

# **Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II GZ 927/15<sup>1</sup>**

## **Teza:**

**„W sprawie wszczętej przed dniem 15 sierpnia 2015 r. od postanowienia sądu pierwszej instancji odrzucającego skargę z przyczyn formalnych przysługuje zażalenie, a nie skarga kasacyjna”<sup>2</sup>.**

## **Wstęp**

Komentowane orzeczenie zapadło na tle stanu faktycznego dotyczącego zarzutów podniesionych w postępowaniu egzekucyjnym. Dotyczy jednak problematyki przepisów intertemporalnych zawartych w Ustawie z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: nowelizacja lub ustawa nowelizująca)<sup>3</sup>, którą dokonano znaczących zmian w procedurze sądownoadministracyjnej. Jednym z podstawowych założeń nowelizacji było odformalizowanie postępowania odwoławczego od postanowień

---

<sup>1</sup> Wszystkie powołane w glosie orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są pod adresem internetowym <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

<sup>2</sup> Teza orzeczenia została wyodrębniona z treści uzasadnienia przez autora glosy.

<sup>3</sup> Dz.U. poz. 658.

wojewódzkich sądów administracyjnych odrzucających skargi z przyczyn formalnoprawnych. Od dnia wejścia nowelizacji w życie, czyli od 15 sierpnia 2015 r., środkiem zaskarżenia dla tego typu postanowień jest zażalenie, a nie, jak wcześniej, skarga kasacyjna. Jednakże przepisy przejściowe ustawy nowelizującej sformułowane zostały wyjątkowo nieściśle, co spowodowało powstanie poważnych wątpliwości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA).

Postanowienie NSA stanowi wypowiedź wartościową dla doktryny prawa administracyjnego co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, jest próbą rozwiązania konkretnego problemu procesowego, który wywołuje kontrowersję, a którego skutki dla skarżących stron są poważne. Sąd odrzucił skargę kasacyjną jako niedopuszczalną, uznając, że właściwym środkiem zaskarżenia dla spraw wszczętych przed dniem wejścia nowelizacji w życie jest zażalenie. Poniżej przedstawię orzecznictwo NSA, w którym wyrażono pogląd przeciwny, zgodnie z którym w podobnych stanach faktycznych środkiem odwoławczym od odrzucenia skargi jest skarga kasacyjna. Nie można wykluczyć rozstrzygania na gruncie przepisów intertemporalnych nowelizacji nowych spraw. W tym kontekście komentarz do orzeczenia sądu ma charakter praktyczny. Po drugie, postanowienie stanowi punkt wyjścia do zaprezentowania niedawnej reformy procedury sądownoadministracyjnej i oceny jej zasadności.

Zdaniem autora glosy pogląd NSA, który legł u podstaw glosowanego postanowienia, jest nietrafny, co zostanie wykazane poniżej.

## **1. Stan faktyczny oraz stanowisko WSA w Warszawie i NSA**

Głosowane orzeczenie zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym. Postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2015 r.<sup>4</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 Ustawy z dnia 30 lipca 2002 r. Prawo o postępowaniu

---

<sup>4</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2015 r., sygn. V SA/Wa 2368/15.

przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>5</sup>, odrzucił wniesioną w kwietniu 2015 r. skargę P. S.A. z siedzibą w W. na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie zarzutów wniesionych w postępowaniu egzekucyjnym. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że odrzucenie skargi nastąpiło z powodu nieuzupełnienia jej braków formalnych w wyznaczonym terminie. Orzeczenie zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej spółki, przy czym z treści pisma przewodniego WSA wynikało, że od wydanego postanowienia przysługuje skarga kasacyjna. Analogiczna informacja wynikała z adnotacji pracownika sądu znajdującej się na zwrotnym potwierdzeniu odbioru przesyłki skierowanej do pełnomocnika strony.

Od postanowienia sądu I instancji P. S.A. w dniu 25 września 2015 r. wniosła środek odwoławczy zatytułowany „skarga kasacyjna”. Także warszawski WSA uznał, że pismo strony jest skargą kasacyjną i przekazał ją do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Glosowanym postanowieniem sąd II instancji odrzucił zażalenie i nakazał zwrot uiszczzonego wpisu sądowego. Środek odwoławczy spółki został zatem zakwalifikowany nie jako skarga kasacyjna, ale jako zażalenie. Uznano, że skoro od doręczenia pełnomocnikowi strony postanowienia WSA, które miało miejsce w dniu 28 sierpnia 2015 r., do chwili wniesienia środka odwoławczego upłynęło więcej niż siedem dni, zażalenie podlega odrzuceniu. NSA zasygnalizował jednocześnie, iż w świetle błędnego pouczenia WSA o przysługującym środku odwoławczym całkowicie usprawiedliwione powinno być złożenie przez stronę wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia.

