

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (200) 2014
Warszawa 2014

Krzysztof Zaorski ■

BŁĘDNE UZASADNIENIE ORZECZENIA (ART. 184 P.P.S.A.) A PRAWO DO SĄDU

I. Wprowadzenie

Prawo do sądu, nazywane także prawem do ochrony prawnej, prawem do wymiaru sprawiedliwości, prawem do drogi sądowej, prawem do uczciwego procesu, prawem do powództwa, prawem do obrony przed sądem, może być i zazwyczaj jest – na co wskazują chociażby przywołane jego określenia – rozważane na wielu płaszczyznach¹. Przede wszystkim jednak prawo to ujmowane jest w kategoriach zasady prawa lub podmiotowego prawa jednostki².

W pierwszym znaczeniu jest to dyrektywa interpretacyjna oraz dyrektywa tworzenia prawa. „Zasada jako dyrektywa tworzenia prawa nie pozwala prawodawcy na stanowienie norm z nią sprzecznych (aspekt negatywny), wymaga natomiast tworzenia norm z nią zgodnych, konkretyzujących tę zasadę (aspekt pozytywny). (...) Jako dyrektywa interpretacyjna musi być uwzględniana w procesie stosowania prawa przez wszystkie organy władzy publicznej”³, a więc także przez sądy.

¹ Zob. przykładowo P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 1–16 wraz z powołaną tam literaturą oraz J. Kołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 725 i n. Zob. także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 95–169, gdzie przedstawiono prawo do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją w świetle postanowień konwencyjnych, konstytucyjnych oraz europejskiego *soft-law*.

² Por. K. Wojszkun, *Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego*, Krajowa Rada Sądownictwa 2012, Nr 1, s. 23.

³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej*

Prawo do sądu w drugim znaczeniu, a więc jako prawo podmiotowe jednostki, ma charakter powszechny, albowiem przynależy każdej jednostce⁴, oraz wtórny w stosunku do innych praw i wolności, których ochronie służy⁵.

Przybliżenie prawa do sądu właśnie w obu tych ujęciach w kontekście art. 184 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ jest celem niniejszego opracowania.

Jakkolwiek problematyka dotycząca prawa do sądu stanowi materię złożoną i nie ma tu potrzeby ani miejsca, by ją analizować w sposób kompleksowy, to zrealizowanie założonego powyżej celu wymaga ustalenia określonego minimum treściowego składowych pojęcia prawa do sądu. Na potrzeby niniejszego opracowania, mając na uwadze przede wszystkim regułę wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁷, przyjąłem zatem, że prawo do sądu oznacza zapewnienie każdemu dostępu do sądu, który po przeprowadzeniu postępowania w sposób umożliwiający rzetelne i sprawne (bez zbędnej zwłoki) rozpoznanie sprawy, wyda wiążące rozstrzygnięcie.

W związku z powyższym podjąłem próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytania ogólne: czy prawodawca, formułując art. 184 *in fine* p.p.s.a., respektował nakaz tworzenia regulacji gwarantującej realizację prawa do sądu, czy stosowanie tego przepisu może godzić w prawo do sądu, a jeśli tak, to w jaki sposób aplikować normę zawartą w tym przepisie, aby do tego nie doszło, czy wreszcie, jak stosowanie tego przepisu może kształtować sytuację jednostki? Przy tej okazji postaram się także odpowiedzieć na powracające przy orzekaniu na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. pytanie o granice jego zastosowania, a w ramach tego rozstrzygnąć dylemat, jak dalece – z perspektywy prawa do sądu – możliwe jest zastąpienie przez Naczelnny Sąd Administracyjny błędnego uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji. W rozważaniach odwołam się do przykładów z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Polskiej (Ogólna charakterystyka), PiP 1997, z. 11–12, s. 89.

⁴ Por. M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 89.

⁵ P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, Warszawa 1997, s. 201–202.

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.

⁷ Z pola widzenia nie należy tracić jednak również tego, że źródłami prawa do sądu są także ratyfikowane przez Polskę umowy prawa międzynarodowego (art. 14 ust. 1 zdanie drugie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

II. Artykuł 184 *in fine* p.p.s.a. a dyrektywa tworzenia regulacji respektujących prawo do sądu

Artykuł 184 p.p.s.a. stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu”. Cytowana regulacja, analogicznie do rozwiązań prawnych odnoszących się do skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym⁸, przewiduje dwie sytuacje, w których skarga kasacyjna powinna być oddalona. Otóż modelowo oddalenie skargi kasacyjnej może nastąpić: po pierwsze, jeśli sąd stwierdzi niezasadność zarzutów kasacyjnych (brak usprawiedliwionych podstaw); po drugie, w wypadku stwierdzenia przez sąd występowania podniesionych w skardze kasacyjnej wad prawnych (występowania usprawiedliwionych podstaw), jeżeli tylko orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. W obu tych sytuacjach oddalenie skargi kasacyjnej będzie możliwe przy niewystępowaniu okoliczności stanowiących przyczynę nieważności postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.).

