

Postanowienie z dnia 6 lipca 2001 r.

III RN 121/00

Sąd administracyjny nie ma podstawy do stwierdzenia niedopuszczalności wniesionej w terminie skargi, jeżeli postępowanie administracyjne w trybie nadzoru nie doprowadziło do uchylecia zaskarżonej decyzji.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 lipca 2001 r. sprawy ze skargi Bogdana R. na decyzję Wojewody W. z dnia 6 grudnia 1994 r. [...] w przedmiocie odmowy zatwierdzenia planu realizacyjnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie.

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

Postanowieniem z dnia 20 stycznia 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę Bogdana R. na decyzję Wojewody W. z dnia 6 grudnia 1994 r. utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza Gminy W.-W. z dnia 23 września 1994 r., odmawiającą zatwierdzenia planu realizacyjnego zagospodarowania działek [...] przy ul. M. w W. oraz wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego z pracownią plastyczną na działce [...]. W uzasadnieniu stwierdzono, że skarga została wniesiona 16 stycznia 1995 r., ale jeszcze wcześniej (24 grudnia 1994 r.) skarżący wystąpił z wnioskiem do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o stwierdzenie nieważności tej samej decyzji. Zdaniem NSA powyższa sytuacja spowodowała niedopuszczalność skargi (art. 204 § 1 KPA w związku z art. 68 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) ze względu na wynikający z art. 199 § 3 KPA (w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia skargi) zakaz wniesienia skargi do sądu, jeżeli wszczęto postępowanie administracyjne w celu stwierdzenia nieważności decyzji.

Od postanowienia powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną zarzucając rażąco naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 199 § 3 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Powołując te podstawy RPO wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy NSA do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że zawarta w zaskarżonym postanowieniu interpretacja art. 199 § 3 KPA pozostaje w sprzeczności z uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 października 1992 r., III AZP 18/92 (OSNCP 1993 z. 5, poz. 67), którą RPO podziela. Przy takim rozumieniu art. 199 § 3 KPA jaki prezentuje NSA organ administracji uzyskiwałby definitywne wyłączenie decyzji spod kontroli sądowej wszczynając jakiegokolwiek postępowanie nadzwyczajne, gdyż w tym czasie upływałby termin przewidziany do wniesienia skargi. W rozpoznawanej sprawie postępowanie kontrolne w nadzwyczajnym trybie przed organem administracji zostało wprowadzone wszczęte na żądanie strony, a nie z urzędu, ale wniesienie w ustawowym terminie również skargi do sądu administracyjnego wskazuje, że strona wyraziła chęć wszechstronnego zbadania ostatecznej decyzji administracyjnej. Tymczasem, z jednej strony postępowanie administracyjne w nadzwyczajnym trybie zakończyło się decyzją odmawiającą stwierdzenia nieważności, a z drugiej strony pozbawienie skarżącego możliwości poddania sądowej kontroli decyzji administracyjnej w wyniku przyjętej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego interpretacji art. 199 § 3 KPA spowodowało zamknięcie drogi sądowej kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej w zakresie jej zgodności z prawem, zawężając tę kontrolę jedynie do przesłanek uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 § 1 KPA). Kontrola w powyższym zakresie nie wyklucza natomiast uchylenia zaskarżonej decyzji z innych przyczyn, o czym świadczy choćby treść art. 207 § 2 i § 3 KPA przed jego uchyleniem, który ewentualnie miałby w sprawie zastosowanie. Sąd administracyjny naruszył w ten sposób art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika nie jest przy tym istotne, że w orzecznictwie i doktrynie prezentowane były dotychczas obydwa kierunki wykładni art. 199 § 3 KPA. Wykładnia prowadząca do naruszenia podstawowych norm konstytucyjnych, takich jak prawo do sądu w przewidzianym przez ustawę zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich, musi być uznana za rażąco naruszającą prawo i interes Rzeczypospolitej Polskiej, co jest podstawą rewizji nadzwyczajnej. Wniesienie rewizji nadzwyczajnej.

czajnej w tej sprawie jest uzasadnione tym bardziej, że brzmienie art. 35 ust. 2 obecnej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zawiera podobną treść, co uchylony już art. 199 § 3 KPA i jego stosowanie może rodzić podobne wątpliwości.

Sąd Najwyższy uznaje stanowisko rewizji nadzwyczajnej i przedstawioną w niej argumentację za zasadne, mając na uwadze co następuje. Wyrażona w zaskarżonym postanowieniu interpretacja wydaje się odpowiadać logicznej i gramatycznej analizie tekstu art. 199 § 3 KPA (obecnie art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Pomimo to jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 15 października 1992 r. – wówczas przede wszystkim w oparciu o argumenty z zakresu wykładni funkcjonalnej i systemowej – znalazł dostateczne podstawy do wydobycia z tekstu art. 199 § 3 KPA normy prawnej nie pozostającej w sprzeczności z zasadą pełnej – co do zgodności z prawem – zaskarżalności do sądu administracyjnego decyzji administracyjnej, co do której strona wyczerpała środki odwoławcze procedury administracyjnej. Mianowicie zwrócono uwagę na to, że określony w art. 199 § 3 KPA zakaz wniesienia skargi do sądu jest zrelatywizowany określonym stanem postępowania administracyjnego w jego tak zwanych nadzwyczajnych trybach. „Nie można wnieść skargi do Sądu, jeżeli toczy się postępowanie w celu zmiany i uchylecia lub stwierdzenia nieważności aktu albo innej czynności”. W tym zacytowanym wyżej tekście wyrażony został zakaz dwutorowego równoległego postępowania – administracyjnego i sądowego – skoro każde z nich ukierunkowane jest na ten sam cel. Jeżeli jednak postępowanie administracyjne w trybie nadzoru kończy się bez uwzględnienia celu zgodnego z interesem strony skarżącej, to powstaje sytuacja dezaktualizująca istotę przedmiotowego zakazu, a sąd administracyjny nie powinien uchylać się od kontroli legalności zaskarżonego aktu administracyjnego (por. art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Chodzi bowiem o sytuację, w której zaskarżonej decyzji nie uchylono w postępowaniu administracyjnym i w związku z tym odmowa kontroli sądowej pozostawałaby nieuchronnie w konflikcie z zasadą prawa do sądu. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podzielać powołaną uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 15 października 1992 r. stwierdził, że jej założenia powinny stanowić interpretacyjne tło oceny sprawy niniejszej tym bardziej, że po pierwsze, w sprawie tej nastąpiło odrzucenie skargi do Sądu już po odmowie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i po drugie, że takie

orzeczenie Sądu Administracyjnego zapadło już pod rządami konstytucyjnie określonego prawa do sądu (por. powołane w rewizji nadzwyczajnej - art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uznając, że rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwioną podstawę orzekł stosownie do art. 393¹³ § 1 KPC zastosowanego odpowiednio w myśl art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====