## **2. Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym**

Kanonem demokratycznego państwa prawa jest umożliwienie osobom niezadowolonym z rozstrzygnięć szeroko pojętej władzy publicznej podejmowania środków służących ochronie ich praw podmiotowych. W piśmiennictwie wskazuje się, że najpełniejszym

<sup>5</sup> Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.

sposobem zabezpieczania praw uczestników postępowania jest zapewnienie im możliwości odwołania od rozstrzygnięć zapadłych w I instancji<sup>6</sup>. Szerokie gwarancje w tym zakresie zawiera Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)<sup>7</sup>, która odnosi się do postępowań toczących się przed organami administracji publicznej (art. 78), a także do postępowań sądowych (art. 176 ust. 1), przy czym w tym ostatnim przypadku ustawa zasadnicza zastrzega „co najmniej dwuinstancyjność” postępowania. W ten dość zręczny sposób ustrojodawca zalegalizował zwyczajną, dwustopniową procedurę sądową, mającą zastosowanie w zdecydowanej większości spraw, sygnalizując jednocześnie, że niewykluczone są sprawy, które rozpatrywane będą przez sądy więcej niż dwóch instancji. W praktyce dotyczy to instytucji skargi kasacyjnej w systemie sądownictwa powszechnego, która przysługuje jedynie od pewnych, kwalifikowanych ze względu na różną dobrą chronioną grupę spraw<sup>8</sup>.

Zobowiązanie do zorganizowania sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości, uwzględniającego zaskarżalność orzeczeń jako zasadę podstawową, nakładają na Polskę umowy międzynarodowe. W art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zastrzeżono, że „każdy ma prawo do słusznego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony ustawą [...]”. W ust. 5 prezentowanego przepisu mowa o „prawie do tego, aby orzeczenie o winie i karze zostało

---

<sup>6</sup> R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 143.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>8</sup> Szczegółowe wymogi w tym zakresie przewidują ustawy procesowe. Przykładowo, art. 398<sup>2</sup> Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 ze zm.) zastrzega, że skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż 50 000 złotych, a w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – niższa niż 10 000 złotych. Zasada ta doznaje wyjątków, zarówno rozszerzających, jak i zawężających katalog spraw, w których dopuszczono możliwość składania skarg kasacyjnych. Przedmiotowe zagadnienie na gruncie procedury karnej normuje rozdział 55 (art. 518 i n.) Kodeksu postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555 ze zm.).

zrewidowane zgodnie z prawem przez sąd wyższej instancji". Literalne brzmienie przepisu przesądza o jego zastosowaniu wyłącznie w sprawach karnych, niemniej czuwający nad wypełnianiem zobowiązań wynikających z Paktu Komitet Praw Człowieka uznał, iż wymóg dwuinstancyjności dotyczy także szeroko pojętych spraw administracyjnych<sup>9</sup>.

Zagadnienie instancyjności procesu milczeniem pomija natomiast tekst zasadniczy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>10</sup>. Prawo do odwołania w sprawach karnych kreuje bezpośrednio dopiero art. 2 Protokołu nr 7 do Konwencji<sup>11</sup>. Mimo to także Europejski Trybunał Praw Człowieka wyinterpretował z art. 6 Konwencji prawo do odwołania się od wyroku sądu karnego<sup>12</sup>. Jednocześnie w orzecznictwie tego sądu podkreśla się, że zakres stosowania przepisu jest szeroki i obejmuje każde postępowanie, którego wynik ma rozstrzygający wpływ na prawa i obowiązki stron. Dziedzina prawa, która określa sposób załatwienia sprawy (cywilne, administracyjne, handlowe itp.), oraz rodzaj organu, który ma podjąć decyzję (sąd, organ administracji itp.), nie mają większego znaczenia<sup>13</sup>.

Wszystko to powoduje, że z całym przekonaniem stwierdzić można, iż zarówno Konstytucja RP, jak i prawo międzynarodowe nakładają na ustawodawcę wymóg ukształtowania procedury sądowniczoadministracyjnej jako dwuinstancyjnej. Postulat ten w pełni zrealizowany został dopiero z początkiem 2004 r., kiedy w życie weszła ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w jej

---

<sup>9</sup> Decyzja Komitetu Praw Człowieka z dnia 19 lipca 1994 r. w sprawie 441/1994 *Casanovas p. Francji*, <<http://hudoc.echr.coe.int>> [dostęp: 30.04.2016].

<sup>10</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

<sup>11</sup> Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz.U. z 2003 r., nr 42, poz. 364).

<sup>12</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, *Komentarz do art. 14*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 293-296.

<sup>13</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dnia 16 lipca 1971 r. w sprawie *Ringelsen p. Austrii*, skarga nr 2614/65, <<http://hudoc.echr.coe.int>> [dostęp: 30.04.2016].

pierwotnym brzmieniu. Wcześniej funkcjonowały w historii Polski sądy, które orzekały o legalności aktów administracji w jednej instancji. Mowa tu o powołanym do życia w 1922 r. Najwyższym Trybunale Administracyjnym i o Naczelnym Sędzi Administracyjnym, działającym w opisaney, jednoszczeblowej formule w okresie sprzed reformy, a więc w latach 1980-2003<sup>14</sup>.

W doktrynie prawa procesowego środki prawne służące kontroli wydanych orzeczeń nazywa się „środkami zaskarżenia” lub „środkami odwoławczymi”. Prezentowane są różne poglądy na temat zakresu przedmiotowego obu tych terminów<sup>15</sup>. Na gruncie p.p.s.a., którego dział IV zatytułowany został „Środki odwoławcze”, nie budzi wątpliwości, że do kategorii tej należą skarga kasacyjna i zażalenie. Głosowane postanowienie NSA dotyczy w istocie odpowiedniej kwalifikacji środka wniesionego od postanowienia WSA odrzucającego skargę. Różnice występujące pomiędzy skargą kasacyjną a zażaleniem są dla skarżących na tyle istotne, że należy się zgodzić z wyrażonym przez sąd poglądem, iż jednoznaczna informacja o rodzaju przysługującego środka odwoławczego stanowi część składową prawa do sądu.

### 3. Zażalenie na odrzucenie skargi przez WSA

Jak już zostało wskazane, komentowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy zagadnień związanych z nowelizacją p.p.s.a. dokonaną Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r. Nie sposób omówić tezy postanowienia bez choćby krótkiego zaprezentowania głównych założeń tej reformy.

---

<sup>14</sup> J. Szreniawski, *Znaczenie doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego dla tworzenia nowej struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), op. cit., s. 326.

<sup>15</sup> W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 23.

W uzasadnieniu nowelizacji stwierdzono, że jej zasadniczym celem jest zwiększenie skuteczności i sprawności sądownictwa administracyjnego, przy czym chodzi tu przede wszystkim o skrócenie czasu oczekiwania na prawomocny werdykt<sup>16</sup>. Do najistotniejszych zmian służących realizacji zarysowanych powyżej celów należą: a) zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez NSA; b) wyposażenie wojewódzkich sądów administracyjnych w uprawnienia do merytorycznego orzekania w niektórych przypadkach kontroli rozstrzygnięć organów administracji; c) wprowadzenie uprawnień samokontrolnych sądów pierwszej instancji, które mogą uwzględniać skargi kasacyjne jeszcze przed ich przekazaniem do NSA; d) znaczące rozszerzenie uprawnień referendarzy sądowych; e) rozszerzenie katalogu spraw, które mogą być rozpoznawane w trybie uproszczonym. Nowelizacja zawiera także wiele innych, pomniejszych zmian, które pozostają poza zainteresowaniem niniejszego opracowania. Na marginesie warto jednak zauważyć, że jej twórcy powołali się w uzasadnieniu na argument, zgodnie z którym „projektowane rozwiązania, tworząc warunki sprzyjające przyspieszeniu załatwienia spraw administracyjnych, korespondują z postanowieniami art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>17</sup>. Potwierdza to wagę zobowiązań konstytucyjnych i międzynarodowych, o których wzmiankowano powyżej.

Jedną z zasadniczych zmian, jakie wprowadziła omawiana nowelizacja, jest zaskarżanie postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych o odrzuceniu skargi z przyczyn formalnoprawnych za pomocą zażalenia, a nie jak dotąd za pomocą skargi kasacyjnej. Zgodnie z art. 1 pkt 48 ustawy nowelizującej, art. 173 § 1 p.p.s.a. otrzymał następujące brzmienie: „Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58

<sup>16</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm VII kadencji, nr druku 1633, s. 13, <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1633> [dostęp: 29.04.2016].

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 14.

§ 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Warto omówić przedmiotową zmianę nieco szerzej.

Nowelizacja ogranicza zakres orzeczeń, od których służy skarga kasacyjna. Ustawodawca uwzględnił fakt, że zażalenie jest ze swej istoty środkiem odwoławczym daleko mniej sformalizowanym niż skarga kasacyjna<sup>18</sup>. Do dnia 15 sierpnia 2015 r. zasadą było przysługiwanie skargi kasacyjnej od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku, a także postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (art. 173 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji). Art. 173 p.p.s.a. w aktualnym brzmieniu przesądza, że w przypadku niektórych postanowień kończących postępowanie przed sądem I instancji przysługiwać będzie zażalenie. Chodzi tu o odrzucenie skargi przez WSA z powodu wniesienia jej po terminie (art. 58 § 1 pkt 2), niezuzupełnienia w terminie jej braków formalnych (art. 58 § 1 pkt 3), a także jeśli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona (art. 58 § 1 pkt 4). Zażalenie, a nie skarga kasacyjna, przysługuje po dniu 15 sierpnia 2015 r. także na postanowienia WSA o umorzeniu postępowania (art. 161 § 1) i odrzuceniu skargi z powodu jej nieopłacenia (art. 220 § 3).

Wszystkie powyższe przypadki mają na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowania sądowego, zgodnie z zasadniczym celem nowelizacji. Zażalenie wnosi się do NSA, za pośrednictwem właściwego WSA, w terminie 7 dni od doręczenia postanowienia (art. 194 § 2 p.p.s.a.), natomiast skargę kasacyjną w terminie dni 30. Zażalenie powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych do pisma w postępowaniu sądowym (art. 46 p.p.s.a.) oraz zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia i wnioski o jego zmianę lub uchylenie, jak również zwięzłe uzasadnienie zażalenia. W piśmiennictwie celnie podkreśla się, że przepisy o skardze kasacyjnej należy stosować do postępowania zażaleniowego jedynie „odpowiednio”<sup>19</sup>. W praktyce

<sup>18</sup> J.P. Tarno, *Zażalenie*, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 494.

<sup>19</sup> S. Babiarsz, K. Aromiński, *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, s. 234.

zwalnia to z konieczności oparcia podnoszonych w zażaleniu zarzutów na ustawowych podstawach zastrzeżonych dla skargi kasacyjnej<sup>20</sup>.

Ponadto, o ile skargę kasacyjną NSA rozpoznaje co do zasady na rozprawie, o tyle zażalenie podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym (art. 197 § 1 p.p.s.a.). Bezpośrednią konsekwencją tego stanu rzeczy jest rozpoznawanie zażalenia w składzie jednoosobowym (art. 182 § 3 w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a.). Wpis sądowy od zażalenia jest stały i wynosi 100 zł, co stanowi najniższą możliwą stawkę kosztów sądowoadministracyjnych<sup>21</sup>. Wysokość wpisu od skargi kasacyjnej ukształtowana została w sposób stosunkowy i zależy od wartości przedmiotu sporu, co oznacza, że może dojść nawet do kwoty 100 000 zł<sup>22</sup>.

Wszystko to przesądza o znacząco prostszym trybie składania i rozpatrywania zażaleń. Ustawodawca, mając na celu przyspieszenie i odformalizowanie postępowania, uznał, że należy odejść od skarżenia kasacyjnego postanowień odrzucających skargi z przyczyn formalnych. W uzasadnieniu nowelizacji celnie zauważono, iż postanowienia wydawane w sytuacjach nieopłacenia skargi czy wniesienia jej po terminie, mimo że kończą postępowanie, mają charakter ściśle procesowy, a w praktyce zasadzają się na stosunkowo łatwo identyfikowalnych okolicznościach faktycznych i prawnych. Stąd ich zaskarżanie za pomocą wysoce sformalizowanej skargi kasacyjnej nie jest celowe<sup>23</sup>. Nieco więcej wątpliwości budzić może natomiast wprowadzenie trybu zażaleniowego na postanowienia odrzucające skargi z przyczyny

---

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: (1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie bądź (2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zob. B. Gruszczyński, *Komentarz do art. 197*, [w:] B. Dauter i in., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz Lex*, Warszawa 2013, s. 660.

<sup>21</sup> Zob. § 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 221, poz. 2193), dalej: Rozporządzenie.

<sup>22</sup> Zob. § 1 pkt 4 Rozporządzenia.

<sup>23</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, s. 25.

wskazanej w art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., a więc posiadania przez konkretną sprawę cechy *res iudicata*. Ze względu na przedmiot rozważań niniejszej glosy należy w tym miejscu jedynie zasygnalizować, że kwestia oceny spraw już osądzonych jest najczęściej dużo bardziej skomplikowana niż proste przypadki nieopłacenia skargi czy wniesienia jej po terminie.

Wraz z przedmiotową zmianą art. 173 p.p.s.a., na mocy art. 1 pkt 57 ustawy nowelizującej dokonano odpowiedniej korekty w art. 194 p.p.s.a. zawierającym katalog postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych, od których przysługuje zażalenie<sup>24</sup>.

#### **4. Środek odwoławczy przysługujący w okresie przejściowym**

Podstawową słabością komentowanej ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. jest niejasne, a nawet mylące, sformułowanie przepisów intertemporalnych w zakresie poruszanej problematyki środków odwoławczych przysługujących od postanowień sądów I instancji odrzucających skargi. Art. 3 nowelizacji stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie trzech miesięcy od daty ogłoszenia. Ustawa została promulgowana w Dzienniku Ustaw z dnia 14 maja 2015 r., co oznacza, iż weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r. Stosunkowo długie *vacatio legis* spowodowało, że w ustawie zawarto przepis przejściowy (art. 2). Zgodnie z nim znowelizowany art. 194 p.p.s.a. stosuje się także do postępowań wszczętych przed dniem wejścia nowelizacji w życie. Ustawodawca popełnił w tym miejscu bardzo poważny błąd, ponieważ wśród przepisów, które mają być stosowane do już prowadzonych postępowań, nie wymienił znowelizowanego art. 173 p.p.s.a. W wyniku tego w sprawie wszczętej przed dniem 15 sierpnia 2015 r. równolegle stosować należało znowelizowany art. 194 p.p.s.a.

---

<sup>24</sup> Na mocy nowelizacji art. 194 § 1 p.p.s.a., zawierający katalog zaskarżalnych postanowień, rozszerzono o dwa punkty, tj. dodano pkt 1a – odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4 oraz art. 220 § 3, a także pkt 1b – umorzenie postępowania.

zgodnie z którym od postanowienia odrzucającego skargę służy zażalenie, i art. 173 p.p.s.a. w jego „starej” wersji, zgodnie z którym od wyroków i postanowień kończących postępowanie służy skarga kasacyjna. W tej sytuacji NSA stanął przed poważnym wyzwaniem odpowiedniej interpretacji przedmiotowej regulacji.

W komentowanej sprawie skarżąca spółka wniosła skargę na postanowienie prezesa URE w przedmiocie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w kwietniu 2015 r. Doszło zatem do wszczęcia postępowania sądowego przed dniem wejścia w życie nowelizacji (co miało miejsce dnia 15 sierpnia), a to zmusiło sąd do odpowiedzi na pytanie o charakterze podstawowym: jaki środek odwoławczy należało wnieść na postanowienie warszawskiego WSA z dnia 20 sierpnia odrzucające skargę z przyczyny niezuzpełnienia jej braków formalnych w odpowiednim terminie. Należy pamiętać, że skutkiem wniesienia niewłaściwego środka odwoławczego jest jego odrzucenie, co niesie za sobą poważne konsekwencje dla strony. Zresztą ową konieczność wyboru spośród dwóch, w zasadzie przeciwstawnych, rozwiązań zauważa sam orzekający sąd, który stwierdza: „odnośnie do środka odwoławczego od postanowienia o odrzuceniu skargi z powodu niezuzpełnienia w wyznaczonym terminie braku formalnego (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) w sprawie wszczętej przed 15 sierpnia 2015 r. potencjalnie zastosowanie mógłby znaleźć zarówno art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji (przewidujący możliwość wniesienia skargi kasacyjnej), jak i nowy przepis art. 194 § pkt 1a p.p.s.a. (określający zażalenie jako właściwy środek odwoławczy w takim przypadku)”. Na aprobatę zasługuje dalsza konstatacja NSA, zgodnie z którą nie jest możliwe, by od określonego rozstrzygnięcia przysługiwały dwa różne środki odwoławcze. Pogląd ten przeważa wyraźnie w piśmiennictwie<sup>25</sup>.

W głosowanym postanowieniu sąd zdecydował się uznać za niedopuszczalne wniesienie skargi kasacyjnej. Przyjęto więc rozwiązanie „nowe”, honorując dyspozycję art. 194 p.p.s.a. w jego wersji uwzględniającej nowelizację. NSA przyjął w tym miejscu rozstrzygnięcie negatywne dla strony. Podkreślenia wymaga to, że w piśmie przewodnim warszawskiego WSA dołączonym do doręczanego postanowienia

<sup>25</sup> S. Babiarez, K. Aromiński, op. cit., s. 229, i powołana tam literatura.

o odrzuceniu skargi wskazano, iż możliwym do wniesienia środkiem odwoławczym jest skarga kasacyjna. Następnie sąd I instancji konsekwentnie traktował pismo wniesione przez pełnomocnika strony jako skargę kasacyjną. Choć od doręczenia postanowienia do chwili jego zaskarżenia minęły prawie cztery tygodnie, WSA uznał, że zachowano termin do skutecznego odwołania. Także wysokość wpisu sądowego została ustalona na podstawie przepisów dotyczących opłacania skarg kasacyjnych<sup>26</sup>. Strona, co całkowicie zrozumiałe, stosowała się do zaleceń sądu.

W tym zakresie postanowienie NSA zasługuje na krytykę. Sąd II instancji uznał, że właściwym środkiem zaskarżenia od postanowienia WSA o odrzuceniu skargi jest zażalenie. Jest to rozwiązanie korzystne dla strony, jeśli chodzi o wysokość wpisu należnego od tego środka zaskarżenia<sup>27</sup>, zdecydowanie zaś negatywne w zakresie terminu, w jakim należy wnieść zażalenie<sup>28</sup>. W prezentowanej sprawie wniesienie przez stronę skargi kasacyjnej skutkowało jej odrzuceniem. Należy tu poczynić dwie uwagi.

Po pierwsze, poważne wątpliwości budzić może argumentacja, na podstawie której NSA orzekł o niedopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie. Powyżej zostało wskazane, że przepisy, na podstawie których rozstrzygać musiał sąd, wskazują w zasadzie na dwa, całkowicie różne, rozwiązania. Wydaje się, iż można skutecznie bronić zarówno stanowiska o właściwości skargi kasacyjnej, jak i zażalenia. Skromne uzasadnienie dokonanego wyboru, co ważne, niekorzystnego dla strony, jest podstawowym mankamentem orzeczenia NSA, który nie wykorzystał sposobności do zaprezentowania obszerniejszej i bardziej pogłębionej wykładni przepisów przejściowych i w konsekwencji rozstrzygnięcia sporu.

Zdaniem NSA koronnym argumentem przemawiającym za słuszością koncepcji stosowania zażalenia jest wynik rozstrzygnięcia kolizji norm prawnych za pomocą zasady *lex specialis derogat legi generali*.

<sup>26</sup> Zob. § 3 Rozporządzenia.

<sup>27</sup> Zob. przypis nr 21 w niniejszym opracowaniu.

<sup>28</sup> Jak zostało już wskazane, termin dla wniesienia skargi kasacyjnej wynosi 30 dni (art. 177 § 1 p.p.s.a.), zaś dla wniesienia zażalenia tylko 7 dni (art. 194 § 2 p.p.s.a.).

Sąd uznał, że zgodnie z art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed wejścia w życie noweli od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Przepis ten zawiera normę ogólną, zgodnie z którą – co do zasady – od postanowienia WSA kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna, o ile przepis szczególny nie wprowadzi w tym zakresie jakiegoś wyjątku. Sąd orzekający uznał, że właśnie takim przepisem szczególnym jest art. 194 § 1 pkt 1a p.p.s.a., który wprowadza wyjątek od reguły wynikającej z art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed noweli – poprzez określenie, że od wydanych przez WSA postanowień o odrzuceniu skargi m.in. na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. – mimo że są to postanowienia kończące postępowanie w sprawie – przysługuje zażalenie, a nie skarga kasacyjna.

