

GLOSA

do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 25 stycznia 2008 r., II FZ 646/07¹

I. Głosowane postanowienie stanowi istotne *novum*, bowiem Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił w nim ugruntowanego – jak się wydaje – stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z dnia 31 maja 2000 r. sygn. sygn. III ZP 1/00². Zgodnie ze wskazaną uchwałą strona wnosząc wniosek o przywrócenie terminu do złożenia środka odwoławczego wcześniej odrzuconego, zobowiązana jest ponownie wnieść ten środek. Ponadto postanowienie z dnia 25 stycznia 2008 r. dotyczy również zagadnienia dopuszczalności wniosku o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi lub uzupełnienia jej braków formalnych, choć kwestia ta nie była przedmiotem analizy w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Najistotniejszym elementem stanu faktycznego powyższej sprawy jest złożenie przez stronę wniosku o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi, która została prawomocnie odrzucona. Przy czym strona wraz z wnioskiem nie złożyła ponownie skargi.

Stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny uznać należy za błędne z dwóch powodów.

II. Zgodnie z art. 88 p.p.s.a. niedopuszczalny wniosek o przywrócenie terminu podlega odrzuceniu. Niedopuszczalność oznacza brak koniecznych warunków umożliwiających jego rozpoznanie, przy czym są to przesłanki o charakterze procesowym, które jednak nie są warunkami formalnymi wniosku. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 czerwca 2002 r. wskazał, że niedopuszczalny jest wniosek o przywrócenie terminu do opłacenia środka odwoławczego³. Z uzasadnienia orzeczenia wy-

¹ OSP z 2008 r., z. 7-8, poz. 86.

² OSNAPiUS z 2000 r., z. 24, poz. 887.

³ IV CZ 92/02, Lex nr 74475.

nika, że opłacenie środka odwoławczego nie będzie stanowiło odrębnej czynności w rozumieniu art. 87 § 4 p.p.s.a., gdyż jest jej częścią – immanentnym elementem prawidłowego wniesienia środka zaskarżenia. Ponieważ nie sposób wyodrębnić i nadać samoistny charakter obu czynnościom procesowym np. wniesieniu zażalenia i jego opłaceniu, to uzasadniona jest teza, że nie może być skutecznie wniesiony wniosek o przywrócenie terminu do uiszczenia opłaty od środka odwoławczego. Takie żądanie, jako niedopuszczalne podlega odrzuceniu. Ten sam skutek w postaci odrzucenia – spowoduje wniosek o przywrócenie terminu do usunięcia braków formalnych środka odwoławczego. Nie sposób przecież uznać za odrębne czynności w toku postępowania sądowno-administracyjnego np. wniesienie zażalenia i złożenia jego odpisu. Pismo procesowe, w którym strona uzupełnia braki formalne środka odwoławczego (np. wskazanie czy domaga się zmiany czy uchylecia zaskarżonego orzeczenia) samo może być dotknięte brakiem formalnym (najczęściej to brak podpisu strony lub brak odpisu) i w konsekwencji spowodować odrzucenie tego środka. Pismo to nie będzie jednak stanowiło samoistnej czynności procesowej, której może dotyczyć wniosek o przywrócenie terminu. Prezentowany pogląd Sądu Najwyższego jest w pełni zasadny, wymaga jednak uzupełnienia. Otóż wniosek o przywrócenie terminu do usunięcia braków formalnych środka odwoławczego (lub o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu) będzie niedopuszczalny tylko wówczas, gdy wydane zostało już postanowienie o odrzuceniu tego środka. Bez znaczenia jest przy tym, czy postanowienie takie jest już prawomocne, czy nie jest. Wcześniej zanim takie postanowienie zostanie wydane przez sąd z powodu nie uzupełnienia w terminie braków formalnych zażalenia, bądź z powodu jego nieopłacenia, wniosek o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych zażalenia lub też do jego opłacenia jest jak najbardziej dopuszczalny⁴. Jak wyżej wskazano w takiej sytuacji sąd w pierwszej kolejności rozpozna wniosek o przywrócenie terminu, a dopiero w dalszej kolejności w przypadku uprawomocnienia się postanowienia o jego oddaleniu, orzeknie o odrzuceniu środka odwoławczego. Jeżeli natomiast wydane zostało już orzeczenie o odrzuceniu zażalenia

⁴ Uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 27 września 2006 r., II Cz 970/06, niepubl.

z powodu jego nieopłacenia lub też nie uzupełnienia w wyznaczonym terminie jego braków formalnych, aktualizuje się możliwość złożenia jedynie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego. Wniosek o przywrócenie terminu do uzupełnienia braku czynności, która prawnie nie istnieje, jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu. Tak więc w stanie faktycznym niniejszej sprawy wniosek strony o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu od skargi, która został uprzednio odrzucona (z powodu nie uiszczenia wpisu) powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny na podstawie art. 88 p.p.s.a.

III. Wywody Naczelnego Sądu Administracyjnego pomijają argumentację wyrażoną w powołanym na wstępie uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2000 r. III ZP 1/00. Sąd Najwyższy wskazał, że w razie zgłoszenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego mamy w istocie do czynienia z dwiema odrębnymi czynnościami procesowymi: z wniesieniem tego środka oraz z towarzyszącym mu wnioskiem o przywrócenie terminu. Obydwie te czynności procesowe – jakkolwiek bardzo ściśle z sobą powiązane – podlegają odrębnemu rozpoznaniu; każda z nich pełni odmienną funkcję. Wniosek o przywrócenie terminu wszczyna wyłącznie postępowanie w tym przedmiocie, nie dotyczy natomiast głównego postępowania zainicjowanego wniesieniem środka odwoławczego, ponieważ ten skutek powoduje dopiero dokonanie tej właśnie czynności, jeżeli żądanie przywrócenia terminu okaże się uzasadnione. Bezpośrednim skutkiem uwzględnienia wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej polegającej na wniesieniu np. skargi jest nadanie jej dalszego biegu, czyli przejście do fazy postępowania zapoczątkowanej jej wniesieniem. Zgodnie z brzmieniem art. 87 § 4 p.p.s.a., strona powinna, równocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu, dokonać tej czynności procesowej, której wniosek dotyczy, zarówno w przypadku złożenia wniosku przed, jak i po jej prawomocnym odrzuceniu. Sąd Najwyższy podkreślił, iż wskazany przepis nie czyni rozróżnienia między przedstawionymi sytuacjami, jak też nie ma innych istotnych argumentów, które nakazywałyby odmiennie traktować każdą z wymienionych wyżej sytuacji i przyjmować, że w drugiej z nich nie istnieje konieczność równoczesnego z wnio-

skiem dokonania czynności procesowej. Oznacza to dla strony obowiązek wniesienia środka odwoławczego jednocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności procesowej także wówczas, gdy środek ten, jako spóźniony, został uprzednio odrzucony. Obowiązek ten wynika stąd, że prawomocne odrzucenie środka odwoławczego niweczy wszelkie skutki procesowe związane z jego wcześniejszym wniesieniem. Należy podkreślić, że prawomocne postanowienie o odrzuceniu środka odwoławczego, wniesionego od orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, jest dla sądu wiążące. Wcześniej wniesiony prawomocnie odrzucony środek jest sprawie, jest dla sądu wiążące. Wcześniej wniesiony prawomocnie odrzucony środek jest bowiem – jak podniesiono – bezskuteczny i nie istnieje procesowa możliwość przywrócenia lub „reaktywowania” jej skuteczności.

Zasadą jest, że od jednego zaskarżalnego orzeczenia stronie przysługuje tylko jeden – skutecznie wniesiony – środek odwoławczy. W razie wcześniejszego prawomocnego odrzucenia np. zażalenia, ponowne dokonanie tej czynności procesowej – równocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej dokonania – nie oznacza więc wniesienia „drugiego” zażalenia w tej samej sprawie. Skoro zatem „pierwsze” zażalenie zostało prawomocnie odrzucone i nie wywołuje w związku z tym żadnych skutków procesowych, to wniesienie „drugiego” – równocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu – musi być traktowane jako wniesienie przysługującego stronie środka odwoławczego, któremu, w razie uwzględnienia wniosku o przywrócenie terminu, zostanie nadany bieg i którego treść (wnioski i zarzuty) będzie wyznaczało granice rozpoznania sprawy przez sąd.

Naczelny Sąd Administracyjny uznając, że powyższa argumentacja nie jest przekonująca, pominął treść art. 87 § 4 p.p.s.a., zgodnie z którym strona równocześnie z wnioskiem powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. Norma zawarta w cytowanym przepisie jest jasna i brak podstaw do nadania jej innej treści, niż wynikającej z wykładni językowej. W przypadku uprzedniego odrzucenia skargi z powodu jej nieopłacenia, czynnością której strona nie dokonała w terminie jest przecież wniesienie opłaconej skargi, a nie uiszczenie wpisu od skargi. Pogląd, iż składany przez stronę wniosek

o przywrócenie terminu kryje założenie, iż strona podtrzymuje środek odwoławczy wcześniej złożony, który „odżywa” w przypadku przywrócenia terminu, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, stanowi natomiast rodzaj konstrukcji prawnej o charakterze abstrakcyjnym, z którą trudno polemizować. Sąd odmawiając przywrócenia terminu do wniesienia środka zaskarżenia, musi wydać dwa postanowienia, a mianowicie postanowienie o odrzuceniu względnie o oddaleniu wniosku o przywrócenie terminu, a następnie postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia. Przyjęcie założenia, że środek odwoławczy wcześniej odrzucony „odżył” wraz ze złożeniem wniosku o przywrócenie terminu oznacza, iż po oddaleniu wniosku o przywrócenie terminu, zajdzie konieczność ponownego odrzucenia tego samego środka zaskarżenia. Nie sposób w tym wypadku przyjąć, że oddalenie wniosku o przywrócenie terminu oznacza, że środek zaskarżenia staje się nieaktualny, tak jakby nie został wniesiony. Pozostaje to bowiem w sprzeczności z zasadą, zgodnie z którą sąd, o ile nie uwzględnia podjętej w postępowaniu postulatywnej czynności strony, powinien dać temu wyraz w postanowieniu o odrzuceniu względnie oddaleniu tej czynności⁵. Ponadto strona łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu może złożyć środek odwoławczy zawierający inne wnioski, zmieniając np. zakres zaskarżenia decyzji. Oczywiście jest, że w takiej sytuacji przedmiotem rozpoznania sądu nie może być środek odwoławczy zawarty w dwóch różnych co do treści pismach. Oznaczałoby to konieczność przyjęcia, że oba pisma zostały wniesione w terminie lub, iż w tym przypadku skarga uprzednio odrzucona nie „odżywa”, lecz przedmiotem rozpoznania sądu jest środek zaskarżenia wniesiony wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu. Właśnie zatem taka wykładnia – posługując się argumentacją Naczelnego Sądu Administracyjnego – „razi sztucznością i powoduje komplikacje”. Poprzednie wniesienie środka odwoławczego nie wywołało z powodu jego odrzucenia właściwych sobie skutków, w związku z czym złożenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka nie tylko nie może „reaktywować” tych skutków, ale wręcz nie może ich wy-

⁵ W. Broniewicz, *Glosa do uchwały SN z 31 maja 2000 r.*, OSP z 2001 r., z. 5, poz. 76.

wołać. W doktrynie podkreśla się, że czynnością procesową wywołującą określone skutki jest wniesienie środka odwoławczego, a nie ten środek⁶.

Nie sposób uznać za skrajny formalizm wzywianie strony do złożenia czegoś, co sąd już posiada w aktach. Zgodnie z art. 46 § 1 p.p.s.a. każde pismo powinno zawierać: oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, oznaczenie rodzaju pisma, osnowę wniosku lub oświadczenia, podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika i wymienienie załączników. Do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który przedtem nie złożył pełnomocnictwa oraz odpisy pisma i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom. Jednym z podstawowych warunków formalnych każdego pisma procesowego jest złożenie jego odpisów i odpisów załączników (art. 47 § 1 p.p.s.a.). Jeżeli zatem strona złoży pismo (skargę), które nie zawiera dostatecznej ilości odpisów, zostanie wezwana do złożenia brakującego odpisu, pomimo, że w aktach odpis taki już się znajduje i nie ma przeszkód do wykonania jego kserokopii przez sekretariat sądu. Nie stanowi w tym przypadku przeszkody – powołany w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego – przypadek, kiedy strona nie posiada kopii wcześniej wniesionej skargi. Wymaganie spełnienia podstawowych warunków formalnych pisma nie może stanowić przykładu „skrajnego formalizmu”. Wypada w tym miejscu przypomnieć paremię rzymskich prawników *vigilantibus iura scripta sunt*.

Za chybiony należy uznać również argument dotyczący odrębności postępowania sądowoadministracyjnego, jako kontynuacji postępowania administracyjnego, w którym pozycja jednostki jest wyraźnie słabsza. Postępowanie sądowoadministracyjne wszczyna złożenie przez stronę skargi. Wniesienie skargi do sądu powoduje przekształcenie pozycji prawnej stron stosunku administracyjnoprawnego skonkretyzowanego indywidualnym aktem administracyjnym, będącym przedmiotem zaskarżenia. W wyniku zaskarżenia skarżący staje się stroną równouprawnioną z organem administracji publicznej⁷. Specyfika postępowania sądowo-

⁶ *Ibidem*.

⁷ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 149.

administracyjnego nie polega przecież na tym, że wymagania dotyczące podstawowych warunków formalnych pism (środków odwoławczych) będą egzekwowane od organu, natomiast skarżący może być od nich zwolniony. Argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego jest wątpliwa w szczególności w stanie faktycznym niniejszej sprawy. Decyzję Dyrektora Izby Skarbowej zaskarżyła spółka akcyjna, w więc wyspecjalizowany w obrocie gospodarczym podmiot, od którego można (i należy) wymagać daleko idącej staranności w dbaniu o własne interesy.

Ubocznie należy odnieść się również do zawartego w glosowanym orzeczeniu argumentu dotyczącego „wydłużenia lub wręcz uniemożliwienia realizacji prawa do sądu” na skutek zastosowanie się przez sąd pierwszej instancji do tezy wyrażonej w uchwale Sądu Najwyższego w uzasadnieniu uchwały z 31 maja 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w niniejszej sprawie strona oczekiwała na wyznaczenie rozprawy prawie przez dwa lata. Do przedłużenia postępowania doszło jednak na skutek błędów proceduralnych wojewódzkiego sądu administracyjnego, które w ogóle nie pozostają w związku z omawianym zagadnieniem. Otóż Sąd ten przywrócił termin do uiszczenia wpisu od skargi, pomimo niezłożenia przez stronę skargi, następnie zaś orzeczenie to zostało uchylone, po czym dopiero strona została wezwana do złożenia skargi. Jak wyżej wskazano w tym przypadku wniosek o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny. Jeżeli natomiast strona złożyłaby następnie wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, to powinna zostać wezwana do usunięcia braków formalnych tego wniosku przez złożenie skargi. Dopiero po jej złożeniu sprawa może zostać skierowana na posiedzenie celem rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu.

dr Dorota Lebowa