Analizowany przepis zawiera zatem *de facto* dwie odrębne normy prawne. Przepis ten (a więc także jego końcowa część) z założenia, na mocy art. 197 § 2 p.p.s.a., znajduje określone zastosowanie także przy rozpoznawaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji. Do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się bowiem odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej.

Na tle art. 184 *in fine* p.p.s.a., czyli podstawy prawnej do oddalenia środka zaskarżenia (skargi kasacyjnej bądź zażalenia) wniesionego od orzeczenia w istocie odpowiadającego prawu, lecz opatrzonego błędnym uzasadnieniem, powstaje zasadnicze pytanie, czy przepis ten sam w sobie daje gwarancje poszanowania prawa do sądu? Pytanie to nabiera szczególnego znaczenia, jeśli uwzględni się, że prawo do sądu jest jedną z podstawowych gwarancji praworządności.

W tym względzie istotne wątpliwości nasuwa już sama treść przepisu art. 184 *in fine* p.p.s.a. Wynikają one z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, ze względu na trudne do zaakceptowania z punktu widzenia logiki założenie ustawodawcy, że odpowiadać prawu może orzeczenie (wyrok, postanowienie), którego istotny element w postaci uzasadnienia jest błędny. Po drugie, dlatego że owego „błędu” (jego ciężaru gatunkowego) ustawodawca bliżej nie sprecyzował. Tymczasem wyrazy „błąd” i „błędny” same w sobie mogą mieć co najmniej

⁸ Art. 398¹⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.; dalej k.p.c.) stanowi, że „Sąd Najwyższy oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma uzasadnionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu”.

kilka znaczeń. Według Słownika języka polskiego pod redakcją S. Dubisza, tylko w jednym spośród przywołanych tam trzech ogólnych znaczeń „b ł ą d” może oznaczać niezgodność z obowiązującymi regułami pisania, liczenia, wymowy, odstępstwo od normy albo jedynie pomyłkę. Podobnie wyraz „b ł ę d n y” może znaczyć tyle co zawierający błąd, omyłkowy, ale także fałszywy czy niewłaściwy⁹. Co ciekawe z innego starszego Słownika języka polskiego pod redakcją W. Doroszewskiego dowiadujemy się, że wyraz „b ł ą d” może oznaczać mylne mniemanie, fałsz, czy wreszcie niezgodność z istotnym stanem rzeczy¹⁰. Z punktu widzenia językowego niedookreśloność owej kategorii błędu uzasadnienia pozwala przyjmować jako błędne uzasadnienie zarówno takie, które zawiera w swej treści pomyłkę, jak i takie, które jest fałszywe czy niezgodne z istotnym stanem rzeczy. W kontekście rządów prawa błędne uzasadnienie w pierwszym rozumieniu jest w stanie zyskać akceptację większości z nas. W drugiej natomiast odsłonie ten stan rzeczy wydaje się być już nieosiągalny.

Przedstawione powyżej zastrzeżenia należy uzupełnić wskazaniem, że orzeczenie odpowiadające prawu, o którym mowa w art. 184 *in fine* p.p.s.a., może być przede wszystkim rozumiane jako odpowiadające prawu rozstrzygnięcie zawarte w sentencji wyroku lub postanowienia¹¹. Może być jednak także rozumiane odmiennie, choćby tak jak uczynił to w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że ustalenie, iż orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia „odpowiada prawu”, w rozumieniu analizowanego przepisu odnosi się nie tylko do zawartego w sentencji tego orzeczenia rozstrzygnięcia, ale i determinującej jego treść oceny prawnej¹². Godzi się zauważyć także i to, że w art. 141 § 4 p.p.s.a. ustawodawca wskazał, iż „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 dalszego postępowania”. W kontekście samego brzmienia

⁹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 258–286. Również starsze słowniki podają zbliżone znaczenie terminu błąd – zob. np. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958, s. 565.

¹⁰ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958, s. 565.

¹¹ Orzeczenia sądowe mogą mieć bowiem formę wyroków lub postanowień. Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem, a jeżeli ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia (zob. odpowiednio art. 132 i art. 160 p.p.s.a.).

¹² Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt II FSK 716/06, LEX 275301, Glosa 2007, Nr 3, poz. 140 oraz OSP 2008, Nr 9, poz. 93 z glosą aprobującą K. Radzikowskiego.

art. 141 § 4 p.p.s.a. można zatem przyjąć, że błędne uzasadnienie z art. 184 *in fine* p.p.s.a., to uzasadnienie obarczone wadą chociażby jednego z jego elementów składowych.

Pomimo podniesionych zastrzeżeń jako uprawniona jawi się jedynie konstatacja, że wobec stosunkowo enigmatycznych zapisów legislacyjnych prawodawca nie wskazał sędziemu wyraźnych kryteriów niezbędnych do określenia granic zastosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. Zasygnalizowane wątpliwości nie upoważniają jednak do stwierdzenia, że sama redakcja art. 184 *in fine* p.p.s.a. narusza prawo do sądu w analizowanym tu znaczeniu. Przepis ten nie wyłącza prawa do uruchomienia postępowania sądowego, ani nie sanuje pogwałcenia zasady sprawiedliwego i jawnego procedowania. Nie jest to wreszcie przepis, który sam w sobie stanowi przeszkodę do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie.

Na tle art. 184 *in fine* p.p.s.a. problem ustanowienia przepisu nie dającego gwarancji rzetelnego i jawnego procedowania oraz wyłączającego prawo do wyroku sądowego mógłby być rozważany przy poczynieniu dwóch założeń. Mianowicie, pierwszego, że prawo do uzasadnienia orzeczenia stanowi jedną z podstawowych i samodzielnych gwarancji prawa do sądu i drugiego, że po stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie występuje obowiązek sporządzenia uzasadnienia wydawanych przez siebie orzeczeń. Założenia te mogą być i są jedynie hipotetyczne, albowiem z art. 193 p.p.s.a. wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie trzydziestu dni, a prawo do uzasadnienia orzeczenia – jakkolwiek wzmacnia prawo do sądu¹³ – to jednak nie jest podstawową i samodzielną gwarancją tworzącą to prawo.

Na rzecz tezy o zgodności treści art. 184 *in fine* p.p.s.a. z zasadą prawa do sądu przemawia natomiast jeden z podstawowych elementów tworzących to prawo, a więc gwarancja sprawnego (bez zbędnej zwłoki) rozpoznania sprawy. Otóż, istotą analizowanego przepisu jest stworzenie – w imię sprawnego rozpoznania sprawy – możliwości skorygowania „motywów” wyroku (postanowienia) sądu pierwszej instancji, którego rozstrzygnięcie odpowiada prawu. Stąd też przyjąć należy, że skoro cel wymiaru sprawiedliwości zostaje osiągnięty wobec wydanego przez sąd pierwszej instancji właściwego rozstrzygnięcia, to nie ma potrzeby prowadzenia sformalizowanego postępowania, które z natury rzeczy musi trwać jakiś czas, aby takie właśnie rozstrzygnięcie sąd ten mógł powtórzyć, poprawiając zgodnie ze wskazaniami Naczelnego Sądu Administracyjnego jedynie uzasadnienie swojego orzeczenia.

¹³ Por. I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia a prawo do sądu (Kontekst sądownictwa administracyjnego)*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, s. 112–117 i 128.

Odnotować należy, że art. 184 p.p.s.a. był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego pod względem zgodności z wzorcami konstytucyjnymi dotyczącymi prawa do sądu. Test zgodności z Konstytucją wypadł dla analizowanej regulacji pozytywnie. W wyroku z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05¹⁴, którego uzasadnienie z jednej strony jest zrozumiałe¹⁵, ale z drugiej strony można mieć co do niego określone wątpliwości, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 184 p.p.s.a. stanowi konsekwencję reguły zawartej w art. 183 § 1 p.p.s.a. (związania granicami skargi kasacyjnej). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. nie naruszają prawa do sądu, to także art. 184 p.p.s.a. nie może być uznany za sprzeczny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Podsumowując tę część rozważań, odnotować wypada, że wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego przywodzi na myśl kolejne problematyczne – z punktu widzenia jego orzecznictwa¹⁶ oraz nauki¹⁷ – zagadnienie, dotyczące wzajemnego stosunku prawa do sądu i zasady dwuinstancyjności postępowania. Spór na temat tego, czy zasada instancyjności stanowi składnik prawa do sądu, czy też jedynie „wzmocnia” to prawo, pozostawiam do rozstrzygnięcia innym. Uważam natomiast, że skoro model sądownictwa administracyjnego został narysowany jako dwuinstancyjny, to także do drugoinstancyjnego postępowania należy odnosić podstawowe standardy związane z prawem do sądu, a więc postulaty sprawiedliwości, rzetelności, jawności oraz sprawności postępowania.

