



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 15 listopada 2005 r.

RPO-513373-V-JS/05

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Profesor
Janusz Trzcíński
Prezes Naczelnego Sądu
Administracyjnego

Szanowny Panie Prezesie

Napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi wskazują, że ogólne, nieprecyzyjne brzmienie § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. Nr 221, poz. 2193) stwarza wątpliwości interpretacyjne. Wątpliwości te dotyczą w szczególności tego, czy wskazany w tym przepisie tryb uiszczania wpisu stałego od skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego na wezwanie przewodniczącego, po przekazaniu skargi sądowi ma zastosowanie także w przypadku wnoszenia przez wskazanego wyżej pełnomocnika skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie postępowania, od której pobiera się wpis stały.

Pragnę wskazać, że art. 220 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 ze zm.) stanowi, iż sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należyta opłata. W takim przypadku, z zastrzeżeniem § 2 i 3, przewodniczący wzywa wnoszącego pismo, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania uiszczył opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. W razie bezskutecznego upływu terminu przewodniczący wydaje zarządzenie o pozostawieniu pisma bez rozpoznania. Natomiast skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania, od których pomimo wezwania nie został uiszczony wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd.

W myśl art. 221 powołanej ustawy pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego, które nie są należycie opłacane, pozostawia się bez rozpoznania albo odrzuca bez wezwania o uiszczenie opłaty, jeżeli pismo podlega opłacie stałej.

Od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji, a więc od skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowienie postępowania pobiera się wpis stosunkowy lub stały. Przy czym zgodnie z art. 231 ustawy wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne j w innych zaś sprawach pobiera się wpis stały. W art. 233 ustawy zawarto upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisów. W upoważnieniu tym wskazano, że wpis nie może być niższy niż sto złotych oraz ustalono maksymalne wysokości wpisu - sto tysięcy przy wpisie stosunkowym oraz dziesięć tysięcy złotych - wpis stały. Przy czym wpis stały powinien być zróżnicowany w zależności od rodzaju i charakteru sprawy.

W paragrafie 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193), wydanego na podstawie wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego określono, że wpis od skargi kasacyjnej oraz od skargi o wznowienie postępowania wynosi połowę wpisu od skargi, nie mniej jednak niż 100 zł. Zgodnie z § 5 ust. 1 tego rozporządzenia przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych. Ustęp 2 § 5 rozporządzenia stanowi, że wpis stały od skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego uiszcza się na wezwanie w sposób określony w ust. 1 tj. gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego bądź też na rachunek bankowy tego sądu, po przekazaniu skargi sądowi.

Nie ulega wątpliwości, że przepis § 5 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia stanowiący, że wpis stały od skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego uiszcza się na wezwanie po przekazaniu skargi sądowi pozostaje w wyraźnej sprzeczności z uregulowaniem ustawowym, zawartym w art. 221 ustawy, który stanowi, iż pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego podlegające opłacie stałej odrzuca się bez wezwania o uiszczenie opłaty. W związku z powyższym nieopłacone skargi kasacyjne podlegające opłacie stałej są odrzucane przez wojewódzkie sądy administracyjnej składane zażalenia oddalane przez Naczelną Sąd Administracyjny. Dokonana przez Rzecznika analiza wydanych

w przedmiotowym zakresie postanowień wskazuje, że uzasadniając te postanowienia sądy używają różnej argumentacji.

W jednych postanowieniach sądy wskazują, że przepis § 5 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia pozostaje w wyraźnej kolizji z ustawową regulacją art. 221 ustawy. W takim wypadku, powołując się na regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*, zgodnie z którą akt prawny wyższy rangą „uchyla” sprzeczne z nim postanowienia aktu prawnego niższego rangą sądy uzasadniają, że skoro art. 221 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest przepisem rangi ustawowej, to nie można mieć wątpliwości, że znajduje on pierwszeństwo w zastosowaniu przed § 5 ust. 2 rozporządzenia. Stanowisko takie zostało zaprezentowane m.in. w postanowieniach NSA: z dnia 19.11.2004 r. sygn. akt FZ 462/04, z dnia 10.02.2005 r. sygn. akt FZ 691/04, z dnia 9.05. 2005 r. sygn. akt II FZ 159/05 i z dnia 13.07.2005 r. sygn. akt II FZ 417/05 niepublikowane.

W innych postanowieniach sądy stoją na stanowisku, że przepis § 5 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia dotyczy wyłącznie skargi wnoszonej do sądu pierwszej instancji. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 7 października 2004 r. (sygn. akt GZ 33/04, opubl. ONSAiWSA z 2005 r, Nr 1, poz. 7) NSA podniósł, że przepis ten stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 221 ustawy, a rozwiązanie to uzasadnione jest trybem wnoszenia skarg za pośrednictwem organów administracji publicznej. Ponieważ przy uiszczeniu wpisu, zgodnie z treścią § 5 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany oraz sygnaturę akt sądowych, to nie jest możliwe spełnienie tego ostatniego warunku w okresie, gdy akta znajdują się w organie administracji, który wydał decyzję. Przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia pozwala spełnić te warunki, wezwanie sądu bowiem jest nie tylko wezwaniem do uiszczenia wpisu stałego, lecz również informacją, że skarga znajduje się w sądzie pod określoną sygnaturą akt. Tego rodzaju sytuacja nie występuje przy wnoszeniu skargi kasacyjnej. Postępowanie sądowe - pośrednictwo sądu I instancji przy wniesieniu skargi kasacyjnej i obowiązek uiszczenia wpisu od niej - nie uzasadnia w ocenie Sądu rozszerzenia wyjątku od zasady, że adwokat lub radca prawy, w wypadku wpisu stałego, powinien pismo to opłacić bez wezwania sądu.

W postanowieniu tym NSA wskazał także, że zarówno ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i wydane na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenie, w swojej terminologii rozróżnia pojęcie skargi i skargi kasacyjnej. Jeżeli zatem akt prawny mówi o skardze, to należy rozumieć, że jest to akt skierowany do sądu I instancji, wniesiony w trybie art. 54 § 1 i 2 ustawy, natomiast skarga

kasacyjna przysługuje do sądu II instancji, zgodnie z brzmieniem art. 173 § 1 ustawy. Jeżeli więc § 5 ust. 2 rozporządzenia stanowi o wpisie od skargi, to należy treść jego interpretować w ten sposób, że dotyczy ona wyłącznie środka odwoławczego skierowanego do sądu administracyjnego I instancji. Podobne stanowisko zawiera postanowienie NSA z dnia 24.06.2004 r. sygn. akt GZ/04. Natomiast postanowienie z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt OZ 1126/04 zawiera tylko stwierdzenie (bez uzasadnienia), że przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia odnosi się jedynie do skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego do sądu pierwszej instancji, a nie do skargi kasacyjnej.

W ocenie Rzecznika można podzielić zaprezentowany wyżej pogląd NSA, że skoro powołane wyżej akty prawne w swej terminologii rozróżniają pojęcie skargi i skargi kasacyjnej, to użyte w § 5 ust. 2 rozporządzenia sformułowanie skargi należy odnieść do aktu skierowanego do sądu I instancji wniesionego w trybie art. 54 ustawy. Do wskazanych przez Sąd argumentów dołączyć można w ocenie Rzecznika kolejny, wynikający z braku możliwości uiszczania opłaty sądowej w znakach opłaty sądowej. Gdyby taka możliwość istniała, adwokat lub radca prawny mógłby uiścić opłatę sądową tytułem wpisu od skargi w znakach opłaty sądowej dołączonych do skargi, bez potrzeby znajomości sygnatury akt sądowych. Tymczasem art. 219 § 2 ustawy wskazuje jedynie dwie formy uiszczania opłaty sądowej, tj. gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego bądź też na rachunek bankowy właściwego sądu. Dlatego też, przy braku możliwości uiszczenia opłaty sądowej w znakach opłaty sądowej w związku z koniecznością wskazania sygnatury akt sądowych wniesienie wpisu stałego także od skargi składanej przez adwokata lub radcę prawnego możliwe jest jedynie po wezwaniu.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w myśl art. 230 § 2 ustawy pismami wszczynającymi postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji, od których pobiera się wpis są: skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania. Przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia nie zawiera rozróżnienia na skargi wnoszone do sądu I instancji jak też skargi kasacyjne, nie zawiera także wyłączenia jego stosowania do skarg kasacyjnych ani też odesłania w tej materii do ogólnych przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zresztą w aktach tych nie zdefiniowano pojęcia „skarga”, z którego wynikałoby, że ilekroć w przepisach jest mowa o skardze należy przez to rozumieć skargę wnoszoną do sądu pierwszej instancji. Biorąc pod uwagę fakt, że skarga kasacyjna jest również szczególnym rodzajem skargi podobnie jak skarga o wznowienie postępowania, a wszystkie te skargi są pismami, od których pobierany jest wpis.

Wysokość zaś tego wpisu oraz szczegółowe zasady jego pobierania określić miało przedmiotowe rozporządzenie, to w ocenie Rzecznika możliwa jest także interpretacja, że uregulowanie zawarte w § 5 ust. 2 tego rozporządzenia dotyczy wszystkich wyżej wymienionych rodzajów skarg, w tym także skargi kasacyjnej. Powyższe może zaś prowadzić do wniosku, że regulacja zawarta w § 5 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia nie daje podstaw sądowi do rozróżnienia trybu pobierania opłat, innego w przypadku skargi do sądu I instancji a innego w przypadku skargi kasacyjnej. Co oznaczałoby, że wpis stały od każdej skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego, w tym także skargi kasacyjnej uiszczany jest na wezwanie.

Jak wskazano wyżej, w odniesieniu do skarg kasacyjnych sądy w ogóle nie stosują uregulowania zawartego w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi stojąc na stanowisku, że pozostaje on w kolizji z art. 221 ustawy bądź też wskazują, że powołany przepis tego rozporządzenia dotyczy wyłącznie skargi wnoszonej do sądu administracyjnego pierwszej instancji. W związku z powyższym biorąc do uwagę fakt, że zbyt ogólne brzmienie § 5 ust. 2 rozporządzenia stwarza problemy interpretacyjne a praktyka sądowa, niezależnie od używanej argumentacji, zmierza do stosowania przy opłatach od skarg kasacyjnych ogólnego przepisu art. 221 ustawy, co skutkuje odrzucaniem bez wezwania nieopłaconych skarg kasacyjnych podlegających opłacie stałej, a w konsekwencji zamyka drogę skutecznego złożenia skargi kasacyjnej, to w ocenie Rzecznika konieczna wydaje się zmiana przedmiotowego przepisu w taki sposób, aby był on zgodny z aktem ustawowym i nie budził wątpliwości interpretacyjnych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) przekazuję Panu Prezesowi powyższe uwagi z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań, które doprowadziłyby do rozwiązania przedstawionego problemu.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich