

Postanowienie z dnia 22 lutego 1995 r.
III ARN 1/95

Termin do wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na uchwałę rady gminy podjętą w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), biegnie od dnia zawiadomienia strony przez właściwy organ gminy o negatywnym stanowisku wobec żądania usunięcia w treści uchwały postanowień naruszających jej interes prawny czy uprawnienie, bądź - gdy zawiadomienie takiego nie było - od upływu dwumiesięcznego terminu wskazanego z art. 35 § 3 k.p.a.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Józef Iwulski, Adam Józefowicz, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 22 lutego 1995 r. sprawy ze skargi Ewy P. i Barbary P. na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 29 lipca 1993 r., [...] w przedmiocie renowacji kwartałów miejskich centrum S. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 5 lipca 1994 r., [...]

p o s t a n o w i ł :

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e n i e

Stosownie do niekwestionowanych w rewizji nadzwyczajnej ustaleń Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zostały wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia z dnia 5 lipca 1994 r., Ewa P. i Barbara P. w dniu 16 sierpnia 1993 r. złożyły na piśmie w Biurze Rady Miejskiej w S. wezwanie do usunięcia naruszeń ich interesu prawnego, spowodowanego uchwałą tej Rady [...] z dnia 29 lipca 1993 r. w przedmiocie renowacji kwartałów miejskich centrum S. Rada Miejska nie wykazała faktu powiadomienia Ewy P. i Barbary P. o swym stanowisku w sprawie. Natomiast w dniu 9 listopada 1993 r. Ewa P. i Barbara P. wniosły skargę na tę uchwałę Rady Miejskiej w S. do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu.

Naczelny Sąd Administracyjny skargę tę odrzucił na podstawie art. 204 § 1 k.p.a. jako wniesioną po terminie. Sąd ten przyjął, że wobec braku dowodu doręczenia powiadomienia przez Radę Miejską w S. o negatywnym stanowisku co do żądania usunięcia naruszenia, skarżące mogły wystąpić ze skargą do Sądu w terminie trzydziestu dni od upływu terminu określonego w art. 35-36 k.p.a., w jakim Rada Miejska powinna była ustosunkować się do wezwania o usunięcie naruszenia. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego termin ten upłynął w dniu 15 września 1993 r., co oznacza, że skargę należało wnieść najpóźniej 15 października 1993 r.

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naruszenie art. 204 § 1, 199 § 1, 216a § 1 oraz 35 § 3 k.p.a. stwierdzając, że we wskazanych okolicznościach faktycznych, ustalenie iż termin do wniesienia skargi na przedmiotową

uchwałę Rady Miejskiej uchylił w dniu 15 października 1993 r. pozostaje w rażącej sprzeczności z powołanymi przepisami, według których - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - bieg trzydziestodniowego terminu określonego w art. 199 § 1 k.p.a. liczyć należy od dnia doręczenia lub ogłoszenia uchwały. W konsekwencji Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wbrew stanowisku wyrażonemu w rewizji nadzwyczajnej nie budzi zastrzeżeń ocena prawna, którą przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w kwestii początku terminu do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy. Nie może to być, jak twierdzi Minister Sprawiedliwości data doręczenia lub ogłoszenia uchwały, gdyż - stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) - skarga ta przysługuje: "po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia". Oznacza to, że zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej poprzedzają dwa zdarzenia, zaistniałe już po ogłoszeniu uchwały: po pierwsze wymagane jest ażeby zainteresowany wystąpił z wezwaniem do właściwego organu gminy o usunięcie naruszenia i po drugie, powinna zaistnieć sytuacja bezskuteczności takiego wezwania. Dopiero zatem od dnia, w którym wobec zainteresowanej osoby zostanie ujawniona bezskuteczność jej wystąpienia o usunięcie naruszenia, powstaje podstawa do zwrócenia się przez nią o ochronę jej interesu prawnego lub uprawnienia na drodze postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Przepis art. 199 § 1 k.p.a. określający, że skargę na decyzję organu administracji państwowej wnosi się do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji podlega zastosowaniu, w sprawach ze skarg na uchwałę organu gminy, ale z podaną wyżej modyfikacją początku biegu terminu do wniesienia skargi, odpowiadającą wynikającej z art. 216a § 1 k.p.a., przesłanki "odpowiedniego zastosowania".

Następne zagadnienie, które wynikło w rozpatrywanej sprawie dotyczy pytania o to, jak się ustala dzień bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia, o którym jest mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu, w uzasadnieniu postanowienia zaskarżonego rozpatrywaną rewizją nadzwyczajną, przyjął utrwalony już w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd, że termin do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy biegnie od dnia powiadomienia przez właściwy organ o negatywnym stanowisku wobec żądania usunięcia naruszenia bądź - gdy takiego powiadomienia nie było - od upływu terminu wskazanego w art. 35-36 k.p.a.

Sąd Najwyższy w składzie rozstrzygającym w niniejszej sprawie potwierdza powyższy pogląd, który dobrze dostosowuje określony w art. 199 § 1 k.p.a. tryb zaskarżania decyzji administracyjnych do specyficznych warunków zaskarżania uchwał organów gminy, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. W tym ostatnim przepisie określony został sposób postępowania poprzedzającego przeniesienie sporu na drogę sądową, którego celem jest upewnienie się, że organ gminy właściwym działaniem nie usunie wytkniętego naruszenia, co powodowałoby bezprzedmiotowość postępowania przed sądem.

Takie, funkcjonalnie sprecyzowane, określenie warunków przedstawienia przez zainteresowaną osobę sprawy przed sąd, należy stosować ściśle, ażeby z jednej strony organ gminy uzyskiwał odpowiednie możliwości do rozpatrzenia wezwania o usunięcie zarzuconej niezgodności podjętej uchwały ze wskazanym interesem prawnym lub uprawnieniem, a z drugiej, ażeby czasowe ograniczenie dostępu do ochrony sądowej pozostawało jedynie w uzasadnionych granicach.

Jeżeli chodzi o czynnik czasu w załatwianiu spraw przez organy administracji, to trzeba przede wszystkim mieć na uwadze, określoną w art. 12 k.p.a., zasadę zobowiązującą do wnikliwego i szybkiego działania oraz precyzujące tę zasadę przepisy art. 35-38 k.p.a. Organy administracji obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a nawet niezwłocznie jeżeli jest to tylko możliwe (art. 35 § 1 i § 2 k.p.a.). W sprawach, które wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, załatwienie ich powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 k.p.a.). Istotna, dla rozważanego zagadnienia, jest także regulacja z art. 36 k.p.a. nakładająca na organ administracji obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe uregulowania należy przyjmować, że jeżeli pomimo upływu wynikającego z art. 35 § 3 k.p.a. dwumiesięcznego terminu, który jest maksymalnym terminem załatwienia sprawy szczególnie skomplikowanej strona, która wystąpiła do organu gminy z wezwaniem, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, nie otrzymała zawiadomienia o rozstrzygnięciu wezwania lub o zwłoce w załatwieniu sprawy wynikłej z usprawiedliwionych przyczyn (art. 36 k.p.a.), może zaskarżyć uchwałę organu gminy do sądu administracyjnego. W tym wypadku, dzień, w którym upłynął ów maksymalny dwumiesięczny termin do załatwienia wezwania o usunięcie naruszenia, należy traktować jako początek terminu z art. 199 § 1 k.p.a. w związku z art. 216a § 1 k.p.a. dla wniesienia skargi na uchwałę organu gminy do sądu administracyjnego. Takich konsekwencji nie należy natomiast, co do zasady, łączyć z upływem terminu miesięcznego, o którym mowa jest także w art. 35 § 3 k.p.a., gdyż strona, aż do bezskutecznego upływu terminu dwumiesięcznego dla załatwienia sprawy, może pozostawać w uzasadnionym przekonaniu, że organ gminy uznał sprawę za szczególnie skomplikowaną i w związku z tym załatwi ją w ciągu dwóch miesięcy. Należy ponadto stwierdzić, że jeżeli organ gminy nie zawiadamia strony o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy, to wątpliwości jakie na tym tle mogą wynikać co do możliwości rozpoczęcia procedury postępowania sądowo-administracyjnego, powinny być wyjaśnione w taki sposób, ażeby nie uległo ograniczeniu prawo strony do ochrony sądowej.

Konkretyzacja powyższych ustaleń w świetle okoliczności faktycznych sprawy prowadzi do stwierdzenia, że Naczelny Sąd Administracyjny pomimo przyjęcia prawidłowej co do zasady oceny prawnych przesłanek rozstrzygnięcia, jednakże sprzecznie z tymi przesłankami ustalił początek terminu do wniesienia przez Ewę P. i Barbarę P. skargi do sądu administracyjnego na dzień 15 września 1993 r. Jeżeli bowiem skarżące w dniu 16 sierpnia 1993 r. złożyły wezwanie do usunięcia naruszenia ich praw przez uchwałę Rady Miejskiej w S. i nie otrzymały żadnej informacji tej Rady o sposobie załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., czyli w terminie

maksymalnym - jak to wyżej wyjaśniono - dwumiesięcznym, to termin trzydziestodniowy dla wniesienia skargi nie mógł rozpocząć się wcześniej niż 15 października 1993 r. a nie 15 września 1993 r. - jak to błędnie ustalił Naczelny Sąd Administracyjny. W konsekwencji tego błędu w zastosowaniu przepisów: art. 199 § 1 w związku z art. 216 k.p.a. i art. 35 § 3 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny błędnie przyjął, że składając w dniu 9 listopada 1993 r. skargę, Ewa P. i Barbara P. nie zachowały wymaganego terminu do zaskarżenia powyższej uchwały i tylko z tego powodu ich skargę odrzucił bez merytorycznego rozpoznania sprawy. Te skutki zaskarżonego rewizją nadzwyczajną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego są poważne, skoro ze względu na to postanowienie, zainteresowane osoby zostały pozbawione, bez prawem przewidzianych powodów, przysługującego im uprawnienia do zaskarżenia uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uznał za zasadną rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości i orzekł o uchyleniu zaskarżonego postanowienia w myśl art. 210 k.p.a. i art. 422 § 1 k.p.c.

=====