III. Artykuł 184 *in fine* p.p.s.a. a prawo do sądu w ujęciu dyrektywy interpretacyjnej oraz podmiotowego prawa jednostki

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, że przy badaniu konstytucyjności przepisu należy brać pod uwagę nie tylko jego literalną treść, ale także interpretację przyjętą w procesie stosowania prawa, w szczególności

¹⁴ OTK-A 2006, Nr 8, poz. 8.

¹⁵ Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”.

¹⁶ Zob. M. Michalska-Marciniak, *Zasada dwuinstancyjności postępowania a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2941 i n.

¹⁷ M. Michalska-Marciniak, *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 204–205.

w praktyce orzeczniczej. Również z tej przyczyny rozważania na temat prawa do sądu na tle art. 184 *in fine* p.p.s.a. nie mogą być prowadzone w oderwaniu od praktyki jego stosowania.

Posłużę się zatem przykładami orzeczeń, w których podstawą rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego był analizowany przepis.

W pierwszym z orzeczeń, do którego się odwołuję, stan faktyczny i wyrażona finalnie przez Naczelną Sąd Administracyjny¹⁸ ocena prawna przedstawiały się następująco. W wyroku pierwszoinstancyjnym sąd uznał w części zarzuty skargi i uchylił decyzję organu podatkowego. W uzasadnieniu orzeczenia przyjął łączną interpretację kilku przepisów prawa materialnego, z którą nie zgodziła się strona skarżąca. Strona skarżąca zakwestionowała zatem to stanowisko w skardze kasacyjnej. W wyniku jej rozpoznania Naczelną Sąd Administracyjny uznał, że objęty skargą kasacyjną wyrok odpowiada prawu mimo błędnego uzasadnienia. Sąd ten nie podzielił interpretacji grupy przepisów prawa materialnego przedstawionej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ale jednocześnie tak jak w tym wyroku przyjął, że istniały inne przesłanki do uchylenia decyzji organu podatkowego. Naczelną Sąd Administracyjny wyjaśnił, że jeśli oddala skargę kasacyjną w trybie art. 184 p.p.s.a., ale wyraża w uzasadnieniu wyroku inną ocenę prawną niż sąd pierwszej instancji, to ocena ta jest wiążąca dla organów podatkowych oraz wojewódzkiego sądu administracyjnego. Podał, że z art. 184 p.p.s.a. wynika, iż naruszenie przepisu prawa nie prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej, jeżeli nie miało ono wpływu na trafność i zasadność rozstrzygnięcia. U podstaw powyższej regulacji znalazł się wzgląd na zasady ekonomiki procesowej, z którymi sprzeczne byłoby uwzględnienie skargi kasacyjnej tylko dlatego, że trafne rozstrzygnięcie posiada niewłaściwe uzasadnienie. Jednocześnie biorąc pod uwagę istotę rozstrzygnięcia, Naczelną Sąd Administracyjny, na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a.¹⁹ odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Inne oblicze miało natomiast zastosowanie art. 184 *in fine* p.p.s.a. w jednej ze spraw tzw. wpadkowych dotyczących ochrony tymczasowej²⁰. Otóż w tej sprawie sąd pierwszej instancji odmówił stronie skarżącej wstrzymania wykonania postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności nieostatecznej

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 207/04, ONSAiWSA 2005, Nr 5, poz. 101, OSP 2005, Nr 2, poz. 18 z glosą Z. Kmiecika.

¹⁹ Art. 207 § 2 p.p.s.a. stanowi, że „w przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości lub w części”.

²⁰ Postanowienie NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt I GZ 194/13, dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

decyzji w przedmiocie podatku akcyzowego, wskazując, że postanowienie to należy do kategorii aktów administracyjnych niepodlegających wykonaniu. W ocenie tego sądu, wskazane postanowienie nie nakłada na stronę żadnych obowiązków, nie przyznaje jej żadnych uprawnień, jak również nie ustanawia w stosunku do niej nakazu określonego zachowania. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił takie stanowisko. Przyjął bowiem, że postanowienie o nadaniu rygoru wykonalności będzie mieć dla strony ten skutek, że zostanie ona zobowiązana do uiszczenia należności podatkowej, a tym samym postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej wpływać będzie na prawa, a przede wszystkim na obowiązki strony – podatnika. Istniały zatem podstawy do rozpoznania przez sąd pierwszej instancji wniosku skarżącego o wstrzymanie wykonania aktu zgodnie z treścią art. 61 § 3 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął jednak, że wadliwość stanowiska sądu pierwszej instancji co do motywów odmowy wstrzymania wykonania postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności nie wpływa na prawidłowość tego rozstrzygnięcia, ponieważ strona skarżąca we wniosku inicjującym postępowanie wпадkowe²¹ nie wskazała na konkretne okoliczności powodujące, że wykonanie aktu będącego przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej spowoduje w stosunku do niej wystąpienie jednej lub obu przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a., tj. znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków.

Przywołane na zasadzie kontrastów wyrok i postanowienie, w kontekście prawa do sądu, skłaniają do poszukiwania odpowiedzi na co najmniej kilka ważkich pytań. Mianowicie, czy ustalenie, że orzeczenie jest zgodne z prawem oznacza, że mamy do czynienia z orzeczeniem odpowiadającym prawu, a tym samym istnieje możliwość oddalenia środka zaskarżenia (skargi kasacyjnej/zażalenia) na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. Rozważenia wymaga także kwestia, czy w ramach stosowania tego przepisu możliwe jest całkowite zastąpienie uzasadnienia sądu pierwszej instancji uzasadnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz czy przy orzekaniu na podstawie tego przepisu możliwe jest przekroczenie

²¹ Odnotować należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych jako „jednoznaczny i nie budzący żadnych wątpliwości” prezentowany jest pogląd, że: „ (...) w postępowaniu wszczętym na skutek złożenia przez stronę wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, obowiązany jest zatem do dokonania oceny przytoczonych przez stronę we wniosku okoliczności w oparciu o całość kształtu materiału dowodowego zgromadzonego w aktach, nie zaś tylko w oparciu o dokumenty załączone do wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu” (zob. postanowienie NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 17 lutego 2014 r., sygn. akt II FPS 9/13 o odmowie podjęcia uchwały wyjaśniającej, czy sąd administracyjny, orzekając o udzieleniu ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., jest zobowiązany uwzględnić oprócz wniosku skarżącego materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy?).

granic wynikających z art. 183 § 1 p.p.s.a. Wreszcie zasadnym jest podjęcie zagadnienia standardów, według których powinno być sporządzone uzasadnienie orzeczenia wydanego na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a.

Odnosząc się kolejno do tych kwestii, należy zauważyć, że w przywołanym wyroku zamiast normatywnego zwrotu „orzeczenie odpowiadające prawu” Naczelny Sąd Administracyjny posłużył się zwrotem „trafne rozstrzygnięcie”²². Według internetowego Słownika języka polskiego PWN wyraz „t r a f n y” oznacza: „1) właściwy, stosowny, słuszny; 2) trafiający w cel²³, a wyraz „z a s a d n y” oznacza: „mający uzasadnienie”²⁴. Trudno ocenić, czy zabieg ten miał charakter w pełni zamierzony, czy też stanowi jedynie odbicie pewnej intuicji sądu. W moim przekonaniu daje jednak podstawę do stwierdzenia, że przy stosowaniu art. 184 *in fine* p.p.s.a. nie można zbyt pochopnie stawiać znaku równości pomiędzy „orzeczeniem odpowiadającym prawu” a „orzeczeniem zgodnym z literą prawa”. To pierwsze powinno być bowiem także właściwe, stosowne, słuszne.

Legitymację do takiej interpretacji treści analizowanego przepisu stanowi art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, z którego *expressis verbis* wynika, że sądy, w tym sądy administracyjne, sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej²⁵. Przepis ten powinien być zatem swoistego rodzaju preambułą także dla przepisów procedur sądowych²⁶. Szczególnie w sytuacji, gdy prawodawca nie wskazał sędziom kryteriów niezbędnych do zakreslenia granic stosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a., w procesie jego interpretacji konieczne jest odwołanie się do pewnych najistotniejszych wartości, których zbiór zawarto w Konstytucji RP.

²² O trafnym rozstrzygnięciu jest też mowa w późniejszym orzecznictwie. Zob. np. wyroki NSA z dnia: 5 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 581/07 oraz 25 lutego 2014 r., sygn. akt I GSK 1063/12, dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

²³ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/trafny.html>

²⁴ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/zasadny.html>

²⁵ Na przeszkodzie temu nie stoi art. 184 Konstytucji RP, który stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Por. odmiennie M. Krawczyk, *Prawo do sądu a wymiar sprawiedliwości sprawowany przez polskie sądy*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, s. 102–103.

²⁶ W uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09, ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 16, NSA stwierdził wprost, że: „Im większą bowiem wstrzeźliwość regulacyjną wykazuje ustawodawca w danej dziedzinie prawa, w tym w dziedzinie prawa procesowego, tym bardziej konieczne jest podkreślenie potrzeby, a wręcz konstytucyjnej konieczności, ochrony obywatela poprzez przyjmowanie w orzecznictwie sądowym zasad i standardów postępowania, mających zapobiegać negatywnym skutkom luk prawnych dla pozycji prawnej jednostek.”

Z perspektywy prawa do sądu przywołane postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – mimo że przedstawione w nim stanowisko co do wykonalności postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności na gruncie podatkowym uważam za prawidłowe i słuszne – budzi moje istotne zastrzeżenia. W pewnym uproszczeniu można bowiem przyjąć, że merytoryczny błąd sądu pierwszej instancji został zmarginalizowany, a na pierwszy plan wysunięty został błąd formalny strony. W moim przekonaniu, takie postawienie akcentów jest niewłaściwe, niestosowne i niesłuszne. Takie podejście podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

Respektowanie prawa do sądu (w ujęciu dyrektywy interpretacyjnej) musi oznaczać, że proces stosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. będzie procesem wymierzania sprawiedliwości²⁷, w którym sąd będzie liczył się nie tylko z „literą prawa”, ale także z wartościami, w tym przede wszystkim z tymi spośród nich, które są istotne z perspektywy jednostki.

W związku z tym nie powinno się *a limine* odrzucać możliwości całkowitego zastąpienia błędnego uzasadnienia sądu pierwszej instancji uzasadnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸. Tę sytuację należy traktować jednak jako wyjątek, na rzecz zastosowania którego muszą przemawiać szczególnie i wyjątkowe racje. Trzeba pamiętać, że całkowite zastąpienie przez Naczelną Sąd Administracyjny motywu rozstrzygnięcia oznacza, że strona pozbawiona jest tzw. prawa do wysłuchania (przedstawienia swoich racji przed sądem)²⁹. Strona skarżąca, zwalczając w skardze kasacyjnej ocenę prawną sądu pierwszej instancji, nie ma bowiem zasadniczo możliwości podniesienia zarzutów przeciwko ocenie prawnej Naczelnego Sądu Administracyjnego, która zupełnie inaczej uzasadnia „prawidłowość” orzeczenia pierwszoinstancyjnego. W tym aspekcie przydatny może okazać się test, czy stosowanie art. 184 *in fine* p.p.s.a. będzie służyło ochronie pierwotnych praw i wolności jednostki, które doprowadziło do uruchomienia działalności sądu. Negatywna odpowiedź na to pytanie co do zasady powinna wykluczać zastosowanie art. 184 *in fine* p.p.s.a. Przepis

²⁷ Szerzej zob. I. Rzucidło, op. cit., s. 100–101.

²⁸ W przywołanym na wstępie wyroku NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt II FSK 716/06, przyjął natomiast, że: „(...) ustalenie, że zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia «odpowiada prawu» w rozumieniu art. 184 *in fine* p.p.s.a. odnosi się nie tylko do zawartego w sentencji tego orzeczenia rozstrzygnięcia, ale i determinującej jego treść oceny prawnej. Przepis ten nie ma więc zastosowania w przypadku, gdy sąd wadliwie zakwalifikował pewien stan rzeczy, nie dopatrując się zarzucanego organowi administracji naruszenia prawa, zaś jego decyzję uchylił z innego powodu niż podniesiony w skardze. Nie występuje wówczas «błąd uzasadnienia», lecz błąd oceny prawnej, która legła u podstaw zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia”.

²⁹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 100–101.

ten nie powinien być zastosowany także w sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie tła faktycznego sprawy³⁰.

Całkowite zastąpienie błędnego uzasadnienia sądu pierwszej instancji uzasadnieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie przykładowo możliwe w wypadku obalenia domniemania konstytucyjności określonego przepisu. W tym konkretnie wypadku, przy orzekaniu na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., dopuszczalne będzie także przekroczenie granic wynikających z art. 183 § 1 p.p.s.a. Będzie to sytuacja wyjątkowa także z tego powodu, że wbrew brzmieniu art. 184 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może przyjąć, że środek zaskarżenia nie ma usprawiedliwionych podstaw i mimo to orzec na podstawie końcowej części tego przepisu³¹. Na konieczność odstąpienia od rozpoznawania skargi kasacyjnej w granicach wyznaczonych jej podstawami wskazuje uchwała z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09³². W sentencji tej uchwały Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i uwzględnić wyrok Trybunału, nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 p.p.s.a.

W kontekście powyższych uwag na temat ciężaru gatunkowego błędu uprawniającego do zastosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. ciekawego materiału do przemyśleń dostarcza analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

³⁰ Ocena, że zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, musi mieć oparcie w ustaleniach faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia (orzeczenie SN z dnia 13 lutego 1936 r., sygn. akt I C 1857/35, Zbiór Urzędowy 1937, poz. 41 – cyt. za T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 398¹⁴ Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX, 2013).

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II FSK 1487/13 (dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), mocą którego w mocy utrzymany został wyrok sądu pierwszej instancji uchylający decyzje organów podatkowych w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych. Uzasadnienie rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji oparto na ocenie, że doszło do błędnej oceny stanu faktycznego wskutek przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów, zastrzeżonej organom podatkowym z mocy art. 191 Ordynacji podatkowej. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że organy przy ponownym rozpoznaniu sprawy powinny uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09 orzekający o niekonstytucyjności przepisu tworzącego umocowanie do wydania decyzji w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych, a czyniąc ustalenia faktyczne – uwzględnić, że w dotychczasowym postępowaniu ich granice zostały określone przez przepis niezgodny z Konstytucją.

³² ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 16.

W szeregu jego orzeczeń wydanych na podstawie wspomnianego przepisu wskazano bowiem, że zaskarżony wyrok (postanowienie) mimo „częściowo błędnego uzasadnienia” odpowiada prawu³³. Z orzecznictwa wynika, że przepis ten znajdzie zastosowanie także w sytuacji, gdy zaskarżony wyrok będzie odpowiadał prawu mimo „niepełnego uzasadnienia”³⁴. Jakkolwiek wnioskowanie na tej podstawie, że judykatura przyjmuje, iż art. 184 *in fine* p.p.s.a. znajduje zastosowanie jedynie w wypadku częściowo błędnego czy też niepełnego uzasadnienia sądu pierwszej instancji, jest nieuprawnione, to warto o tym wspomnieć z uwagi na potrzebę zachowania wysokich standardów uzasadnień orzeczeń wydanych na podstawie powyższego przepisu. To z kolei ściśle wiąże się z problematyką prawa do sądu.

Z perspektywy pozycji stron postępowania sądownoadministracyjnego, a więc także jednostki, podstawowa dla sądu kwestia dotycząca ustalenia sytuacji, w jakich art. 184 *in fine* p.p.s.a. będzie mógł znaleźć zastosowanie, jawi się jako drugorzędna. Dla jednostki i organu administracji publicznej podstawowego znaczenia nabiera uzasadnienie orzeczenia wydanego na podstawie tego przepisu. Należy pamiętać, że oddalenie skargi kasacyjnej ze wskazaniem, iż zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, oznacza wyłączenie związania oceną prawną wyrażoną w tymże uzasadnieniu, a wiążąca – zarówno dla organów administracji, jak i dla sądów administracyjnych – staje się ocena prawna, względnie wskazania co do dalszego postępowania, zawarte w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵.

W kontekście przedstawionych uwag stwierdzić należy, że warunkiem urzeczywistnienia prawa do sądu przy stosowaniu art. 184 *in fine* p.p.s.a. jest wyczerpujące i wnikliwie uzasadnienie orzeczenia Naczelnego Sądu Administra-

³³ Zob. np. postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2014, sygn. akt II FZ 1303/14 oraz wyroki NSA z dnia: 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II FSK 1856/12; 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II FSK 1599/12 i II FSK 1535/12; 28 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 1607/12; 8 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 1143/12; 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt II FSK 1429/12; 15 maja 2014 r., sygn. akt II FSK 2799/11, 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt I FSK 671/13 i I FSK 672/13, wszystkie dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

³⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 211/12, dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>. W wyroku tym NSA uznał zasadne po części zarzuty dotyczące naruszenia art. 141 § 4 oraz art. 153 p.p.s.a. przez niewskazanie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przez sąd pierwszej instancji, jakimi kryteriami winny posłużyć się organy podatkowe w celu ustalenia podziału posiadanych przez podatnika pojazdów na cele osobiste i pojazdów będących przedmiotem niezarejestrowanej działalności gospodarczej. W swoim orzeczeniu NSA „uzupełnił” wyrok sądu pierwszej instancji o wskazania co do dalszego postępowania.

³⁵ Por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II FSK 2057/09, POP 2011, z. 5, poz. 429 z głosem H. Filipczyk.

cyjnego. To przede wszystkim z niego wypływać będzie określona treść i moc wiążącego rozstrzygnięcia, które zawarto w orzeczeniu sądu pierwszej instancji. To właśnie na uzasadnieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego spoczywał będzie zasadniczy ciężar związany ze stabilizacją sytuacji prawnej w sprawie podanej osądowi.

Uznać można zatem, że prawo do sądu nie dozna uszczerbku, jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny nie tylko wyraźnie wskaże, na jakiej podstawie orzeka³⁶, ale także poda w jakiej części (całości) uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego było błędne oraz w sposób przekonujący wyjaśni, dlaczego mimo trafności określonych zarzutów wobec zaskarżonego orzeczenia rozstrzygnięcie z niego wypływające jest prawidłowe, a błędy w uzasadnieniu tego orzeczenia są niejako „wtórne” wobec jego zasadniczej części w postaci rozstrzygnięcia.

Z uwagi na autorytet wymiaru sprawiedliwości sąd, orzekając na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., powinien przedstawić w uzasadnieniu swojego orzeczenia, z jakiej kategorii „błędem” w obrębie uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji miał do czynienia i dlaczego, w kontekście poddawanego weryfikacji rozstrzygnięcia, mógł to rozstrzygnięcie zaakceptować. Jeśli w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego zabraknie tych elementów, prawo do sądu może zostać naruszone. W tym wypadku sprawne rozpoznanie sprawy nie jest w stanie zrekompensować braku poszanowania innej gwarancji wywodzonej z prawa do sądu, a mianowicie prawa do wiążącego rozstrzygnięcia. Zaniechanie polegające na nieuzupełnieniu „luki” powstałej w wyniku błędnego uzasadnienia weryfikowanego orzeczenia odpowiednią treścią bądź brak dostatecznej precyzji po stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego doprowadzi bowiem do stanu, w którym nie będzie możliwe jednoznaczne ustalenie treści i zakresu wiążącego rozstrzygnięcia, a co za tym idzie wykonanie orzeczenia sądu pierwszej instancji. W konsekwencji podstawowe cele, których urzeczywistnienia oczekują strony postępowania sądowego, nie zostaną zrealizowane.

³⁶ Przykładowo w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I FSK 689/13 (dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną, zarówno jako częściowo nie mającą usprawiedliwionych podstaw, jak i częściowo jako mającą takie podstawy, ale bez wpływu na prawidłowość rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku.

IV. Podsumowanie

Artykuł 184 *in fine* p.p.s.a., jakkolwiek można mieć wątpliwości co do jego redakcji, sam w sobie odpowiada dyrektywie tworzenia prawa w poszanowaniu prawa do sądu.

Prawo do sądu nie dozna uszczerbku, jeżeli w procesie stosowania tego przepisu będziemy świadomi tego, że jest on instrumentem służącym wymiarowi sprawiedliwości do efektywnej realizacji prawa jednostki do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w jej sprawie. Z tej perspektywy ważne będzie więc zarówno ustalenie granic, w jakich przepis ten może znaleźć zastosowanie, jak również staranne uzasadnienie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

O ile bowiem każde uzasadnienie orzeczenia sądowego jako wieńczące „wymierzanie sprawiedliwości” winno mieć moc przekonującą, ponieważ od jego zawartości zależy wartość rozstrzygnięcia sądu, o tyle orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. musi mieć taką moc przekonującą, aby „zrekompensować błędy” w uzasadnieniu orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i dać stronom postępowania poczucie, że sprawa została „rozpatrzona”, a nie, że jedynie była „rozpoznawana”. Uzasadnienie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego musi być tak sporządzone, aby bez trudu było możliwe jednoznaczne ustalenie treści i zakresu wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie.

Wreszcie uważam, że urzeczywistnienie prawa do sądu w kontekście stosowania art. 184 *in fine* p.p.s.a. wymaga także refleksji na temat przepisów o kosztach postępowania kasacyjnego. Stosownie do art. 204 p.p.s.a. „w razie oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego” poniesione przez stronę przeciwną. Chociaż przepis ten z założenia znajduje zastosowanie tak w wypadku oddalenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 184 *ab initio* p.p.s.a., jak i w sytuacji oddalenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., to w tym ostatnim wypadku częściej należałoby odstępować od zasądzenia zwrotu kosztów kasacyjnego w całości lub w części (art. 207 § 2 p.p.s.a.). Ścisłe przestrzeganie zasady nakazującej obciążanie kosztami postępowania kasacyjnego strony przegranej, w sytuacji, gdy w istocie wykazała ona co najmniej w części swoje racje i przez swoje działania naprowadziła sprawę na właściwe tory, nie odpowiada bowiem mojemu poczuciu sprawiedliwości.

ERRONEOUS JUSTIFICATION OF THE JUDGEMENT
(ART. 184 OF THE ACT ON PROCEEDINGS BEFORE
ADMINISTRATIVE COURTS) AND RIGHT TO FAIR TRIAL

The Supreme Administrative Court shall dismiss the cassation appeal if the challenged decision despite the erroneous reasoning corresponds to the right (art. 184 *in fine* p.p.s.a.). In an article in the context of this provision is presented right to fair trial (as a rule of law and the individual's right). The author concludes that the wording of the provision does not affect right to fair trial. In his opinion, for thesis of compliance art. 184 *in fine* p.p.s.a. with right to fair trial speaks one of the basic elements making up this right. This element is a guarantee for hear the case without undue delay (in a reasonable time). At the same time the author notes that the application of that provision in certain situations may violate the right to a fair trial. In the article this problem illustrated judgments of the Supreme Administrative Court. The author shows how the Supreme Administrative Court shall give reasons for its decisions, so as not to violate the right to fair trial.