



Warszawa, dn. 21 marca 1995 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77 RPO/174211/94/X/DG
00-090 Warszawa
Tel. 274202 RPO/174010/94/X/KMS
Fax 276 455

Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna
Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
W A R S Z A W A

W N I O S E K

Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące wątpliwości i wywołujące rozbieżności w orzecznictwie.

Na podstawie: art. 16, Ust. 2, pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz. 471) oraz art. 13, pkt 3 i art. 16, ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48):

w n o s z ę

o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące wątpliwości w praktyce i wywołujące rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- "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 (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) jest ograniczone terminami wskazanymi w art. 199 § 1 k.p.a. w związku z art. 216 a § 1 k.p.a. i czy w związku z powyższym skarga taka podlega odrzuceniu w trybie art. 204 § 1 k.p.a., jako wniesiona po terminie".

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

I. Art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym stwierdza, że: "każdy, czyj interes prawny czy uprawnienia zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego".

Do wezwania do usunięcia naruszenia należy stosować przepisy o załatwianiu spraw w postępowaniu administracyjnym, to jest art. 35 i art. 36 k.p.a.

Natomiast art. 101 w żadnym ustępie nie określa terminu w jakim skarga może być skutecznie wniesiona. Jedyne ramy czasowe podaje odesłanie do art. 94 ustawy o samorządzie terytorialnym, zawarte w art. 101, ust. 4, z którego wynika, że po upływie roku od daty podjęcia uchwały sąd nie stwierdza nieważności uchwały, lecz o ile istnieją przesłanki dla stwierdzenia nieważności, sąd orzeka o niezgodności uchwały z prawem.

Z kolei dyspozycja art. 216 a § 1 k.p.a. nakazuje, aby przepisy działu o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego - stosować odpowiednio do skarg na uchwały organów gminy. W dziale tym znajduje się art. 199 § 1 k.p.a., który stwierdza, iż skargę na decyzję organu administracji państwowej, wnosi się do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od daty doręczenia decyzji.

Powstaje pytanie, czy "odpowiednie" stosowanie przepisów działu, może być przesłanką uzasadniająca odrzucenie, wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, skargi na uchwałę organu gminy, jako wniesionej po terminie wskazanym w art. 199 § 1 k.p.a., przy uwzględnieniu dwumiesięcznego terminu maksymalnego (art. 35 k.p.a.), jak i dla ustosunkowania się do wezwania, przysługujące organowi wezwanemu do usunięcia naruszającego interes prawny czy uprawnienie skarżącego, zapisu uchwały podjętej przez ten organ.

Wątpliwości nasilają się szczególnie, gdy organ wezwany do usunięcia naruszenia pozostawia wezwanie bez żadnej odpowiedzi.

II. Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają, wnioski obywateli o wniesienie rewizji nadzwyczajnej od postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skarg złożonych w trybie art. 101 Ustawy o samorządzie terytorialnym, jako wniesionych po terminie.

Problematyka uchybienia terminu do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy, wywołuje poważne wątpliwości Rzecznika, szczególnie na tle rozbieżności w orzecznictwie NSA.

W dwóch sprawach, które w formie wniosku o wniesienie rewizji nadzwyczajnej, wpłynęły do Rzecznika Praw Obywatelskich, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął pogląd, że wniesienie w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, skargi na uchwałę organu gminy ograniczone jest terminem wskazanym w art. 199 § 1 k.p.a. w związku z art. 216 a § 1 k.p.a.

W obu sprawach, oznaczonych sygnaturami: SA/Wr/1801/94 i SA-P-2829/94 Sąd postanowił odrzucić Skargi, jako wniesione z naruszeniem terminu określonego w art. 199 § 1 k.p.a. Zdaniem Sądu, co prawda art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym nie określa terminu dla Wniesienia skargi, jednakże wynika on z art. 216 a § 1 k.p.a. który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów działu o zaskarżaniu decyzji, do skarg wnoszonych na uchwały organów gminy. W związku z tym, w sprawach skarg wnoszonych w trybie art. 101 u.o.s.t. mają zastosowanie przepisy art. 199 § 1 k.p.a., z którego treści wynika, że termin do wniesienia skargi upływa po trzydziestu dniach od doręczenia stronie stanowiska organu gminy, będącego odpowiedzią na wezwanie do usunięcia kwestionowanego postanowienia uchwały. W razie zaś, gdy organ gminy nie odpowie na to wezwanie, początek biegu terminu do wniesienia skargi powinien być liczony od upływu terminu, w którym organ zobowiązany był odpowiedzi udzielić, terminy załatwiania spraw określa art. 35 k.p.a., przy czym najdłuższy termin załatwienia sprawy, jeżeli uznana została za szczególnie skomplikowana, wynosi dwa miesiące.

Upływ tych terminów rozpoczyna więc, bieg trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi do NSA.

Ponieważ obie skargi złożone zostały po upływie trzech miesięcy od wniesienia przez Skarżących wezwania do usunięcia kwestionowanych postanowień Uchwał Organów gminy pomimo, iż organy do których skierowane zostały wezwania, pozostawiły je bez żadnej odpowiedzi, sąd postanowił odrzucić skargi, jako wniesione z naruszeniem terminu.

Przedstawione powyżej stanowiska NSA - Ośrodków Zamiejscowych we Wrocławiu i w Poznaniu budzą poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególnie w związku z opublikowanym w ONSA nr 4/94 wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 1993 r. sygn. akt. IV/SA/698/92.

