

**Postanowienie z dnia 23 sierpnia 1995 r.
III ARN 18/95**

Wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DZ. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) ograniczone jest terminem wskazanym w art. 199 § 1 KPA w zw. z art. 261a KPA, liczonym od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie o usunięcie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, albo - w wypadku nieudzielenia odpowiedzi na to wezwanie - od dnia, w którym upłynął dwumiesięczny termin przewidziany w art. 35 § 3 KPA. Skarga wniesiona po upływie terminu wymienionego w art. 199 § 1 KPA podlega na podstawie art. 204 § 1 w zw. z art. 216a § 1 KPA odrzuceniu.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Teresa Romer (sprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 23 sierpnia 1995 r. sprawy ze skargi Ewy B. na uchwałę Rady Miasta i Gminy w K. z dnia 17 lutego 1993 r. [...] w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 18 października 1994 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Rada Miasta i Gminy K. podjęła 17 lutego 1993 r. uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy.

W związku z tą uchwałą skarżąca Ewa B. złożyła w dniu 18 kwietnia 1994 r. w Urzędzie Gminy K. pismo z wezwaniem do jej uchylenia w części dotyczącej lokalizacji wysypiska odpadów komunalnych w C. (gmina K.). W piśmie podała, że projektowana w uchwale lokalizacja wysypiska śmieci narusza jej interes prawny. Usytuowanie wysypiska w pobliżu posiadanych przez nią gruntów zmniejsza ich wartość. Do dnia 26 kwietnia 1994 r. Ewa B. nie otrzymała odpowiedzi na swoje pismo. W tym dniu odbyła się sesja Rady Miasta i Gminy K., na której omawiana była też sprawa lokalizacji wysypiska śmieci w C. Radni nie ustosunkowali się wówczas formalnie do złożonego przez Ewę B. wezwania. Ewa B. uczestniczyła w sesji Rady. W dniu 26 lipca 1994 r. za pośrednictwem Rady Miasta i Gminy w K. Ewa B. wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę, w której domagała się uchylenia uchwały z dnia 17 lutego 1993 r.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy K. domagała się oddalenia jej jako nieuzasadnionej. W piśmie podano, że w dniu 9 września 1994 r. na sesji Rady Miejskiej w K. była omawiana sprawa ewentualnego wzruszenia podjętej uchwały we własnym zakresie, jednak ostatecznie Rada nie znalazła podstaw do takiej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu postanowieniem z 18 października 1994 r. skargę odrzucił.

W uzasadnieniu postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny podał, że zgodnie z art. 35 i 36 KPA organom gminy przysługiwał co najmniej 30 dniowy termin na ustosunkowanie się do pisma skarżącej, które w istocie stanowiło wezwanie do usunięcia naruszenia jej interesu prawnego. Nawet przyjęcie, że sprawa ma charakter skomplikowany i termin do zajęcia stanowiska przez organy gminy wynosił 2 miesiące, to upłynął on 18 czerwca 1994 r.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że zgodnie z art. 101 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), w sprawie "wezwania do usunięcia naruszenia" stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Termin 30 dni do wniesienia skargi powinien być liczony od daty bezskutecznego upływu terminu do zajęcia stanowiska przez Radę Miasta i Gminy w K., a ten upłynął 18 lipca 1994 r. Skarga została wniesiona do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu 27 lipca 1994 r., a więc po terminie. Dlatego, zgodnie z art. 204 § 1 KPA, podlega odrzuceniu.

W rewizji nadzwyczajnej od tego postanowienia Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił rażące naruszenie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, art. 199 § 1 KPA oraz art. 3 i art. 86 ust. 3 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) i wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji Rzecznik Praw Obywatelskich podał, że z treści art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, iż skargę na uchwałę organu gminy może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały tą uchwałą naruszone. Wniesienie skargi nastąpić powinno po bezskutecznym wezwaniu organu, który uchwałę podjął, do usunięcia naruszenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym nie określa ani terminu w jakim podmiot uprawniony może wezwać organ gminy, który uchwałę podjął, do usunięcia zapisu uchwały naruszającego jego interes prawny lub uprawnienia, ani terminu w jakim osoba zainteresowana może wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich zarówno "wezwanie do usunięcia naruszenia" jak i wniesienie skargi do sądu administracyjnego po bezskutecznym wezwaniu organu gminy do usunięcia, mogą być złożone w każdym czasie.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1995 r., III AZP 9/95: "1. wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), ograniczone jest terminem wskazanym w art. 216 a § 1 KPA, liczonym od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie do

usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, albo w wypadku nieudzielenia odpowiedzi na to wezwanie - od dnia, w którym upłynął dwumiesięczny termin przewidziany w art. 35 § 3 KPA, 2. skarga o której mowa w pkt. 1 wniesiona po upływie terminu wymienionego w art. 199 § 1 KPA podlega na podstawie art. 204 § 1 w związku z art. 216 a § 1 KPA odrzuceniu". W uchwale tej Sąd Najwyższy zajął się kwestią, która ma decydujące znaczenie przy rozpatrywaniu niniejszej rewizji nadzwyczajnej, a mianowicie: czy wniesienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na uchwałę organu gminy w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym zwanej dalej ustawą o samorządzie terytorialnym, jest ograniczone terminami wskazanymi w art. 199 § 1 KPA i czy w związku z tym skarga taka podlega odrzuceniu w trybie art. 204 § 1 KPA jeżeli zostanie wniesiona po terminie. W rewizji nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, nie stwarza dla wniesienia skargi na uchwałę organu gminy żadnych terminów. Jedynym warunkiem formalnym do wniesienia takiej skargi jest tylko, zdaniem Rzecznika, uprzednie, bezskuteczne wezwanie organu gminy, który uchwałę podjął, do usunięcia naruszenia. Sąd Najwyższy w przytoczonej uchwale zajął co do braku terminów do wniesienia skargi na uchwałę organu samorządu terytorialnego stanowisko odmienne. Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym szczegółowo w uzasadnieniu tej uchwały, art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym daje możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, tak jak to przyjmuje Rzecznik Praw Obywatelskich, po wyczerpaniu drogi postępowania przed organem gminy, a więc po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, skierowanym do tego organu. Bezskuteczność wezwania występuje wówczas, gdy organ gminy odmówi usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, albo gdy w ogóle nie zajmie stanowiska w sprawie. Sąd Najwyższy wyjaśnił problem terminu, jaki obowiązuje organ gminy do załatwienia sprawy i podkreślił, że art. 101 § 3 ustawy o samorządzie terytorialnym wprost odsyła do bezpośredniego stosowania przepisów o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. W konsekwencji organy gminy są obowiązane do załatwienia spraw bez zbędnej zwłoki a nawet niezwłocznie, jeżeli tylko jest to możliwe (art. 35-36 KPA). W sprawach, które wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, załatwienie ich powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 KPA). Maksymalny termin 2 miesiące jest terminem, po upływie którego strona, która wystąpiła do organu gminy z wezwaniem o usunięcie naruszenia, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Jeżeli organ samorządu nie zareagował na wezwanie, wówczas ten sam dwumiesięczny termin będzie przypadał od dnia, w którym organ samorządu powinien był zająć stanowisko. Będzie to początek terminu wymienionego w art. 199 § 1 KPA w związku z art. 216 a § 1 KPA do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zdaniem Sądu Najwyższego, terminem do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę organu samorządu po bezskutecznym wezwaniu o usunięcie naruszenia, jest termin 30 dni określony w KPA. Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że w ustawie o samorządzie terytorialnym kwestia określenia terminów do podejmowania poszczególnych czynności nie została jednolicie uregulowana. Należy przypisać to jednak niedoskonałościom techniczno-legislacyjnym, a nie zamiarowi ustawodawcy odmiennego uregulowania

zaskarżalności uchwał organów gminy w zakresie administracji publicznej. Przepis art. 216 a § 1 KPA jest podstawą do jednoznacznego określenia, iż przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego należy stosować odpowiednio do skarg na uchwały rady gminy. "Odpowiednie" stosowanie przepisów nie może oznaczać dowolności w ich stosowaniu, w szczególności, gdy przepisy o terminach wnoszenia środków odwoławczych i zaskarżaniu decyzji administracyjnych i orzeczeń mają charakter terminów ustawowych, których uchybienie powoduje określone w przepisach procesowych skutki prawne.

W rozpatrywanej sprawie stan faktyczny jest bezsporny. Skarżąca Ewa B. zwróciła się do Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy K. o uchylenie zatwierdzonego uchwałą z 17 lutego 1993 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy K. w zakresie dotyczącym projektowanego wysypiska śmieci w miejscowości C. Pismo to zostało odczytane na posiedzeniu Rady i Miasta Gminy K., które odbyło się 26 kwietnia 1994 r. Skarżąca nie tylko wiedziała o tym posiedzeniu ale uczestniczyła w nim. Zgodnie z art. 35 i 36 KPA, które to przepisy, jak wynika z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wyżej omówionej, mają wprost zastosowanie do organów samorządowych, organom gminy przysługuje co najmniej 30 dniowy termin, w którym winny ustosunkować się do wezwania o usunięcie naruszenia interesu prawnego. Takiego bowiem naruszenia upatrywała skarżąca w uchwale organu samorządowego. Przyjmując nawet, z korzyścią dla skarżącej, jak to uczynił Naczelny Sąd Administracyjny, że sprawa miała charakter skomplikowany i rada gminy mogła podjąć decyzję w ciągu 2 miesięcy od otrzymania wezwania, to termin ten upłynął 18 czerwca 1994 r. Od tej daty powinien być liczony 30 dniowy termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skarga Ewy B. wpłynęła do Naczelnego Sądu Administracyjnego dopiero 27 lipca 1994 r. Skarga ta podlega odrzuceniu na mocy art. 204 § 1 KPA w związku z art. 216 a § 1 KPA. Dlatego Sąd Najwyższy uznał, że zaskarżone postanowienie zapadło bez naruszenia omówionych przepisów prawa. Kierując się przytoczonymi względami Sąd Najwyższy na mocy art. 421 § 1 KPC orzekł jak w sentencji.

N o t k a

Dział VI Kodeksu postępowania administracyjnego - w którym zmieniony był art. 199 - został skreślony przez art. 61 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Termin do wniesienia skargi regulowany jest obecnie w art. 35 wymienionej ustawy. Postanowienie Sąd Najwyższego zapadło w sprawie, w której miały zastosowania dawne przepisy.

Powołana w uzasadnieniu uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 8 czerwca 1995 r., III AZP 9/95 została opublikowana w OSNAPIUS 1995 nr 20 poz. 243.

=====