Argumentację tę należy uznać za niecelną. NSA skorzystał z podstawowej reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*, tyle tylko, że zastosował ją pomiędzy art. 173 p.p.s.a. w jego dotychczasowym brzmieniu i art. 194 § 1 pkt 1a p.p.s.a. w jego „nowej” wersji. Takie wnioskowaniu można zarzucić zbyt rygorystyczne przywiązanie do wykładni językowej, szczególnie w sytuacji, gdy interpretowane przepisy obarczone są poważnym błędem ustawodawcy. Faktycznie, z formalnego punktu widzenia, w myśl art. 2 ustawy nowelizującej do postępowań wszczętych przed dniem wejścia ustawy w życie stosuje się jednocześnie zarówno art. 173 p.p.s.a. w wersji dotychczasowej, jak i już znowelizowany art. 194 p.p.s.a. NSA nie wziął pod uwagę faktu, że przepisy te są ze sobą bezpośrednio powiązane i próba ich logicznej wykładni w okresie przejściowym nie może przynieść powodzenia.

Należy uznać, że w sytuacji funkcjonowania dwóch całkowicie przeciwnych poglądów, z których każdy można obronić za pomocą odpowiednio dobranej argumentacji, sąd powinien przyjąć stanowisko korzystniejsze dla strony. Krytyka głosowanego postanowienia oparta jest na założeniu, zgodnie z którym niewłaściwe jest przerzucanie na obywatela (w tym przypadku na skarżącą spółkę) negatywnych konsekwencji dość oczywistego błędu ustawodawcy. Sąd powinien uwzględnić wykładnię celowościową i systemową przepisów intertemporalnych, a także zwrócić uwagę na staranne zachowanie

strony, która zastosowała się do wskazówek zawartych w pismach warszawskiego WSA. W orzecznictwie NSA pogląd o stosowaniu w podobnych stanach faktycznych zażalenia nie jest odosobniony<sup>29</sup>, niemniej jednoznaczne wskazanie przez sąd orzekający, który środek przysługuje od postanowienia o odrzuceniu skargi, nie powinno zamykać stronie drogi sądowej. Poniżej zaprezentowane zostanie postanowienie, w którym NSA rozważał prezentowany problem i podjął decyzję o dopuszczalności wniesienia tylko jednego środka odwoławczego (skargi kasacyjnej), przy czym wyraźnie zadeklarował, że w sytuacji, w której strona wniosłaby do sądu zażalenie, działając zgodnie z pouczeniami, sąd ten zobowiązany byłby do merytorycznego rozpoznania tego środka.

Po drugie, NSA słusznie skonstatował, że błąd strony co do wyboru odpowiedniego środka odwoławczego spowodowany był bezpośrednio treścią pouczeń udzielanych przez WSA, który konsekwentnie traktował złożone już pismo odwoławcze jako skargę kasacyjną. W głosowanym orzeczeniu wskazano wprost, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z „wprowadzeniem strony w błąd przez Sąd pierwszej instancji”. NSA, będąc świadomym skutków prawnych odrzucenia zażalenia, wyraźnie rekomenduje stronie złożenie wniosku o przywrócenie terminu do złożenia zażalenia od postanowienia WSA odrzucającego skargę. Sąd stwierdza, że okoliczność błędnego pouczenia strony przez sąd pierwszoinstancyjny, jak i powszechne wątpliwości co do właściwego środka odwoławczego w okresie przejściowym, sprawiają, iż przyczyny uzasadniające wniosek o przywrócenie terminu są „całkowicie usprawiedliwione”.

Prezentowane rozwiązanie należy ocenić zdecydowanie krytycznie. NSA przyjął pogląd wyraźnie niekorzystny dla strony, przy czym sama rekomendacja złożenia wniosku o przywrócenie terminu nie ma, oczywiście, charakteru wiążącego dla sądu, który rozstrzygać będzie o zasadności tegoż wniosku. Jeśli nawet zostanie on rozpatrzony pozytywnie, to strona straci wiele czasu, zanim sprawa zostanie prawomocnie rozstrzygnięta.

---

<sup>29</sup> Postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2015 r., sygn. II GZ 852/15; postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. II GZ 51/16.

Tymczasem na gruncie prezentowanej problematyki dotyczącej odpowiedniego środka odwoławczego przysługującego w okresie przejściowym zapadło już orzeczenie NSA zasługujące, według autora glosy, na pełną aprobatę. W postanowieniu z dnia 1 grudnia 2015 r.<sup>30</sup> NSA, orzekając na tle podobnego stanu faktycznego, wskazał, że środkiem właściwym dla skarżenia postanowień odrzucających skargi w okresie przejściowym jest skarga kasacyjna. Kluczowe znaczenie ma następująca konstatacja składu orzekającego: „Sprzeczność w regulacji przepisu przejściowego wymaga wykładni mającej na celu zapewnienie dojścia do drogi sądowej, a zatem w razie gdy skarżący wniesie zażalenie od postanowienia wydanego w postępowaniu wszczętym przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie należy wyprowadzać negatywnych następstw przez odrzucenie zażalenia. Zastosowanie nowej regulacji prawnej nie szkodzi skarżącemu, a tylko w przypadku regulacji godzącej w prawa jednostki należy opierać się na formalistycznej wykładni”. Innymi słowy, NSA, potwierdzając znaczącą niejasność przepisów intertemporalnych, wyraźnie zastrzegł, że błąd ustawodawcy nie może godzić w prawa procesowe strony. Postępowanie odwoławcze zostało zainicjowane skargą kasacyjną, którą NSA uznał za właściwy środek odwoławczy. Niemniej w uzasadnieniu postanowienia znalazła się wyraźna deklaracja, iż także ewentualne złożenie zażalenia nie powinno skutkować jego odrzuceniem.

## Podsumowanie

W glosowanym postanowieniu NSA poprzestał na formalistycznym odrzuceniu skargi kasacyjnej<sup>31</sup>, wskazując jedynie na prawdopodobne powodzenie, jakim powinno zakończyć się złożenie przez stronę wniosku o przywrócenie terminu do złożenia zażalenia. Takie

<sup>30</sup> Postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II OSK 2823/15.

<sup>31</sup> Skargę tę formalnie zakwalifikowano jako zażalenie (zob. sentencja postanowienia).

rozwiązanie zasługuje na krytykę, ponieważ sąd negatywnymi konsekwencjami błędu ustawodawcy, który nierzetelnie sformułował przepisy przejściowe nowelizacji p.p.s.a., obarczył stronę. Nie ma pewności, czy spółka w istocie skorzysta z wniosku rekomendowanego przez NSA, a nawet jeśli, to postępowanie i tak zostanie opóźnione. Poza tym w działaniu sądu nie sposób nie dostrzec próby wejścia w kompetencje strony, która jest jedynym depozytariuszem swoich praw procesowych. Tymczasem w hipotetycznej sytuacji niezłożenia przez spółkę wniosku o przywrócenie terminu orzeczenie NSA będzie miało skutek zamykający stronie dostęp do sądowej kontroli legalności postanowienia WSA odrzucającego skargę.

Na aprobatę zasługuje natomiast stanowisko NSA wyrażone w wyżej przywołanym postanowieniu z dnia 1 grudnia 2015 r., w którym sąd jednoznacznie określił środek odwoławczy przysługujący od postanowienia o odrzuceniu skargi w okresie przejściowym, następnie wskazał jednak, iż złożenie środka konkurencyjnego nie powinno skutkować jego odrzuceniem. Wręcz odwrotnie, NSA powinien dokonać merytorycznej oceny zasadności zarzutów podniesionych w alternatywnym środku odwoławczym i orzec co do istoty sprawy. Niestety, w głosowanym orzeczeniu nie uwzględniono tego stanowiska.

### **Commentary to the ruling of the Supreme Administrative Court of January 13, 2016, ref. II GZ 927/15**

#### **Summary**

In the commented ruling the Supreme Administrative Court stated that the orders of the provincial administrative courts rejecting a complaint due to formal reasons in the cases brought before the entry into force of the amendment of the Law on Proceedings before Administrative Courts, which took place on August 15, 2015, are subject to a complaint, not a cassation appeal. This legal issue comes down to the accurate interpretation of incorrectly formed intertemporal provisions. The commentary describes the essence of the remedies in administrative court proceedings and briefly characterizes

the last amendment to the Law on Proceedings before Administrative Courts. The author presents a critical stand against the thesis of the ruling of the Supreme Administrative Court, indicating that the court should decide the case as to its merits. This view has been supported by adequate reasoning considering the competitive jurisprudence of the Supreme Administrative Court.