

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 17 czerwca 1998 r.

III ZP 7/98

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski (współsprawozdawca), Adam Józefowicz, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Usługowego „B.” z o.o. w K. na postanowienie Prezesa Głównego Urzędu Ceł w Warszawie z dnia 10 października 1996 r. [...] w przedmiocie uchybienia terminu do wniesienia odwołania, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 28 lipca 1997 r. [...], po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 17 czerwca 1998 r. pytania prawnego przekazanego przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 11 marca 1998 r. [...]:

„Czy przed wniesieniem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie ostateczne wydane przez organ odwoławczy na podstawie art. 134 KPA należy zwrócić się do tego organu w trybie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa?”

podjął następującą uchwałę i nadał jej moc zasady prawnej:

Wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie organu odwoławczego o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania (art. 134 KPA) nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

U z a s a d n i e

1. Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wyłoniło się w sprawie z rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 28 lipca 1997r., w którym Sąd ten odrzucił skargę strony na postanowienie Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 10 października 1996 r. wydane w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wymiaru cła.

Prezes Głównego Urzędu, będący organem odwoławczym, na podstawie art. 134 KPA stwierdził niedopuszczalność odwołania strony od decyzji organu celnego pierwszej instancji wobec wniesienia go z uchybieniem przewidzianego terminu. Z kolei w postanowieniu odrzucającym skargę strony Naczelny Sąd Administracyjny uznał ją za niedopuszczalną w świetle art. 34 ust. 3 (w związku z art. 27 ust. 2) ustawy z dnia 11 maja 1997 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 568 ze zm.) gdyż - zdaniem Sądu - skarga wprowadzie stronie przysługuje, jednakże przed jej wniesieniem należało najpierw zwrócić się do Prezesa Głównego Urzędu Cel z wezwaniem o usunięcie naruszenia prawa, a skargę wnieść można dopiero po upływie 30 dni od doręczenia takiego wezwania.

W rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości zarzucił rażące naruszenie powyższych przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Inaczej niż skład orzekający NSA, Minister Sprawiedliwości twierdzi, że wynikający z art. 34 ust. 3 tej ustawy wymóg poprzedzającego wniesienie skargi wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie ma zastosowania do zaskarżenia rozstrzygnięć (decyzji i postanowień) wydawanych w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, opartego na zasadzie dwuinstancyjności. W takich przypadkach skarga może być wniesiona bezpośrednio do Sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, stosownie do art. 35 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W uzasadnieniu tego poglądu Minister Sprawiedliwości powołał się na stanowisko zajęte przez skład Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w uzasadnieniu uchwały z dnia 9 grudnia 1996 r., OPS 4/96. W uchwale tej wyrażony został pogląd, że art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym odnosi się wyłącznie do tych sytuacji, gdy administracja może podejmować czynności lub akty poza procedurami postępowania ad-

ministracyjnego, uregulowanymi przepisami KPA oraz postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, uregulowanego przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

2. Rozpoznający rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 marca 1998 r. przedstawił przedmiotowe zagadnienie prawne składowi powiększonemu do rozstrzygnięcia, mając na uwadze ujawnioną w orzecznictwie oraz piśmiennictwie prawniczym kontrowersję co do określenia trybu zaskarżenia aktów administracyjnych do sądu administracyjnego na tle art. 34 ust. 1 i art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Podkreślono w szczególności, że kierunek wykładni tych przepisów wyrażony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 9 grudnia 1996 r. (ONSA z 1997 r Nr 2, poz. 44) został potwierdzony wprost w uchwale składu siedmiu NSA z dnia 29 września 1997 r., FPS 7/97 o następującej treści: „Wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie organu odwoławczego o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania nie jest uzależnione od wcześniejszego wezwania do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym”.

Uchwała powyższa - według składu Sądu Najwyższego rozpoznającego sprawę z rewizji nadzwyczajnej - nie jest przekonywająco uzasadniona, a za stanowiskiem odmiennym przemawia argumentacja, którą wyrażono w uzasadnieniu postanowienia z dnia 11 marca 1998 r. Skład orzekający zdecydował o przedstawieniu kontrowersyjnej kwestii prawnej do wyjaśnienia przez skład siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego przede wszystkim ze względu na powagę uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, którą Sąd ten podjął w trybie przewidzianym dla wyjaśnienia wątpliwości prawnych występujących w sprawach rozpoznawanych przez NSA (art. 49 ust. 2 ustawy o NSA).

3. Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę wyrażoną w jej sentencji, która zgodna jest z uchwałą składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 1997 r., FPS 7/97, miał na uwadze co następuje:

Zagadnienie prawne, które zostało przedstawione w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1998 r., dotyczy warunków wniesienia skargi do Sądu Administracyjnego na postanowienie ostateczne wydane przez organ odwoławczy na podstawie art. 134 KPA. Konsekwencje prawne każdego z kontrowersyjnych poglądów wynikających z interpretacji art. 34 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym

nym są w każdym wypadku odmienne i istotne. Pogląd wyrażony w postanowieniu NSA z dnia 28 lipca 1997 r., SA/Kr 67/97, podzielony przez skład rozpoznający rewizję nadzwyczajną wniesioną od tego postanowienia, prowadzi do stwierdzenia, że strona może wnieść skargę do Sądu Administracyjnego dopiero po przeprowadzeniu określonego postępowania przed organem administracyjnym na skutek wezwania tego organu do usunięcia naruszenia prawa. Nieprzeprowadzenie takiej procedury stwarzałoby sytuację niedopuszczalności skargi w rozumieniu art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i uzasadniałoby - tak jak to miało miejsce w rozpatrywanym wypadku - jej odrzucenie. Konsekwencja taka jest zatem niekorzystna dla strony, która chce, żeby sąd administracyjny dokonał kontroli kwestionowanego rozstrzygnięcia administracyjnego, a ewentualna konieczność wykorzystywania procedury określonej w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA może przedstawiać się jako uciążliwy warunek, zbędnie utrudniający otwarcie drogi sądowej wobec postanowienia wydanego na podstawie procedury określonej w KPA i według tej procedury ostatecznego (art. 134 KPA). W ramach analizy interpretacyjnej przepisu art. 34 ust. 3 ustawy o NSA należało uwzględnić sens funkcjonalny tego przepisu na tle regulacji z art. 34 ust. 1 w związku z odpowiednimi zasadami postępowania administracyjnego określonymi w KPA.

Nie budzi wątpliwości pogląd wyrażony w uzasadnieniu powoływanej wyżej uchwały składu siedmiu Sędziów NSA z dnia 29 września 1997 r., FPS 7/97, że art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie pozostaje w sprzeczności z przepisami KPA ani też nie zmienia wynikających z KPA zasad. W szczególności chodzi tu o związanie organu administracji wydanym postanowieniem (art. 126 w związku z art. 110) oraz zasadę trwałości rozstrzygnięć ostatecznych, tj. takich od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji (art. 16 w związku z art. 134). Art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie może być traktowany jako przepis wprowadzający środek weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej (postanowienia ostatecznego), gdyż takiej normy w nim nie ma. Z kolei, jeżeli wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3, nie stwarzałoby samoistnej podstawy do weryfikacji postanowienia, które jest ostateczne, to pozbawione byłoby istotnego znaczenia.

Inaczej kwestia ta wygląda w odniesieniu do aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, podejmowanych bez zastosowania form postępowania określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o NSA). W takich bowiem wypadkach, w szczególności jeżeli podjęcie aktu administracyjnego

nie podlega co do zasady kontroli instancyjnej, a jego zmiana (uchylenie) zależy od uznania organu, który akt podjął - należy dawać pierwszeństwo możliwości „usunięcia naruszenia prawa” na skutek wezwania przez stronę. Wezwanie, o którym mowa w art. 34 ust. 3, spełnia wówczas rolę środka prawnego umożliwiającego ponowne rozpoznanie sprawy przez organ administracji publicznej, bez potrzeby uruchamiania postępowania sądowego.

Wykładnia przyjęta w powołanej uchwale składu siedmiu Sędziów NSA, w zakresie jej analizy o charakterze językowym, umożliwia wyjaśnienie nasuwających się w tym zakresie wątpliwości zgodnie z wnioskami wynikającymi z wykładni funkcjonalnej i systemowej. Słusznie przy tym zauważono, że stylistyka art. 34 ust. 1 ustawy o NSA nawiązuje do poprzednio obowiązującego w tym przedmiocie przepisu art. 198 KPA (w brzmieniu przed nowelizacją wynikającą z ustawy o NSA). Natomiast art. 34 ust. 3 ustawy stanowi nowe ujęcie warunków wniesienia skargi odpowiednio do rozszerzonej przez tę ustawę właściwości NSA na sprawy dotyczące zaskarżenia aktów i czynności podejmowanych poza postępowaniem jurysdykcyjnym. Oparcie się ponadto na definicji z art. 34 ust. 2 ustawy zwrotu „wyczerpanie środków odwoławczych” zamieszczonego w art. 34 ust. 1 ustawy daje podstawę do wniosku, że w art. 34 ust. 1 ustawy chodzi o wyczerpanie środków odwoławczych w takim postępowaniu, w którym co do zasady ustawa przewiduje środki odwoławcze, natomiast w art. 34 ust. 3 ustawy chodzi o sprawę, w której ustawa w ogóle nie przewiduje środków odwoławczych.

Sąd Najwyższy stwierdza, że wykładnia przyjęta w uchwale składu Siedmiu Sędziów NSA odpowiada treści interpretowanego przepisu w kontekście konstytucyjnej zasady (art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), że każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd. Natomiast w świetle tej zasady nie jest usprawiedliwiona interpretacja, która prowadziłaby do utrudnienia stronie dostępu do sądu administracyjnego w sprawie zaskarżenia postanowienia ostatecznego, które zostało podjęte w tzw. administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie jak w sentencji uchwały.

=====