

Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 610/17 [dot. odrzucenia sprzeciwu od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., wniesionego po terminie na skutek błędnego pouczenia organu]

Z art. 64c § 1 p.p.s.a. wynika, że sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji. Sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu. Termin ten uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego (§ 2).

Czynność podjęta w postępowaniu sądowym przez stronę po upływie terminu jest bezskuteczna, niezależnie od tego, że nastąpiło to na skutek błędnego pouczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu w dniu 26 września 2017r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze sprzeciwu M. L. na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 22 czerwca 2017r., Nr [...] w przedmiocie przedłożenia ekspertyzy technicznej wykonanych robót budowlanych postanawia: odrzucić sprzeciw

Uzasadnienie

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 22 czerwca 2017 r., wydaną na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, uchylił decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 13 kwietnia 2017 r. i przekazał sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia.

Decyzja ta została doręczona stronom z pouczeniem o prawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku za pośrednictwem organu odwoławczego, w tym skarżącej M. L. w dniu 11 lipca 2017 r.

W dniu 9 sierpnia 2017 r. M.L. wniosła do WSA w Gdańsku za pośrednictwem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego pismo opatrzone datą 4 sierpnia 2017 r., zatytułowane „odwołanie od decyzji [...]”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Pismo skarżącej z dnia 4 sierpnia 2017r. należało uznać za sprzeciw od wydanej w sprawie decyzji kasacyjnej. Zgodnie bowiem z treścią z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369), zwanej dalej p.p.s.a., od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw.

Z art. 64c § 1 p.p.s.a. wynika, że sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji. Sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu. Termin ten uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego (§ 2). W takim przypadku sąd niezwłocznie wzywa organ, który wydał zaskarżoną decyzję, do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy (§ 3).

Powyższe przepisy obowiązują od dnia 1 czerwca 2017 r. i mają zastosowanie do postępowań przed sądami administracyjnymi wszczętych od tej daty. Wynika to z treści art. 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935), który stanowi, że do postępowań przed sądami administracyjnymi, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej, w brzmieniu dotychczasowym.

Stosownie do art. 64b § 1 p.p.s.a. do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

W konsekwencji, zgodnie z art. 58 § 1 pkt 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. sąd odrzuca sprzeciw wniesiony po upływie terminu do jego wniesienia.

Z akt administracyjnych wynika, że zaskarżona decyzja z dnia 22 czerwca 2017 r. została doręczona skarżącej w dniu 11 lipca 2017 r. (...). Skarżąca wniosła natomiast sprzeciw w dniu 9 sierpnia 2017 r., a więc po upływie terminu określonego w art. 64c § 1 p.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze, sąd odrzucił sprzeciw na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 w związku z art. 64b § 1 p.p.s.a. Stosownie bowiem do art. 85 p.p.s.a. czynność podjęta w postępowaniu sądowym przez stronę po upływie terminu jest bezskuteczna, niezależnie od tego, że nastąpiło to na skutek błędnego pouczenia.

W tym miejscu wyjaśnić jednakże należy, że w takiej sytuacji stronie przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku o przywrócenie terminu. Z art. 86 § 1 p.p.s.a. wynika bowiem, że na wniosek strony, która nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd postanowi o przywróceniu terminu, pod warunkiem spełnienia wymogów wynika-

jących z art. 87 p.p.s.a. W orzecznictwie przyjęto zaś, że do okoliczności faktycznych uzasadniających brak winy w uchybieniu terminu przez stronę zaliczyć należy także brak pouczenia lub błędne pouczenie przez organ administracji o przysługujących stronie środkach zaskarżenia oraz terminach i sposobie ich wniesienia (tak Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 maja 2009 r., II OZ 417/09, dostępne na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl, w skrócie: CBOSA).