W wyroku tym Sąd przyjął pogląd, iż przewidziany w art. 199 § 1 k.p.a. trzydziestodniowy termin wniesienia skargi nie dotyczy skarg na uchwały organów gminy wnoszonych w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym; skargi takie można wnosić w każdym czasie, przy czym - jeżeli minie rok od podjęcia zaskarżonej uchwały - wcześniejsze uprawnienie sądu do stwierdzenia nieważności uchwały ustępuje uprawnieniu do stwierdzenia jej niezgodności z prawem.

Powoływany wyrok NSA jest w istocie krytyką innych orzeczeń NSA, stwierdzających, że wnoszenie w trybie art. 101 u.o.s.t. skarg na uchwały organów gminy jest ograniczone terminem wskazanym poprzez "odpowiednie" zastosowanie art. 199 § 1 k.p.a.

W uzasadnieniu do wyroku Sąd stwierdza, że istotnie art. 216 a § 1 k.p.a. nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów działu o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego, do skarg na uchwały organów gminy, w dziale tym mieści się zastosowany art. 199 § 1 k.p.a., określający termin wniesienia skargi na decyzję administracyjną. Jednakże odpowiednie stosowanie przepisów tego działu nie pozwala na zastosowanie art. 199 § 1 k.p.a. do skarg na uchwały organów gminy.

Potwierdza to analiza przepisów rozdziału 10 - ustawy o samorządzie terytorialnym, który reguluje nadzór nad działalnością komunalną. W rozdziale tym znalazły się przepisy, które określają terminy, w jakich dana czynność może być podjęta, np, art. 91

ust. 1 ustawy podaje termin, w którym organ nadzoru może orzec o nieważności Uchwały organu gminy, zaś art. 90 ust. 1 określa termin wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzoru oraz stanowisko zajęte w trybie art. 89 tej ustawy.

Nie jest to wyliczenie wyczerpujące.

Powyższe regulacje świadczą o tym, że inne przypadki zaskarżania do sądu administracyjnego rozstrzygnięć organów samorządowych i organów nadzoru nie podlegają ograniczeniu terminem.

Ponadto rozdział ten nie zawiera żadnego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. do terminów wnoszenia skarg do sądu administracyjnego na uchwały organów gminy.

Art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym zawiera pewne nakazy, co do terminów, ale są to nakazy adresowane do organu gminy (ust. 3) oraz do sądu administracyjnego (ust. 4).

Zgodnie z treścią art. 101 ust. 3 do wezwania do usunięcia naruszenia organy gminy mają stosować wskazane w art. 35 i art. 36 k.p.a. terminy dla załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Natomiast art. 101 ust. 4 ustawy, poprzez odesłanie do art. 94 tej ustawy stwierdza, iż po upływie roku od podjęcia kwestionowanej uchwały, sąd o ile istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności może orzec nie o jej nieważności, lecz o niezgodności Uchwały z prawem.

Art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym nie określa natomiast żadnych ram czasowych ani dla złożenia przez zainteresowanego wezwania do usunięcia naruszenia, ani dla wniesienia skargi do sądu administracyjnego, z tego wniosek, iż zarówno wezwanie organu gminy do usunięcia kwestionowanego zapisu uchwały, jak i złożenie skargi do sądu administracyjnego, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, mogą być złożone w każdym czasie.

Przedstawiony w wyroku z dnia 13 maja 1993 r. Sygn.akt.: 1V/SA/698/92 pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zgodny ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianej kwestii prawnej zwłaszcza, że uchwały organów gminy, w przeciwieństwie do

decyzji administracyjnych nie zawierają pouczenia o przysługujących stronie, w tym wypadku podmiotom, których interesów prawnych lub uprawnień dotyczy uchwała, środkach prawnych i terminach zaskarżenia uchwał.

III. W przedstawianych uprzednio postanowieniach Sądu, odrzucających skargi jako wniesione po terminie, szczególną uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił fakt, iż organy gminy wezwane do usunięcia kwestionowanych zapisów uchwał pozostawiły wezwania bez odpowiedzi, pomimo iż zgodnie z art. 35 k.p.a. w związku z art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym zobowiązane były ustosunkować się do wezwania i udzielić skarżącym stosownej odpowiedzi na piśmie. Ta bezczynność organów gminy stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadą udzielania pomocy prawnej stronom postępowania administracyjnego przez organy administracji państwowej; Zgodnie z treścią art. 9 k.p.a. organy administracji mają obowiązek należycie i wyczerpująco informować strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Artykuł ten ponadto zobowiązuje organy administracji państwowej do czuwania nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznamomości przepisów prawa. Jest więc to swoisty wyjątek od przyjętej powszechnie zasady "ignorantia iuris nocet".

W omawianych sprawach organy gmin nie tylko nie poinformowały skarżących o zajętych stanowiskach, ale także nie udzieliły stronom żadnych wskazówek, co do przysługujących im praw w związku z zakwestionowaniem przez strony Uchwał podjętych przez te organy.

NSA podejmując postanowienia o odrzuceniu skarg i uzasadniając je tym, iż skargi zostały wniesione po terminie sankcjonuje zawinioną bezczynność organów gminy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażony w postanowieniach NSA pogląd o terminach wnoszenia skarg na uchwały organów

gmin, w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, może skutkować tym, że organy administracji samorządowej będą celowo nadmiernie wydłużać terminy załatwiania spraw, w których obywatele zwracają się do organu z wezwaniem do usunięcia kwestionowanego zapisu uchwały podjętej przez ten organ, czy też jak w omawianych powyżej sprawach pozostawiać pisma stron bez odpowiedzi licząc, iż upływ terminów wyrażonych w art. 35 k.p.a. i art. 199 § 1 kpa w zw. z art. 216 a § 1 k.p.a. spowoduje bezskuteczność wniesienia skargi do NSA w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Prof.dr Tadeusz Zieliński