (...)."

Ze wskazanych powyżej powodów należy przyjąć, że istotnie wynik postępowania w sprawie podjęcia uchwały przez rozszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego ma w rozumieniu art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez zwykły skład sądu administracyjnego. Inaczej jednak przedstawia się sytuacja wówczas, gdy zawieszenie postępowania następuje z uwagi

na oczekiwanie na rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej, wniesionej w innej sprawie. Wówczas związanie wojewódzkiego sądu administracyjnego wykładnią prawa dokonaną w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej przez Naczelnny Sąd Administracyjny należy oceniać poprzez pryzmat art. 190 zdanie pierwsze Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z jego treścią, sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Oznacza to, że z uwagi na art. 190 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, któremu została przekazana sprawa do ponownego rozpoznania, nie ma swobody w podejmowaniu nowego rozstrzygnięcia w tej sprawie. W tej konkretnej sprawie wiąże go bowiem wykładnia prawa dokonana przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Jednakże, co wynika z treści art. 190 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, owo związanie dotyczy tylko „tej sprawy”, a więc sprawy, w której została skutecznie wniesiona skarga kasacyjna. Związanie wykładnią prawa dokonaną w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej przez Naczelnny Sąd Administracyjny nie rozciąga się natomiast na inne, nawet rodzajowo jednorodne sprawy, zawisłe przez wojewódzkim sądem administracyjnym.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, iż nie występuje ścisły i oparty na przepisach prawa zwiątek pomiędzy wynikiem toczącego się postępowania kasacyjnego, a postępowaniem zawisłym przed wojewódzkim sądem administracyjnym w innej, jakkolwiek rodzajowo jednorodnej sprawie. W rezultacie w omawianym zakresie nie zachodzi ustawowa przesłanka uzasadniająca zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pogląd ów znajduje wsparcie doktryny (J. P. Tarno, op. cit., s. 190) wskazującej na brak podstaw do zawieszenia postępowania w sprawach tego samego rodzaju, do czasu prawomocnego zakończenia sprawy, w której już zapadło orzeczenie, ale zostało zaskarżone do sądu wyższej instancji.

Zawieszenie postępowania w sytuacji procesowej, gdy jego wynik nie zależy od innego toczącego się postępowania sądownoadministracyjnego może zaś być uznane za równoznaczne z naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego też z uwagi na potrzebę respektowania konstytucyjnego prawa wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne przedstawienie wskazanych na wstępie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych do rozstrzygnięcia przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich