

PRZYKŁADOWA SKARGA¹

(a sprzeciw od decyzji)²

Poznań, dnia 13 lutego 2020 r.³

Wojewódzki Sąd Administracyjny⁴
w Poznaniu⁵
Wydział II⁶
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

za pośrednictwem⁷
Wielkopolskiego Wojewódzkiego
Inspektora
Nadzoru Budowlanego
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

Skarżący: **Jan Jankowski⁸** nr PESEL (...)⁹
ul. Chabrowa 11/12, 00-750 Warszawa¹⁰
reprezentowany przez pełnomocnika¹¹:
r.pr. Zygmunta Zygadłę
Kancelaria Prawna „Dura-Lex”
ul. Fiołkowa 13/14, 00-751 Warszawa¹²
e-mail: (...) ¹³

Organ: **Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego**
al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań

Uczestnik/-cy: (...) ¹⁴
ul. (...), 00-001 (...) ¹⁵

[Wartość przedmiotu zaskarżenia: (...) zł] ¹⁶

SKARGA¹⁷

na decyzję Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego **z dnia 8 stycznia 2020 r. nr WWINB/231/45/2020¹⁸** **w przedmiocie nakazu rozbiórki¹⁹**

W imieniu mojego Mandanta (pełnomocnictwo w załączeniu²⁰), na podstawie art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1²¹ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.²²; dalej: PrPostSądAdm)

zaskarżam w całości²³
wydaną przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: WWINB) decyzję z dnia 8 stycznia 2020 r., nr WWINB/231/45/2020 – doręczoną stronie skarżącej w dniu 14 stycznia 2020 r.²⁴ – utrzymującą w mocy, wydaną przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania (dalej: PINB), decyzję z dnia 3 kwietnia 2019 r., nr PINB.231.167.2018-2019, w przedmiocie nakazu rozbiórki budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Z powołaniem się – stosownie do art. 57 § 1 pkt 3 PrPostSądAdm²⁵ – na zarzuty²⁶ naruszenia²⁷:

- 1) **przepisów postępowania²⁸, tj.: art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 w zw. z art. 140 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej: KPA) – przez niezembranie i nierozważenie całego materiału dowodowego, a w konsekwencji niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy – które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało błędnym uznaniem przez organ, że przedmiotowy budynek został zrealizowany z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków udzielonego pozwolenia na budowę oraz nie odpowiada wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065; dalej: WarTechBudR);
a także
- 2) **prawa materialnego²⁹, tj. art. 50 ust. 4 i art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane** (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.; dalej: PrBud) **w stopniu rażącym** – przez wydanie zaskarżonej decyzji po upływie dwumiesięcznego terminu od dnia doręczenia postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych – które to uchynienie miało wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało wydaniem decyzji rozbiórkowej pomimo braku podstaw prawnych do jej wydania,

wnoszę o³⁰:

- a) **stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji WWINB** – jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, bo utrzymującej w mocy decyzję PINB obarczoną wadą nieważności niżej opisaną (lit. b) – na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 PrPostSądAdm w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* KPA;

ewentualnie, z ostrożności procesowej – na wypadek nieuznania przez Sąd, że powyższe naruszenie prawa miało charakter rażący – o:

uchylenie zaskarżonej decyzji WWINB w całości, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c PrPostSądAdm

oraz – w każdym przypadku – o:

- b) **stwierdzenie nieważności**, poprzedzającej zaskarżoną decyzję WWINB, **decyzji PINB** – jako wydanej bez podstawy prawnej, bo po wygaśnięciu postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych – na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 i w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* KPA oraz w zw. z art. 135 PrPostSądAdm³¹,

a także o:

- c) **umorzenie postępowania administracyjnego (I instancji)³²** – na mocy art. 145 § 3 PrPostSądAdm;
- d) **zasądzenie na rzecz skarżącego od organu zwrotu kosztów postępowania**, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych³³.

Ponadto wnoszę o³⁴:

- e) **wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji WWINB³⁵**:
 - przez organ – na podstawie art. 61 § 2 pkt 1 PrPostSądAdm³⁶,
a w razie nieuwzględnienia tego wniosku przez organ i przekazania skargi Sądowi;
 - przez Sąd – na podstawie art. 61 § 3 PrPostSądAdm – z uwagi na zachodzące niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków³⁷,

- f) **przeprowadzenie**, na podstawie art. 106 § 3 PrPostSądAdm³⁸, **dowodu uzupełniającego z dokumentu** – ekspertyzy³⁹ opracowanej przez biegłego z dziedziny budownictwa, inż. Stefana Szybę, na okoliczność wzniesienia przedmiotowego budynku bez istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu i warunków udzielonego pozwolenia na budowę;
- oraz o:
- g) **rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym**, na podstawie art. 119 pkt 1 lub 2 PrPostSądAdm⁴⁰;
- a także
- h) doręczanie pism Sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁴¹.

UZASADNIENIE

I. Dotychczasowy przebieg postępowania w sprawie⁴²

Dnia **17 września 2018 r.** Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania przeprowadził **kontrolę** budynku mieszkalnego jednorodzinnego wzniesionego przez mojego Mandanta (zwanego dalej Inwestorem) na działce nr ewid. 78/2, położonej w Poznaniu, przy ul. Na Przelaj 7, na podstawie pozwolenia na budowę nr 123/2015 udzielonego przez Prezydenta Miasta Poznania w dniu 25 czerwca 2015 r.

Dnia 22 listopada 2018 r. Inwestor otrzymał **postanowienie PINB z dnia 19 listopada 2018 r.**, nr PINB.231.167.2018.wstrz., wydane na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 PrBud, którym organ wstrzymał roboty budowlane i nałożył wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. Według uzasadnienia tego postanowienia wzniesiony przez Inwestora obiekt – w świetle dokonanych oględzin – został zrealizowany z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków udzielonego pozwolenia na budowę oraz nie odpowiada wymogom określonym w WarTechBudR.

