

MODEL ROZWIĄZANIA

Kolokwium z postępowania administracyjnego – III rok aplikacji radcowskiej w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu – 10 listopada 2023 r.

Zdający reprezentując skarżącą kasacyjnie Annę Dębowską, winien – w oparciu o przepisy art. 173 § 1 i 2 oraz art. 177 § 1 p.p.s.a. – sporządzić skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaskarżając przedmiotowy wyrok w całości (art. 176 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Zdający powinien prawidłowo oznaczyć zaskarżony wyrok. Prawidłowo oznaczyć strony zdający powinien wskazać skarżącą kasacyjnie Annę Dębowską, jako organ Wojewodę Wielkopolskiego oraz uczestników – Prezydenta Miasta Złotowa, Marię Nowak, Dorotę Kowalską. Skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony (art. 176 § 2 p.p.s.a.).

Formułując podstawy kasacyjne skargi do NSA zdający powinien skonstruować przede wszystkim (na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a.):

1. zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przez jego błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że każde skierowanie decyzji administracyjnej do osoby zmarłej stanowi rażące naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji, podczas gdy norma art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. odnosi się do takich sytuacji, gdy decyzja reguluje prawa lub obowiązki materialnoprawne strony, a nie do sytuacji, gdy decyzja nie reguluje praw i obowiązków danej strony i w konsekwencji skierowanie takiej decyzji do osoby zmarłej stanowi niewątpliwie wadę postępowania, ale wada powyższa nie może zostać zakwalifikowana jako rażące naruszenie prawa dające podstawę stwierdzenia nieważności;

Zdający powinien nadto skonstruować zarzut naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.):

2. tj. przepisu art. 145 § 1 pkt 2 w zw. z art. 3 § 1 pkt 1 oraz art. 134 § 1 p.p.s.a. przez wadliwą kontrolę decyzji i błędne przyjęcie, że zachodzą okoliczności dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na skierowanie decyzji do nieżyjącego adresata, które jest tożsame z przyznaniem temu podmiotowi określonych praw lub obowiązków, podczas gdy decyzja skierowana do nieżyjącego adresata nie rozstrzygała

o jego obowiązkach bądź uprawnieniach w znaczeniu materialno-prawnym, natomiast okoliczność, że postępowanie toczyło się bez udziału następców prawnych Beaty Lach mogła zostać zakwalifikowana jako przesłanka do wznowienia postępowania, a nie stwierdzenia nieważności;

3. oraz przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a. przez jego wadliwe zastosowanie polegające na pominięciu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wytycznych co do dalszego postępowania dla organu II instancji, pomimo uwzględnienia skargi, stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ II instancji.

Zdający powinien, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., wnieść o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Nie ma możliwości sformułowania wniosku o rozpoznanie skargi przez sąd II instancji w oparciu o art. 188 p.p.s.a. Sąd wojewódzki nie dokonał bowiem rozpoznania istoty sprawy. W takiej sytuacji rozpoznanie skargi w trybie art. 188 p.p.s.a. stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego.

Zdający nie powinien formułować wniosku o zasądzenie od organu na rzecz skarżącej kasacyjnie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a to w związku z treścią przepisu art. 203 pkt 1 p.p.s.a. Zgodnie z powołanym przepisem zwrot kosztów przysługuje skarżącemu kasacyjnie od organu wyłącznie w sytuacji, gdy NSA w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla wyrok sądu I instancji oddalający skargę (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 387/10; z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1821/15) .

Zdający powinien zająć stanowisko w przedmiocie zrzeczenia się rozprawy lub żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie (art. 176 § 2 p.p.s.a.).