Glosa

Głosowane postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku odnosi się nie tylko do konsekwencji prawnych błędnego pouczenia przez organ o przysługującym stronie środku zaskarżenia od decyzji kassacyjnych wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ (zwana dalej k.p.a.), lecz w szerszej perspektywie do jakości i spójności rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji k.p.a. i p.p.s.a.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że w dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² (zwana dalej p.p.s.a.), dokonana na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³. Na mocy wyżej wymienianej nowelizacji do działu III p.p.s.a. zatytułowanego „Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym” dodano rozdział 3a „Sprzeciw od decyzji”, zawierający artykuły 64a – 64e.

Stosownie do art. 64a p.p.s.a., od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw, zwany dalej „sprzeciwem od decyzji”. Następnie art. 64c § 1, § 2 i § 3 p.p.s.a. stanowi, że sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji. Sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu. Jednocześnie termin, o którym mowa w § 1, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego. Stosownie zaś do treści art. 64d § 1 p.p.s.a., sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji.

Zgodnie natomiast z art. 17 ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r., do postępowań przed sądami administracyjnymi, wszczętych i niezakończo-

¹ T.j. 2017 r., poz. 1257.

² T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

nych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. 1 czerwca 2017 r.), stosuje się przepisy ustawy zmienianej, w brzmieniu dotychczasowym. Oznacza to, że do postępowań przed sądami administracyjnymi wszczętych już po dacie wejścia w życie nowelizacji, tj. gdy skarga została wniesiona najwcześniej w dniu 1 czerwca 2017 r., mają zastosowanie przepisy p.p.s.a. w brzmieniu znowelizowanym⁴.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma fakt, że skarga w tej sprawie została wniesiona już w nowym stanie prawnym. Nie ulega zatem wątpliwości, że od decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. przysługiwała już nieskarga, lecz sprzeciw od decyzji, który stosownie do art. 64c § 1 p.p.s.a. winien zostać złożony w terminie 14 dni od dnia doręczenia stronie decyzji organu odwoławczego. Jak wynika ze stanu faktycznego sprawy, strona skarżąca wniosła sprzeciw z uchybieniem 14 dniowego terminu. Ponieważ zgodnie z art. 64b § 1 p.p.s.a., do sprzeciwu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące skargi, to Sąd na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. odrzucił sprzeciw wniesiony po upływie terminu do jego wniesienia.

Niewątpliwie Sąd w niniejszej sprawie kierował się treścią art. 6 p.p.s.a., zgodnie z którym, sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań. Sąd w głosowanym postanowieniu wskazał zatem, że stroneskarżącej przysługuje prawo złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia sprzeciwu i w tym postępowaniu oceniana będzie przyczyna uchybienia terminu. Powołał się przy tym na przyjęty w orzecznictwie sądowym pogląd, że do okoliczności faktycznych uzasadniających brak winy w uchybieniu terminu przez stronę zaliczyć należy także brak pouczenia lub błędne pouczenie przez organ administracji o przysługujących stronie środkach zaskarżenia oraz terminach i sposobie ich wniesienia⁵.

W niniejszym postępowaniu należało jednak rozważyć, czy strona skarżąca powinna być zwolniona z obowiązku złożenia wniosku o przywrócenie terminu w sytuacji, gdy pouczenie zawarte w zaskarżonej decyzji polegało na wskazaniu stronie innego środka zaskarżenia oraz innego (dłuższego) terminu do jego wniesienia, niż wynikało to ze zmienionych już przepisów p.p.s.a.

Ze stanu faktycznego wynika, że organ odwoławczy pouczył stronę o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, zamiast o możliwości wniesienia sprzeciwu od decyzji w terminie 14 dni, gdyż stosownie do treści art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia

⁴ Zob. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 25 września 2017 r., IV SA/Gl 846/17; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 października 2017 r., VII SA/Wa 1979/17, CBOSA.

⁵ Zob. postanowienie NSA z dnia 29 maja 2009 r., II OZ 417/09, CBOSA.

2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym (...). Zatem kierując się zasadą praworządności (art. 6 k.p.a.) oraz zasadą udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), organ odwoławczy zawarł informację o środku zaskarżenia (skardze) oraz terminie jego wniesienia (30 dni od dnia doręczenia decyzji).

W niniejszej sprawie, strona skarżąca zastosowała się do pouczenia zawartego w zaskarżonej decyzji, jednakże na skutek zmiany stanu prawnego, pouczenie to nie odpowiadało już nowemu stanowi prawnemu. Stanowienie przez ustawodawcę przepisów przejściowych bez należytej koordynacji, doprowadziło zatem do stanu obowiązywania wzajemnie sprzecznych regulacji w kwestii przysługujących środków zaskarżenia oraz terminach ich wniesienia. Taka sytuacja nie powinna jednak doprowadzić do pozbawienia prawa do sądowej kontroli legalności zaskarżonej decyzji bądź nadmiernego wydłużenia postępowania sądowego, zmierzającego do rozpatrzenia sprzeciwu od decyzji kasacyjnych wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. podmiotowi najbardziej zainteresowanemu w rozstrzygnięciu sprawy przez Sąd.

Powstaje w związku z tym do rozpatrzenia kwestia stosunku pomiędzy przepisami k.p.a. a przepisami p.p.s.a., z uwzględnieniem kwestii pouczenia o terminie i rodzaju wniesionego środka zaskarżenia do sądu administracyjnego i konsekwencjach prawnych jego uchybienia.

Ustawodawca w k.p.a. wprowadził rozwiązania prawne mające na celu zabezpieczenie strony przed błędami popełnionymi przez organ administracji i skutkami naruszenia przez niego wymogów przewidzianych w art. 107 § 1 k.p.a., z którego wynika m.in. obowiązek pouczenia strony o przysługujących jej środkach prawnych.

W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 112 k.p.a., zgodnie z którym, błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Przepis ten, stanowi przykład konkretyzacji zwartej w art. 9 k.p.a. zasady udzielania informacji, która nakłada na organy administracji publicznej obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Jakkolwiek ochrona udzielana na podstawie art. 112 k.p.a. jest dość szeroka, to jednakże w orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie można wyod-

rębnic dwa stanowiska w zakresie wykładni tego przepisu. Pierwszy z nich wskazuje, że art. 112 k.p.a. stanowi dla błędnie pouczonej strony gwarancję skutecznego uchylenia się od skutków uchybienia terminu, stanowiącego skutek zastosowania się do błędnego pouczenia, ale przy zastosowaniu środków prawnych przewidzianych w danym postępowaniu, pozwalających na uniknięcie negatywnych konsekwencji uchybienia terminu. W przypadku postępowania przed sądem administracyjnym, środkiem takim jest wniosek o przywrócenie terminu do złożenia sprzeciwu. Błędna informacja organu co do przysługujących stronie środków zaskarżenia nie wpływa natomiast na bieg terminów do ich wniesienia i tym samym nie oznacza, że termin do złożenia stosownych środków zaskarżenia, nie rozpoczyna w ogóle biegu⁶.

Z kolei według drugiego stanowiska, wniesienie środka prawnego po terminie należy uznać za skuteczne z mocy samego art. 112 k.p.a., bez konieczności przywracania terminu, gdy błędne pouczenie polegało na wskazaniu stronie innego (dłuższego) terminu niż ustawa wyznacza dla danego środka zaskarżenia⁷.

W doktrynie oraz orzecznictwie sądowym za niedopuszczalne uznaje się bowiem przerzucanie na stronę negatywnych konsekwencji zastosowania się do pouczenia zawartego w decyzji odnośnie do terminu złożenia środka zaskarżenia. Obowiązanie art. 112 k.p.a. powinno być rozumiane w ten sposób, że w przypadku wniesienia spóźnionego odwołania, które wpłynęło z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu, organ obowiązany będzie je rozpatrzyć bez potrzeby wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu⁸. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 4 stycznia 2013 r.⁹: „jeżeli przepis prawa z mocy prawa udziela stronie ochrony prawnej, a tak *expressis verbis* stanowi art. 112 Kodeksu postępowania administracyjnego, nie ma podstaw do wyprowadzenia rażącego naruszenia prawa w działaniu organu, który zastosował tę ochronę. Nie ma podstaw do odsyłania jednostki na inną drogę ochrony prawnej (prośbę o przywrócenie terminu), jeżeli ta ochrona jest przyznana z mocy prawa.”

⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1363/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2013 r., II SA/Wa 1300/13; postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., II OSK 3372/14; postanowienie NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1897/12; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2013 r., I OSK 1304/12; postanowienie NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 2030/12, CBOSA. Zob. także M. Szalkiewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., I OSK 1553/11* (w:) Samorząd Terytorialny 2014, nr 5, s. 83-86.

⁷ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2013 r., I OSK 1330/12, CBOSA.

⁸ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 621; por. też: A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 696; Z. R. Kmiecik, *Sprostowanie decyzji administracyjnej*, [w:] Casus 2008, nr 2, s. 33.

⁹ Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., I OSK 1553/11, CBOSA.

W orzecznictwie sądowym podnosi się również, że skutki prawne błędnego pouczenia o środkach zaskarżenia powinny być jednolite zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowego¹⁰.

Przyjęcie drugiego stanowiska gwarantowałoby zatem nie tylko prawo do sądowej kontroli zaskarżonej decyzji bez konieczności korzystania przez stronę z wniosku o przywrócenie terminu do złożenia sprzeciwu, lecz również zapobiegłoby nadmiernemu formalizmowi w tym zakresie. Trzeba bowiem zauważyć, że postępowanie przed sądem administracyjnym jest postępowaniem sformalizowanym, a sąd administracyjny nie może rozstrzygnąć wniosku o przywrócenie terminu do złożenia sprzeciwu, jeżeli wniosek taki nie został złożony przez stronę skarżącą. Rozpoznając wniosek sąd zobowiązany byłby przywrócić termin do wniesienia sprzeciwu, stwierdzając, że do uchybienia terminu doszło bez winy strony. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że jako brak winy należy ocenić uchybienie terminu do dokonania czynności procesowej, stanowiące skutek działania w zaufaniu do pouczeń organów administracji publicznej¹¹.

Nie należy również zapominać, że celem ustanowienia w p.p.s.a. nowej instytucji - sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, było wprowadzenie szybszego i mniej skomplikowanego od procedury skargowej tryb zaskarżania tych decyzji. W założeniu ustawodawcy, sprzeciw miał być środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoiste postępowanie o charakterze wypadkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej. W postępowaniu ze sprzeciwu sąd będzie oceniał jedynie, czy doszło do naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. Procedura w jakiej rozstrzygany będzie sprzeciw została w związku z tym skrócona, gdyż zgodnie z art. 64c § 1 p.p.s.a. sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji, zaś stosownie do treści art. 64d § 1 p.p.s.a., sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji¹². Tym bardziej więc jest konieczne zagwarantowanie stronie skarżącej możliwości wszczęcia sprawnej kontroli sądowej zaskarżonej decyzji.

Podsumowując należy podkreślić, że dokonana nowelizacja k.p.a. i p.p.s.a. jest przykładem działań niespójnych ustawodawcy, zaś strona skarżąca nie powinna ponosić negatywnych konsekwencji prawnych z tego tytułu. Uwzględniając powyższe należało krytycznie odnieść się do wydanego przez Sąd postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu i uznać, że w przypadku

¹⁰ Postanowienie NSA z dnia 30 października 2017 r., II OZ 1326/17; postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2017 r., II OZ 1382/17, CBOSA.

¹¹ Por. postanowienie NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1987/12; postanowienie NSA z dnia 29 maja 2009 r., II OZ 417/09, CBOSA.

¹² Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, Sejm RP VIII kadencji, dostępne na: www.sejm.gov.pl.

wniesienia spóźnionego środka zaskarżenia do Sądu, który wpłynął z zachowaniem terminu podanego w pouczeniu od decyzji, obowiązkiem Sądu było rozpatrzenie sprzeciwu bez wnoszenia przez stronę skarżącą wniosku o przywrócenie terminu.

Agnieszka Rotkiewicz