Ustosunkowując się do powyższego w piśmie z dnia 3 grudnia 2018 r., Inwestor wyjaśnił, że po pierwsze, roboty budowlane dotyczące przedmiotowego budynku zostały już zakończone, a więc wydanie przedmiotowego postanowienia było niecelowe, a po drugie, że odpowiadały one wszelkim wymogom wskazanym w zatwierdzonym projekcie budowlanym i ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, a także w WarTechBudR.

Dnia **22 lutego 2019 r.** PINB **ponownie** dokonał **ogłędzin** obiektu, a w dniu 15 kwietnia 2019 r. Inwestor otrzymał **decyzję** tego organu z **dnia 3 kwietnia 2019 r.** nakazującą rozbórkę przedmiotowego budynku.

W **odwołaniu** od tej decyzji Inwestor podniósł zarzut niewyjaśnienia sprawy przez PINB i zakwestionował prawidłowość merytorycznych ustaleń poczynionych przez organ w toku postępowania.

Mimo to opisane rozstrzygnięcie PINB zostało utrzymane w mocy przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, **decyzją z dnia 8 stycznia 2020 r.**, nr WWINB/231/45/2020, doręczoną mojemu Mandantowi w dniu 14 stycznia 2020 r.

II. Zarzuty naruszenia przepisów postępowania

Zaskarżając powyższe rozstrzygnięcie, na wstępie podnoszę zarzuty naruszenia przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy. Wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych, a także, w dalszej kolejności, nakaz rozbioru obiektu mogą bowiem nastąpić wyłącznie wówczas, gdy przesłanki zastosowania tych instytucji zostaną ustalone w sposób niewątpliwy, tj. co najmniej na podstawie dokładnych pomiarów, a nie jedynie szacunków dokonanych w trakcie wizji lokalnej (zob. wyr. NSA z 10.6.1998 r., IV SA 1273/96, Le-

galis). W związku z powyższym organy nadzoru budowlanego miały obowiązek dokładnie zbadać istnienie tych przesłanek, korzystając z dostępnych środków dowodowych, zwłaszcza że w trakcie postępowania Inwestor zwracał uwagę na poważne mankamenty materiału dowodowego w rozpatrywanym zakresie, przedstawiając merytoryczne argumenty.

Nie podejmując we własnym zakresie wszechstronnych czynności wyjaśniających, a ponadto nie zajmując stanowiska wobec spostrzeżeń Inwestora ani nie podejmując inicjatywy dowodowej, organy naruszyły art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 KPA (organ odwoławczy – w zw. z art. 140 KPA).

Wskazane naruszenia nie tylko mogły mieć, ale z całą pewnością miały istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż w ich wyniku organy błędnie przyjęły, że przedmiotowy budynek został zrealizowany z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków udzielonego pozwolenia na budowę, a także niezgodnie z przepisami WarTechBudR.

Dowód: ekspertyza inż. Stefana Szypy

Podniesione uchybienia są tym bardziej doniosłe, że wynikający z art. 51 ust. 1 pkt 1 PrBud nakaz rozbiórki nie ma charakteru bezwzględnie i może być orzekany jedynie wyjątkowo, tj. w sytuacji, gdy wykluczona jest możliwość doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem (zob. wyr. NSA z 13.9.2005 r., OSK 782/04, CBOSA).

III. Zarzut naruszenia prawa materialnego

Zdaniem strony skarżącej, w sprawie nie ziszczyły się także materialnoprawne przesłanki zarówno wstrzymania prowadzenia robót budowlanych, jak i nakazania rozbiórki budynku.

Przede wszystkim wypada podkreślić, że z treści art. 50 ust. 1 PrBud wynika wprost, iż wspomniane wstrzymanie może odnosić się wyłącznie do robót wykonywanych, a nie – tak jak w niniejszym przypadku – robót już zakończonych (zob. wyr. WSA w Warszawie z 30.3.2005 r., IV SA 5140/03, CBOSA). Postanowienie PINB z dnia 19 listopada 2018 r. było zatem niezgodne z prawem, co niejako samo przez się sprzeczne, iż decyzja tego organu z dnia 3 kwietnia 2019 r. – a co za tym idzie: również zaskarżona decyzja WWINB – także naruszają prawo. Decyzje te wydano bowiem na podstawie przepisu art. 51 ust. 1 pkt 1 PrBud, który stanowi kontynuację art. 50 PrBud (tak *E. Radziszewski*, Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2006, s. 174), a w konsekwencji zastosowanie tego przepisu uzależnione jest od tego, czy postanowienie o wstrzymaniu podjęto prawidłowo, a nadto – czy zachowało ono swą ważność.

W tym kontekście odnotować trzeba, że stosownie do art. 50 ust. 4 PrBud postanowienie takie – jeśli pominąć wyjątki, które w tej sprawie nie zachodziły – traci ważność po upływie dwóch miesięcy od dnia doręczenia. Termin ten w niniejszej sprawie upłynął z dniem 22 stycznia 2019 r. Niewątpliwie zatem decyzja PINB z dnia 3 kwietnia 2019 r. została wydana już po wygaśnięciu postanowienia z dnia 19 listopada 2018 r. (bo doręczono je 22 listopada 2018 r.), a zatem bez wymaganej podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* KPA. Co więcej, organ I instancji naruszył zarazem termin określony w art. 51 ust. 1 PrBud, w świetle którego decyzję m.in. nakazującą rozbiórkę obiektu można wydać przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania wspomnianego postanowienia. Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa, przy wykładni art. 51 ust. 1 zdanie wstępne PrBud, nie można pominąć art. 50 ust. 4 PrBud, co prowadzi do przyjęcia, że organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany wydać jedną z decyzji, o których mowa w art. 51 ust. 1 PrBud, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1 PrBud (zob. wyr. NSA z 20.6.2018 r., II OSK 1814/16, Legalis).

Wszystko to przemawia za przyjęciem, że inkryminowana decyzja PINB obarczona jest wadą uzasadniająca stwierdzenie jej nieważności przez Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 PrPostSądAdm w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* KPA. To samo dotyczy zaskarżonej decyzji WWINB, która utrzymując w mocy decyzję pierwszoinstancyjną obciążoną wadą nieważności sama jest taką wadą dotknięta, jako rażąco naruszająca prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* KPA (zob. wyr. NSA: z 28.6.1999 r., IV SA 1051/97, Legalis; z 12.4.2000 r., II SA/Gd 1089/98, CBOSA; z 18.4.2000 r., II SA/Gd 954/98, Legalis).

Z ostrożności procesowej – na wypadek niedopatrzania się przez Sąd w zaskarżonej decyzji ww. kwalifikowanej wady prawnej – wnoszę o uchylenie tej decyzji ze względu na naruszenie art. 50 ust. 4 i art. 51 ust. 1 PrBud w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy (zob. np. wyr. NSA: z 8.10.1998 r., IV SA 1754/96, Legalis; z 29.6.1999 r., IV SA 1031/97, Legalis; z 16.3.2000 r., IV SA 228/98, Legalis).

IV. Wniosek o umorzenie postępowania administracyjnego (I instancji)

W świetle dotychczasowych uwag kontynuowanie prowadzonego postępowania naprawczego stało się, zdaniem strony skarżącej, w całości bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 KPA, gdyż – wbrew stanowisku organów nadzoru budowlanego – przedmiotowy budynek został zrealizowany zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i udzielonym pozwoleniem na budowę oraz odpowiada wymogom określonym w WarTechBudR. A zatem, zgodnie z przywołanym przepisem, postępowanie administracyjne powinno zostać umorzone – co na aktualnym etapie postępowania może uczynić sąd, na podstawie art. 145 § 3 PrPostSądAdm.

V. Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji

W myśl art. 61 § 3 PrPostSądAdm, po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżonej decyzji jest nakaz rozbiórki, stąd nie ulega wątpliwości, że ewentualne wykonanie tej decyzji wiąże się z niebezpieczeństwem wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że rozbiórka obiektu budowlanego z reguły łączy się z niebezpieczeństwem powstania szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. W razie uwzględnienia skargi może okazać się, że nie było podstaw do nakazania rozbiórki, wobec czego może powstać kwestia przywrócenia stanu poprzedniego, co niewątpliwie będzie wiązało się z koniecznością poniesienia znacznych kosztów. Ponadto rozbiórka każdego obiektu budowlanego, niezależnie od jego wielkości i wartości materialnej, z samej istoty tej czynności, może spowodować trudne do odwrócenia skutki (wyr. NSA z 13.8.2013 r., II OSK 779/12, Legalis; zob. też post. NSA: z 23.1.2013 r., II OSK 29/13, Legalis; z 16.4.2013 r., II OSK 856/13, CBOSA).

W związku z powyższym wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji jawi się jako w pełni uzasadniony.

VI. Wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym

Zgodnie z art. 119 PrPostSądAdm sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli m.in.: decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 KPA lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania (pkt 1); lub strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (pkt 2).

Rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie uproszczonym znajduje oparcie w ww. przesłankach określonych w art. 119 pkt 1 i 2 PrPostSądAdm. Po pierwsze, obie wydane w sprawie decyzje obarczone są, zdaniem Skarżącego, wadą nieważności, co w świetle art. 119 pkt 1 PrPostSądAdm samo w sobie uzasadnia już skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym. Ponadto strona skarżąca – mając na uwadze zwłaszcza względy ekonomii procesowej oraz szybkości postępowania (art. 7 PrPostSądAdm) – zgłosiła w niniejszej skardze wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, wskazany w art. 119 pkt 2 PrPostSądAdm.

.....
podpis⁴³

Załączniki⁴⁴:

- pełnomocnictwo⁴⁵ wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;
- dowód uiszczenia wpisu od skargi⁴⁶;
- [...] odpisów skargi⁴⁷;
- ekspertyza inż. S. Szypy;
- inne⁴⁸.

¹ Skarga do WSA powinna czynić zadość „standardowym” wymaganiom stawianym pismu strony w postępowaniu sądowym przed tym sądem, a ponadto zawierać elementy określone w art. 57 § 1 pkt 1–3 PrPostSądAdm.

Zgodnie z art. 46 § 1 PrPostSądAdm każde pismo strony powinno zawierać:

- 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;
- 2) oznaczenie rodzaju pisma;
- 3) osnovę wniosku lub oświadczenia;
- 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika;
- 5) wymienienie załączników.

Ponieważ skarga jest „pierwszym pismem w sprawie” w rozumieniu art. 46 § 2 pkt 1 PrPostSądAdm, powinna także zawierać elementy wskazane w tym przepisie, tj.:

- a) oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku – adresu do doręczeń, lub siedziby i adresów stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
- b) numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku, lub
- c) numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania,
- d) oznaczenie przedmiotu sprawy.

Ponadto skarga powinna zawierać specyficzne dla tego rodzaju pisma elementy, które zostały określone w art. 57 § 1 pkt 1–3 PrPostSądAdm, tj.:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

UWAGA! W przypadku skarg na akty lub czynności, o których była mowa w art. 52 § 3 i 4 PrPostSądAdm w brzmieniu obowiązującym przed 1.6.2017 r. – a które zostały wydane lub dokonane jeszcze przed tym dniem – do skargi należy dołączyć także dowód, że skarżący wezwał właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa (zob. art. 57 § 1 pkt 4 PrPostSądAdm, w brzmieniu sprzed ww. daty).

Jeżeli skarga jest wnoszona przez pełnomocnika, do pisma tego należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis (zob. art. 46 § 3 PrPostSądAdm). I to nawet w sytuacji, gdy ten sam pełnomocnik reprezentował stronę już w postępowaniu administracyjnym i do akt tego postępowania złożył pełnomocnictwo obejmujące umocowanie do reprezentowania strony również przed sądem administracyjnym.

Ponadto do skargi, jak do każdego pisma strony, należy dołączyć – zgodnie z art. 47 § 1 PrPostSądAdm – jej odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. Odpisami w rozumieniu § 1 mogą być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej (art. 47 § 2 PrPostSądAdm). Szerzej nt. pojęcia oraz wymogów stawianych „odpisowi” – zob. przyp. 47.

Zgodnie z art. 49b PrPostSądAdm Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może określić wzory dokumentów elektronicznych, które mogą być wykorzystywane w postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych, podlegające udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Lege non distinguente*, cytowana regulacja dotyczy w szczególności możliwości określenia i udostępnienia wzoru skargi. Potwierdza to także komentator cytowanego przepisu, który jednocześnie podkreśla, że: „Celem tego przepisu nie jest jednak, jak podniesiono w uzasadnieniu do projektu noweli z kwietnia 2019 r., zobligowanie strony do wnoszenia pism zgodnych z tymi wzorami, ale jedynie wprowadzenie dla nich pewnych ułatwień” (B. Dauter, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Lex/el. 2021, uw. do art. 49b).

Jak dotychczas Prezes NSA nie skorzystał z powyższej kompetencji.

² W sensie konstrukcyjnym szczególnym rodzajem skargi, rozumianej jako środek zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego, jest „sprzeciw od decyzji” (art. 64a i nast. PrPostSądAdm) – nowy środek zaskarżenia, wprowadzony do PrPostSądAdm 1.6.2017 r. przez ZmKPA2017. Przysługuje on tylko od decyzji, o których mowa w art. 138 § 2 KPA, czyli tzw. decyzji kasacyjnych (zwanymi też niekiedy „kasatoryjnymi”). W odniesieniu do takich decyzji możliwość wniesienia „tradycyjnej” skargi została od 1.6.2017 r. wyłączona.

W konsekwencji „skarga” i „sprzeciw” przewidziane w PrPostSądAdm funkcjonują jako dwa różne, niekonkurencyjne środki zaskarżenia. „Jeśli na dany akt administracyjny przysługuje skarga to nie przysługuje od niego równocześnie sprzeciw i na odwrót. Sąd I instancji nie może dowolnie zmieniać kwalifikacji środka zaskarżenia, nadanej wyraźnie i świadomie przez stronę, w dodatku reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika w osobie doradcy podatkowego” (wyr. NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, Legalis).

W orzecznictwie sądów wojewódzkich wyrażono pogląd, że sprzeciw przysługuje także od „kasacyjnych” postanowień – wydawanych na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 KPA (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 6.9.2017 r., II SA/GI 705/17, CBOSA; zob. też wyr. WSA w Poznaniu z 7.2.2018 r., III SA/Po 10/18, CBOSA). Nie znalazł on jednak akceptacji w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. post. NSA z 16.2.2018 r., I OZ 130/18, CBOSA, z krytyczną glosą W. Piątka, OSP 2018, Nr 12, poz. 130; post. NSA z 30.5.2018 r., I GSK 2146/18, CBOSA; wyr. NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, CBOSA; wyr. NSA z 13.3.2019 r., II OSK 3583/18, CBOSA). W efekcie wniesienie sprzeciwu od postanowienia kasacyjnego – zamiast skargi – skutkować będzie, co do zasady, odrzuceniem takiego sprzeciwu (por. wyr. NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, Legalis).

Zgodnie z art. 64b § 2 PrPostSądAdm sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Poza tym do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (art. 64b § 1 PrPostSądAdm).

³ W świetle art. 53 PrPostSądAdm terminy (ogólne) do wniesienia skargi wynoszą:

- 1) na rozstrzygnięcia w sprawie (przede wszystkim decyzje albo postanowienia administracyjne), a także akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4a PrPostSądAdm (tj. indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających) – 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie albo aktu (art. 53 § 1 PrPostSądAdm);
- 2) na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostSądAdm – jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi – 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. (Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę – zob. art. 53 § 4 PrPostSądAdm);
- 3) w przypadku innych aktów – jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej – brak ograniczenia terminem (*verba legis*: skargę można wnieść „w każdym czasie” – zob. art. 53 § 2a PrPostSądAdm);
- 4) na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu (art. 53 § 2b PrPostSądAdm). Jak jednak wyjaśnił NSA, „termin «w każdym czasie», którym posłużono się w art. 53 § 2b PrPostSądAdm, a który jest właściwy do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, musi być postrzegany w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego, co prowadzi do wniosku, że możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność, z przyczyn związanych z prawną konstrukcją i istotą bezczynności, obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności «protestowanego» wniesionym ponagleniem aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy” (zob. post. NSA z 10.11.2020 r., I OZ 879/20, Legalis).

Przepisy ustaw szczególnych mogą określać inne terminy wniesienia skargi (zwykle krótsze) – zob. np. art. 30c ust. 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057), w którym termin ten skrócono do 14 dni (od dnia doręczenia informacji, o której mowa w art. 30b ust. 9 albo art. 30i pkt 1 tej ustawy).

Przepisem określającym szczególny termin na wniesienie skargi jest art. 53 § 3 PrPostSądAdm, zgodnie z którym: „W sprawach wskazanych w art. 53 § 1 i 2 prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w sprawach, o których mowa w § 2a”.

Wskazane podmioty nie korzystają z dobrodziejstwa art. 53 § 4 PrPostSądAdm (co jest skądinąd zrozumiałe, jeśli się zważy ich wysoce profesjonalny charakter), gdyż przepis ten odsyła jedynie do art. 53 § 1 i 2, a już nie § 3 PrPostSądAdm.

Zgodnie z brzmieniem art. 53 § 1 PrPostSądAdm termin do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie w sprawie (przede wszystkim decyzje albo postanowienia administracyjne) biegnie „od dnia doręczenia” tego rozstrzygnięcia. Na tle ww. przepisu w orzecznictwie NSA został wyrażony pogląd, w myśl którego: „Wniesienie skargi, przed doręczeniem skarżącemu decyzji podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego nie rodzi skutków prawnych (por. np. post. NSA: z 4.1.2013 r., I OZ 949/12, Legalis, z 22.5.2012 r., I OSK 973/12, Legalis). Skarga przedwczesna podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 PrPostSądAdm” (zob. wyr. NSA z 27.3.2019 r., I GSK 325/19, Legalis). W konkretnym przypadku można jednak argumentować, że brak jest dostatecznie zasadnych przesłanek do wywodzenia o „przedwczesności” wniesienia skargi od decyzji przez stronę, której decyzji wprawdzie nie doręczono jeszcze zgodnie z przepisami Rozdziału 8 („Doręczenia”) Działu I KPA, ale która to strona z treścią tej decyzji zapoznała się dzięki jej udostępnieniu np. przez inną stronę, której decyzję doręczono ze skutkiem prawnym (analogicznie w odniesieniu do zarzutu „przedwczesności” odwołania – wyr. NSA z 30.5.2019 r., II OSK 1320/18, CBOSA).

Zgodnie z ogólną regułą z art. 83 § 1 PrPostSądAdm terminy na wniesienie skargi oblicza się według przepisów prawa cywilnego. Chodzi tu przede wszystkim o art. 111–115 KC.

Początkowo pewne odstępstwo od tych reguł wprowadzał art. 83 § 2 PrPostSądAdm, który stanowi, że jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy. Obecnie, po nowelizacji art. 115 KC, która weszła w życie 1.1.2017 r., oba te przepisy praktycznie pokrywają się.

Ponieważ zasadą jest, że skargę wnosi się do sądu administracyjnego nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (zob. art. 54 § 1 PrPostSądAdm; w kwestii wyjątków od tej zasady – zob. przyp. 7), to o dochowaniu terminu do wniesienia skargi decyduje w takich przypadkach zasadniczo data doręczenia skargi właściwemu organowi (tj. zwykle: data wpływu skargi do siedziby tego organu albo osobistego jej złożenia w biurze podawczym organu). Wyjątkowo – na mocy przepisów, odpowiednio, art. 83 § 3 oraz 4 PrPostSądAdm – decydujące znaczenie ma wcześniejsza data:

- 1) oddania pisma (skargi) w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym; oraz
- 2) złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku.

Należy podkreślić, że z dobrodziejstwa art. 83 § 3 PrPostSądAdm korzysta się – jak wynika z literalnego brzmienia tego przepisu – jedynie w przypadku nadania skargi w polskiej placówce pocztowej wzmiankowanego w tym przepisie „operatora wyznaczonego”, a nie jakiegokolwiek operatora pocztowego. Wcześniejsze wątpliwości orzecznicze dotyczące stosowania tego przepisu rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z 19.10.2015 r. (I OPS 1/15, ONSAiWSA 2016, Nr 2, poz. 15), uznając (niejednogłośnie, przy jednym zdaniu odrębnym), że: „Oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu

art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) w związku z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 1529) nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczone sądowi po jego upływie”.

Obecnie operatorem wyznaczonym jest – co najmniej do 31.12.2025 r. – Poczta Polska S.A. (zob.: archiwum.uke.gov.pl/files/?id_plik=20066).

Wypada jednak zauważyć, że aktualność powyższego (formalnie nadal wiążącego) stanowiska NSA staje obecnie pod znakiem zapytania w świetle wyroku TSUE z 27.3.2019 r. w sprawie C-545/17 *Mariusz Pawlak* przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – zapadłego na kanwie art. 165 § 2 KPC, podobnie brzmiącego do art. 83 § 3 PrPostSądAdm w analizowanym zakresie – w myśl którego: „Artykuł 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r., należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi prawa krajowego, który uznaje za równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do danego sądu jedynie złożenie takiego pisma w placówce pocztowej jednego operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, i to bez obiektywnego uzasadnienia opartego na względach porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”. Odnośnie do skutków tego wyroku, zob. też:

- 1) post. SN(7) z 29.8.2019 r. (III UZP 3/17, Legalis), w którym stwierdzono, że: „Po odstąpieniu od wykładni językowej art. 165 § 2 KPC przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do sądu jest także nadanie pisma procesowego za pośrednictwem operatora pocztowego niebędącego operatorem wyznaczonym”;
- 2) wyr. WSA w Warszawie z 11.6.2019 r. (V SA/Wa 319/19, CBOSA);
- 3) wyr. WSA w Rzeszowie z 16.4.2020 r. (I SA/Rz 112/20, CBOSA), w którym wyjaśniono, że: „Sąd nie kwestionuje, że w dniu 19 października 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę o sygn. akt I OPS 1/15 [...]. Nie negując wiążącej mocy uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzekający obecnie Sąd dostrzega, że stanowisko wyrażone w powołanej uchwale jest nie do pogodzenia z późniejszym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie C-545/17 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że: [...]. Jednocześnie z orzeczenia tego wynikają wskazania nie dające się pogodzić ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale NSA o sygn. akt I OPS 1/15. W takiej sytuacji, co do zasady sąd orzekający powinien zwrócić się do poszerzonego składu NSA o podjęcie nowej uchwały w trybie określonym w art. 269 § 1 PrPostSądAdm. Jednakże orzekający obecnie Sąd podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie [...], że należy odstąpić od wszczęcia procedury przewidzianej przez art. 269 § 1 PrPostSądAdm, uznając za niecelowe kierowanie do poszerzonego składu NSA, występującego w sprawie niniejszej, jak i w wyroku TSUE, zagadnienia prawnego dotyczącego interpretacji dyrektywy unijnej. Zgodnie bowiem z art. 267 TFUE tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uprawniony do dokonywania interpretacji prawa unijnego, w tym dyrektyw, zaś ewentualny poszerzony skład dokonując wykładni art. 83 § 3 PrPostSądAdm byłby zobowiązany również do uwzględnienia interpretacji przepisów dyrektywy pocztowej, zawartej w wydanym wyroku TSUE. W świetle powyższego Sąd uznał za niezasadne twierdzenie, że złożenie pisma w placówce pocztowej operatora publicznego, jakim jest InPost S.A., nie jest równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu”;
- 4) wyr. NSA z 3.3.2021 r. (I GSK 562/18 i I GSK 574/18, CBOSA), w których wskazano, że: „W doktrynie zajęto stanowisko, które podziela również Naczelny Sąd Administracyjny w tej sprawie, zgodnie z którym mimo że analizowane orzeczenie TSUE dotyczy art. 165 § 2 KPC należy uznać, iż powinno mieć ono również znaczenie przy interpretacji także innych

przepisów, w których polski ustawodawca wprowadził podobne rozwiązanie do tych, które zostało zakwestionowane w przedmiotowym wyroku. Nie ma przy tym znaczenia, czy rozwiązanie to będzie dotyczyło postępowania cywilnego, karnego, administracyjnego czy podatkowego. Nie powinno mieć również znaczenia, do jakiego organu władzy publicznej, sądu czy innej instytucji publicznej dany podmiot będzie składał to pismo. W konsekwencji należy uznać, że równoznaczne z wniesieniem pisma do organu podatkowego jest także nadanie tego pisma za pośrednictwem operatora pocztowego niebędącego operatorem wyznaczonym (zob. *M. Popławski*, Komentarz do art. 12 Ordynacji podatkowej, w: *L. Etel* (red.), Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany, Lex/el. 2021)''.

Termin na wniesienie skargi, o którym mowa w art. 53 § 1 i 2 PrPostSądAdm, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona – uchybiając wymogowi wniesienia skargi za pośrednictwem organu (zob. art. 54 § 1 PrPostSądAdm) – wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego (art. 53 § 4 zd. 1 PrPostSądAdm).

UWAGA! Powyższej zasady nie można rozszerzać na przypadki, gdy strona wniesie omyłkowo skargę do innego organu niż ten, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. W takim przypadku nie znajduje zastosowania art. 65 § 2 KPA (zgodnie z którym: „Podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanej terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu”), gdyż zagadnień związanych z wnoszeniem skargi, nawet w części dotyczącej „pośrednictwa” organu, nie normują już przepisy KPA, lecz PrPostSądAdm, a w tej ostatniej ustawie brak odpowiednika art. 65 § 2 KPA. W konsekwencji dla ustalenia, czy został dochowany termin do wniesienia skargi, decydujące znaczenie mieć będzie data przekazania skargi przez organ niewłaściwy – niejako „w zastępstwie” strony – organowi właściwemu (por. post. WSA z 2.11.2018 r., II SA/Kr 908/18, CBOSA).

Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji (art. 64c § 1 PrPostSądAdm). Termin ten uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona – uchybiając wymogowi wniesienia sprzeciwu za pośrednictwem organu (art. 64c § 2 PrPostSądAdm) – wniosła sprzeciw wprost do sądu administracyjnego (art. 64c § 2 zd. 1 PrPostSądAdm).

W odniesieniu do sprzeciwu brak odpowiednika art. 53 § 3 PrPostSądAdm. Ta okoliczność oraz niezmienione brzmienie art. 8 § 1 i 2 PrPostSądAdm skłaniają do wniosku, że prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich ani Rzecznikowi Praw Dziecka nie przysługuje prawo wniesienia „za stronę” sprzeciwu od decyzji.

⁴ Zgodnie z art. 13 § 1 PrPostSądAdm wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądownoadministracyjne – czyli zgodnie z definicją legalną z art. 1 PrPostSądAdm: sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inne sprawy, do których stosuje się przepisy PrPostSądAdm – z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego. Właściwość NSA została unormowana w art. 15 PrPostSądAdm.

⁵ Jest zasadą, że do rozpoznania sprawy właściwy (miejscowo) jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona (art. 13 § 2 PrPostSądAdm).

Jednakże, zgodnie z art. 13 § 3 PrPostSądAdm, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, może przekazać wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości. Zwykle chodzi tu o „zbliżenie” sądu do obywatela-strony – wówczas właściwość miejscową sądu ustala się według miejsca zamiesz-

kania strony skarżącej. Dotyczy to następujących rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) z 25.4.2003 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (Dz.U. Nr 72, poz. 653);
- 2) z 18.4.2011 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Dz.U. Nr 89, poz. 506 ze zm.);
- 3) z 22.2.2017 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1773 ze zm.);
- 4) z 4.11.2020 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (Dz.U. poz. 1999);
- 5) z 20.4.2022 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie oraz Naczelnika Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie (Dz.U. poz. 962).

⁶ Oznaczenie w skardze właściwego wydziału sądu, do którego adresowana jest skarga, nie jest wymagane. Można zalecić jego oznaczenie jedynie wówczas, jeśli skarżący zna wewnętrzną organizację danego sądu i jest pewien, że sprawy tego rodzaju, której dotyczy skarga, są rozpoznawane w danym wydziale sądu.

⁷ Zgodnie z art. 54 § 1 PrPostSądAdm skargę do sądu administracyjnego wnosi się „za pośrednictwem” organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

Jest to zasada, od której przepisy szczególne mogą przewidywać wyjątki, na rzecz wnoszenia skargi do sądu bezpośrednio – tak np. art. 30c ust. 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1259).

Od 1.6.2017 r. niedochowanie tego wymogu przez stronę zostało pozbawione swoistej, acz dość istotnej „sankcji”, w postaci ryzyka niedochowania terminu do wniesienia skargi (odnośnie do źródeł takiego ryzyka – zob. np. post. NSA z 14.5.2014 r., II FSK 783/14, Legalis). Zgodnie bowiem z dodanym ww. dnia § 4 zd. 1 art. 53 PrPostSądAdm, termin, o którym mowa w art. 53 § 1 i 2 PrPostSądAdm, uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego. W nowym stanie prawnym jedyna więc „niedogodność” dla strony, która wniosła skargę bez zachowania wymaganego „pośrednictwa” organu, może wiązać się tylko z ewentualnym wydłużeniem czasu rozpatrywania skargi, gdyż zgodnie z art. 53 § 4 zd. 1 PrPostSądAdm w takim przypadku sąd najpierw niezwłocznie prześle skargę do właściwego organu, by ten sporządził odpowiedź na skargę i wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz samą skargą przekazał je zwrócić do sądu, zgodnie z art. 54 § 2 PrPostSądAdm.

Także sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem tego sprzeciwu (zob. art. 64c § 2 PrPostSądAdm). I również w przypadku tego środka zaskarżenia termin na jego wniesienie uważa się za zachowany, gdy przed upływem owego terminu strona wniesie sprzeciw wprost do sądu administracyjnego (zob. art. 64c § 2 zd. 1 PrPostSądAdm). W takim jednak przypadku – inaczej niż przy skardze – sąd nie przesyła sprzeciwu organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, a jedynie niezwłocznie zwoła ten organ do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy (zob. art. 64c § 2 zd. 2 PrPostSądAdm). Ta odmienność proceduralna wynika zapewne stąd, że organ nie ma obowiązku sporządzania odpowiedzi na sprzeciw (zob. art. 64c § 4 PrPostSądAdm).

Skargę (odpowiednio: sprzeciw) składaną w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do elektronicznej skrzynki podawczej organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem tego środka zaskarżenia (zob. art. 54 § 1a PrPostSądAdm).

⁸ Skarga (odpowiednio: sprzeciw od decyzji) może być wniesiona przez jedną lub więcej osób.

Zgodnie z art. 51 PrPostSądAdm kilku uprawnionych do wniesienia skargi może w jednej sprawie występować w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Należy pamiętać, że nawet w przypadku wniesienia skargi jednym pismem (w praktyce: podpisania takiego pisma) przez dwóch lub więcej uprawnionych, o których mowa w cytowanym przepisie – co wyraźnie dopuszcza art. 57 § 2 PrPostSądAdm – będzie to zwykle tylko formalne połączenie pism (skarg) kilku podmiotów posiadających własne prawa i obowiązki, którzy mogli też wszcząć postępowania odrębnymi skargami. W orzecznictwie podkreśla się, że skorzystanie z formy współuczestnictwa w sytuacji wskazanej w art. 51 PrPostSądAdm jest tylko uprawnieniem strony, z którego nie musi ona skorzystać. Wiąże się z tym też obowiązek odrębnego uiszczenia wpisu sądowego przez każdego ze skarżących. W sprawie istnieje bowiem w rzeczywistości kilka skarg, formalnie tylko połączonych jednym pismem. W tej sytuacji uiszczenie wpisu w stałej wysokości przez niektórych tylko ze skarżących, gdy inni tej opłaty nie wnieśli, jest skuteczne w stosunku do części pisma opłaconego (zob. wyr. NSA z 16.4.2008 r., II OSK 415/07, Legalis).

Opisaną powyżej sytuację wniesienia jednej skargi przez dwóch lub więcej skarżących, posiadających własne uprawnienia lub obowiązki, w warunkach określonych w art. 51 PrPostSądAdm (np. przez kilku właścicieli różnych nieruchomości, którzy zaskarżają tę samą decyzję o warunkach zabudowy wydaną dla przedsięwzięcia zaplanowanego w sąsiedztwie ich nieruchomości) – a więc w istocie sytuację wniesienia kilku odrębnych skarg objętych wszakże jednym pismem – należy odróżnić od przypadku wnoszenia skargi przez dwóch lub więcej skarżących, których uprawnienia lub obowiązki, związane z przedmiotem zaskarżenia, są „wspólne” w znaczeniu użytym w art. 202 § 2 i art. 214 § 2 zd. 1 PrPostSądAdm, co uznawane jest w doktrynie i literaturze za odpowiednik współuczestnictwa materialnego, o którym mowa w art. 72 § 1 pkt 1 KPC (zob.: M. Niezgódka-Medek, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Lex/el. 2021, uw. 4 do art. 202; zob. też wyr. NSA z 8.9.2006 r., II FSK 530/05, CBOSA). W takim przypadku skarżący wnoszą jedną „wspólną” skargę (odpowiednio: jeden sprzeciw od decyzji). W konsekwencji są zobowiązani – solidarnie – do uiszczenia jednego wpisu od skargi (odpowiednio: od sprzeciwu od decyzji), co *expressis verbis* wynika z art. 214 § 2 zd. 1 PrPostSądAdm. W praktyce taka sytuacja najczęściej dotyczy skarżących łącznie: małżonków pozostających we wspólności majątkowej (zob. post. NSA z 25.4.2008 r., II OZ 370/08, CBOSA) lub współwłaścicieli nieruchomości (zob. post. NSA: z 20.9.2011 r., I OZ 677/11, Legalis; z 20.10.2011 r., II OZ 980/11, Legalis; z 8.12.2011 r., II OZ 1145/11, CBOSA) – wówczas, gdy ich uprawnienia lub obowiązki (szerzej: interes prawny) mają związek z przedmiotem objętym, odpowiednio, ww. wspólnością albo współwłasnością.

UWAGA! „Skarżącym” nazywa ustawodawca nie tylko wnoszącego skargę, lecz także wnoszącego sprzeciw od decyzji kasacyjnej (zob. art. 64c § 1, 6 i 7 PrPostSądAdm).

⁹ Zgodnie z art. 46 § 2 pkt 1 w zw. z art. 57 zd. wstępne PrPostSądAdm skarga powinna zawierać m.in. numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku (lit. b), lub numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania (lit. c).

Numer PESEL jest elementem formalnym skargi, a więc jego brak – nieuzupełniony przez skarżącego w terminie pomimo otrzymania wezwania sądu – skutkować będzie, co do zasady, odrzuceniem skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 PrPostSądAdm.

W tym kontekście trzeba jednak zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w post z 27.11.2019 r. (I GZ 366/19, Legalis), w którym NSA – potwierdziwszy, że w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bezwzględnie obowiązujący charakter wymogu podania numeru PESEL i przyjmuje się, że nieuzupełnienie tego braku formalnego w terminie stanowi niebudzącą wątpliwości podstawę odrzucenia skargi – zarazem od tak ujmowanej zasady przewidział wyjątek, zgodnie z którym: „w okolicznościach konkretnej sprawy, gdy w aktach administracyjnych znajduje się numer PESEL strony wnoszącej skargę, nie można uznać, że niepodanie tego numeru w skardze, będące naruszeniem art. 46 § 2 pkt 1 lit. b PrPostSądAdm, stanowi brak formalny uniemożliwiający nadanie skardze prawidłowego biegu. W takiej sytuacji, stosownie do art. 49 § 1 PrPostSądAdm, niezasadne jest wezwanie do uzupełnienia braków formalnych skargi w omawianym zakresie pod rygorem jej odrzucenia” (podobnie m.in.: post. NSA z 19.12.2019 r., II OZ 1154/19, CBOSA; post. NSA z 19.5.2020 r., II GZ 135/20, CBOSA; post. NSA z 8.7.2020 r., II FZ 270/20, CBOSA; post. z 29.7.2020 r., II OZ 467/20, CBOSA). Odmienne – post. NSA z 9.9.2020 r., I OZ 503/20, CBOSA.

Wskazana rozbieżność w orzecznictwie została usunięta uchwałą składu 7 sędziów NSA z 3.7.2023 r. (II GPS 3/22, ONSAiWSA 2023/6/82), w której w sposób bardziej formalistyczny stwierdzono, że: „Niezachowanie, określonego w art. 46 § 2 pkt 1 lit. b PrPostSądAdm, wymogu podania w skardze, będącej pierwszym pismem w sprawie, numeru PESEL, jest brakiem formalnym, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 w związku z art. 58 § 1 pkt 3 PrPostSądAdm, bez względu na to czy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych, którymi dysponuje sąd”.

Podmiot niedysponujący żadnym z wymaganych numerów identyfikacyjnych nie podlega obowiązkowi z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/lit. c PrPostSądAdm. Potwierdza to aktualne orzecznictwo, w którym wskazano m.in., że: „skoro Prezydent m.st. Warszawy nie jest obowiązany do posiadania numeru KRS, REGON, NIP czy numeru w innym rejestrze lub ewidencji, to jako strona wnosząca po raz pierwszy pismo w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie podlega obowiązkowi wynikającemu z art. 46 § 2 pkt 1 lit. c PrPostSądAdm” (post. NSA z 28.1.2020 r., II OZ 38/20, ONSAiWSA 2020, Nr 5, poz. 78; por. też post. NSA z 14.10.2020 r., II OZ 792/20, CBOSA, dot. prokuratur rejonowych, które też nie mają obowiązku posiadania – i faktycznie nie są im przydzielane – nr REGON ani NIP).

¹⁰ W świetle art. 46 § 2 pkt 1 w zw. z art. 57 zd. 1 PrPostSądAdm skarga powinna zawierać m.in. oznaczenie „miejsca zamieszkania, a w razie jego braku – adresu do doręczeń, lub siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników” (lit. a).

„Miejsca zamieszkania” w powyższym rozumieniu nie należy utożsamiać z miejscem zamieszkania w znaczeniu cywilistycznym, obejmującym jedynie miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu (zob. art. 25 KC), ale – zwłaszcza w kontekście art. 70 § 1 i 2 PrPostSądAdm – z adresem zamieszkania.

Wbrew nieco mylącemu, literalnemu brzmieniu art. 46 § 2 PrPostSądAdm, wskazanie w skardze adresu do doręczeń jest możliwe także w przypadku, gdy stronie nie brak miejsca zamieszkania.

Wskazanie adresu pełnomocnika nie zwalnia z obowiązku oznaczenia także miejsca zamieszkania strony. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza w sprawach, w których od tego miejsca zależy właściwość miejscowa wojewódzkiego sądu administracyjnego (zob. wyżej uwagi do art. 13 § 3 PrPostSądAdm).

UWAGA! Należy pamiętać o treści art. 70 PrPostSądAdm, w myśl którego strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomiać sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby (§ 1). W razie zaniedbania tego obowiązku pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany. O powyższym obowiązku i skutkach jego niedopełnienia sąd powinien pouczyć stronę przy pierwszym doręczeniu (§ 2). Paragrafu 2 nie stosuje się do doręczenia skargi o wznowienie postępowania (§ 3).

¹¹ Strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników (art. 34 PrPostSądAdm).

Pełnomocnictwo procesowe może być (zob. art. 36 PrPostSądAdm):

- 1) ogólne – do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi (takie sformułowanie pełnomocnictwa obejmuje także umocowanie do działania przed NSA);
- 2) do prowadzenia poszczególnych spraw (w tym także, oczywiście, do prowadzenia jednej, konkretnej sprawy);
- 3) do niektórych tylko czynności w postępowaniu.

Zakres, czas trwania i skutki umocowania szerszego niż pełnomocnictwo, o którym mowa w art. 36, ocenia się według treści pełnomocnictwa oraz przepisów prawa cywilnego (art. 40 PrPostSądAdm).

„Standardowy” zakres pełnomocnictwa ogólnego lub do prowadzenia poszczególnych spraw został określony w art. 39 PrPostSądAdm, zgodnie z którym zakres ów obejmuje z samego prawa umocowanie do:

- 1) wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem;
- 2) udzielenia dalszego pełnomocnictwa na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 3) cofnięcia skargi w całości lub w części, jeżeli czynności te nie zostały wyłączone w danym pełnomocnictwie;
- 4) odbioru kosztów postępowania.

Wobec tego jako niewłaściwe należy ocenić – niekiedy spotykane w praktyce – odwoływanie się w treści pełnomocnictwa procesowego, mającego umocowywać do działania przed sądami administracyjnymi, do art. 91 KPC (normującego zakres pełnomocnictwa procesowego w postępowaniu cywilnym).

Artykuł 35 PrPostSądAdm szczegółowo reguluje, kto może być pełnomocnikiem strony – a w związku z art. 12 PrPostSądAdm: także uczestnika postępowania – w tym pełnomocnikiem organu (który to organ też jest „stroną” postępowania sądowego w powyższym rozumieniu – zob. art. 32 PrPostSądAdm).

I tak, w odniesieniu do pełnomocnika strony (odpowiednio: uczestnika postępowania), ustawodawca przesądził, że:

- 1) pełnomocnikiem strony może być adwokat lub radca prawny, a ponadto inny skarżący lub uczestnik postępowania, jak również małżonek, rodzeństwo, wstępni lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, a także inne osoby, jeżeli przewidują to przepisy szczególne (art. 35 § 1 PrPostSądAdm);
- 2) pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Dotyczy to również państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 35 § 2 PrPostSądAdm);
- 3) osoba prawna lub zarząd spółki partnerskiej świadczący na podstawie odrębnych przepisów pomoc prawną przedsiębiorcy, osobie prawnej lub innej jednostce organizacyjnej, mogą udzielić pełnomocnictwa procesowego – w imieniu podmiotu, któremu świadczą pomoc