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zdający winien podnieść, że skierowanie decyzji do określonego podmiotu, jest czym innym niż doręczenie decyzji. Wynika to wprost z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, które rozróżniają pojęcia „skierowanie decyzji” (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.) od pojęcia „doręczenia decyzji” (art. 109 § 1 i § 2 k.p.a.) W szczególności, jeżeli chodzi o ich znaczenie i skutki prawne. Pod pojęciem skierowania decyzji należy rozumieć wskazanie adresata danego rozstrzygnięcia, a więc ustalenie w drodze decyzji administracyjnej praw i obowiązków konkretnego podmiotu. Natomiast samo tylko

doręczenie decyzji, służy wyłącznie jej wprowadzeniu do obrotu prawnego i jako takie ma charakter wyłącznie procesowy (por. szerzej: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 sierpnia 2010 r., II OSK 1324/09, z dnia 15 września 2011 r., II OSK 1347/10, z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 2079/11).

Prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej i skierowanie do takiej osoby decyzji administracyjnej, istotnie stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Pogląd ten jest powszechnie prezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w związku z ustaniem zdolności prawnej osoby fizycznej z chwilą jej śmierci (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 października 2015 r., sygn. akt I OSK 29/14; z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 132/15; z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 2309/15; z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt I OSK 238/17; z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt I OSK 92/19; z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 729/18 – publik. CBOSA). Nie ulega zatem wątpliwości, iż wobec osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego, a w konsekwencji również wydać decyzji administracyjnej. Stanowi to bowiem kwalifikowane uchybienie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwie do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności.

Zdający powinien w uzasadnieniu skargi podkreślić, że przesłankę nieważności stanowi skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie, rozumiane jako nieprawidłowe określenie adresata rozstrzygnięcia. Oznacza to ustalenie w decyzji administracyjnej praw lub obowiązków podmiotu, który nie ma interesu prawnego w toczącym się postępowaniu, a w konsekwencji również legitymacji do bycia stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Rażącym naruszeniem prawa jest nałożenie decyzją administracyjną obowiązków lub przyznanie uprawnień osobie zmarłej. Nie jest natomiast rażącym naruszeniem prawa doręczenie decyzji osobie zmarłej, która nie jest adresatem tej decyzji, tj. nie nabywa na jej podstawie uprawnień lub decyzja nie kształtuje jej obowiązków.

Decyzja Wojewody Wielkopolskiego nie została skierowana do zmarłej w toku postępowania odwoławczego Beaty Lach. Nie była ona bowiem adresatką przedmiotowej decyzji organu II instancji. Decyzja ta została jedynie jej doręczona jako uczestniczce toczącego się postępowania. Wyłącznie adresatką decyzji Wojewody Wielkopolskiego była Anna Dębowska, która złożyła odwołanie od decyzji odmawiającej zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Z tych przyczyn pominięcie w postępowaniu wszczętym na wniosek Anny Dębowskiej następców prawnych Beaty Lach, a także próba doręczenia decyzji osobie nieżyjącej, nie stanowiły określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanki nieważności decyzji, skutkującej stwierdzeniem nieważności przez Sąd wojewódzki na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Wskazana wada postępowania toczącego się przed Wojewodą Wielkopolskim może stanowić wyłącznie wskazaną w przepisie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego. Tego uchybienia jednak sąd administracyjny rozpoznający skargę na decyzję organu II instancji nie bierze pod uwagę z urzędu. Okoliczność ta mogłaby być przedmiotem kontroli jedynie na wniosek następców prawnych Beaty Lach, którego to wniosku w toczącym się postępowaniu nie było.

Osoba zdająca powinna zauważyć, że tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego, jakimi są tryb stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej i tryb wznowienia postępowania administracyjnego, nie są trybami konkurencyjnymi. Poszczególne tryby nadzwyczajne służą eliminacji wyłącznie określonego rodzaju wadliwości decyzji, a zatem nie można ich stosować zamiennie. Zatem kwalifikowane wady postępowania, wyliczone w art. 145 § 1 k.p.a. nie mogą stanowić podstawy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Odwrotnie, przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, określone w art. 156 § 1 k.p.a. nie mogą stanowić podstawy wznowienia postępowania administracyjnego. W konsekwencji okoliczność, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, stanowi przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego i nie może jednocześnie stanowić przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 § 1 k.p.a.

Powyższe przesądza o tym, że w analizowanej sprawie brak było podstaw do stwierdzenia przez sąd I instancji rozpoznający skargę nieważności decyzji organu II instancji, z uwagi na pominięcie przez Wojewodę Wielkopolskiego następców prawnych zmarłej w toku postępowania odwoławczego Beaty Lach. Nie zachodziła także przesłanka do stwierdzenia nieważności tej decyzji z uwagi na jej skierowanie do osoby zmarłej, gdyż – jak już wyżej wskazano – Beata Lach nie była adresatem wydanych decyzji. Z powyższego wynika zatem, że Sąd wojewódzki dokonał wadliwej kontroli decyzji Wojewody Wielkopolskiego.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. należy wskazać, iż zgodnie z treścią powołanego przepisu uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być

ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Tym czasem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, stwierdzając nieważność zaskarżonej decyzji i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania organowi administracji nie zawarł w treści uzasadnienia żadnych wytycznych co do prowadzonego postępowania. Przedmiotowe uchybienie stanowi zatem o naruszeniu powołanego art. 141 § 4 p.p.s.a.

Z treści sporządzonej skargi kasacyjnej powinno jednoznacznie wynikać, że zdający dołączył do niej właściwą ilość odpisów – dla organu oraz trzy odpisy skargi kasacyjnej dla uczestników postępowania. Ponadto w z treści powinno wynikać, iż do skargi dołączono pełnomocnictwo do zastępstwa skarżącej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zdający może załączyć dowód wniesienia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz odpis dowodu uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej.

Konkludując na prawidłowe rozwiązanie kazusu składają się:

1. prawidłowe oznaczenie sądu właściwego w sprawie i sądu, za pośrednictwem którego wnosi się skargę kasacyjną;
2. prawidłowe oznaczenie skarżącej kasacyjnie, pełnomocnika, organu i uczestników postępowania;
3. prawidłowe oznaczenie wyroku podlegającego zaskarżeniu i zakresu zaskarżenia;
4. oznaczenie daty skargi kasacyjnej w sposób spełniający wymóg zachowania terminu do jej wniesienia, a ponadto wskazanie daty doręczenia odpisu zaskarżonego wyroku wraz z uzasadnieniem;
5. prawidłowe skonstruowanie podstaw kasacyjnych (zarzutów);
6. prawidłowe skonstruowanie wniosków skargi kasacyjnej;
7. prawidłowe sporządzenie uzasadnienia skargi kasacyjnej, stanowiącego wywód prawny będący spójnym i logicznym rozwinięciem skonstruowanych w skardze kasacyjnej podstaw kasacyjnych oraz wniosków;
8. podpis pełnomocnika pod treścią skargi kasacyjnej;
9. wykaz załączników do skargi kasacyjnej zawierających wszystkie wymagane załączniki, w tym również odpisy skargi kasacyjnej, pełnomocnictwo. Ponadto zdający może załączyć dowód wniesienia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz dowód uiszczenia wpisu od sprzeciwu.

Skala ocen:

Zdający może uzyskać maksymalnie 30 punktów, z czego za:

1. spełnienie wymogów formalnych (prawidłowe wskazanie daty skargi kasacyjnej, sądu, organu, uczestników, pełnomocnictwa od skarżącej, listy załączników, podpisanie skargi kasacyjnej) 0 – 7 pkt;
2. sformułowanie podstaw kasacyjnych wraz z ich zwięzłym uzasadnieniem (naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a; art. 145 § 1 pkt 2 w zw. z art. 3 § 1 pkt 1 oraz art. 134 p.p.s.a.; art. 141 § 4 p.p.s.a.) 0 – 10 pkt;
3. sformułowanie wniosków skargi kasacyjnej (uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji; pominięcie wniosku o zasądzenie kosztów sądowych w tym kosztów zastępstwa procesowego) 0 – 3 pkt;
4. uzasadnienie skargi kasacyjnej 0 – 10 pkt.

Zdający otrzymuje ocenę dostateczną przy uzyskaniu minimum 20 punktów.