

**Postanowienie z dnia 20 czerwca 1995 r.  
III ARN 21/95**

**Organ gminy, do którego wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) jest zobowiązany niezwłocznie po otrzymaniu tego wezwania powiadomić stronę, że w razie bezskutecznego upływu dwumiesięcznego terminu do załatwienia sprawy przysługuje, skarga do sądu administracyjnego(art. 9 k.p.a.).**

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski, Teresa Flemming-Kulesza, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 1995 r. sprawy ze skargi Macieja K. na uchwałę [...] Rady Miejskiej w D. z dnia 27 października 1993 r. w przedmiocie uznania obiektów przyrodniczych za pomniki przyrody ożywionej na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...]od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 9 listopada 1994 r. [...]

p o s t a n o w i ł

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie i przywrócić termin do wniesienia skargi.

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

W dniu 27 października 1993 r. Rada Miejska w D. podjęła uchwałę [...] w sprawie uznania za pomniki przyrody ożywionej obiektów przyrodniczych, wymienionych w załączniku do uchwały, znajdujących się w granicach administracyjnych miasta D. Dnia 14 lutego 1994 r. Maciej K., zamieszkały w D. przy ulicy W.P., wystąpił do Rady Miejskiej w D. z wezwaniem do usunięcia naruszenia jego interesu prawnego poprzez uchylene § 2 pkt 1 powyższej uchwały ustanawiającej zakaz "ustawiania obiektów nietrwale związanych z gruntem i składowaniem przedmiotów w obrębie pionowego rzutu drzew", ponieważ przepis ten narusza jego uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do gruntu sąsiadującego z gruntem, na którym umiejscowiony jest obiekt objęty ochroną. Na złożone w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) wezwanie nie otrzymał żadnej odpowiedzi, wobec czego w dniu 19 lipca 1994 r. zaskarżył wymienioną uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu. W odpowiedzi na skargę wniesioną za pośrednictwem Urzędu Miejskiego w D. Rada Miejska wniosła o jej odrzucenie, jako złożonej po terminie lub w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o oddalenie skargi. Zdaniem Rady Miejskiej w sytuacji, gdy nie zajęła ona stanowiska w sprawie, bieg terminu do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoczyna się od upływu terminu określonego przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, tzn. wynosi zgodnie z art. 35

k.p.a. maksymalnie dwa miesiące.

W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym skarżący w piśmie procesowym z dnia 26 sierpnia 1994 r. zakwestionował pogląd prawny Rady Miejskiej dotyczący uchybienia terminu do wniesienia skargi, gdyż jego zdaniem z art. 216 § 3 k.p.a. i art. 216a § 1 k.p.a. wynika, że skarga może być złożona w każdym czasie. Jednakże, gdyby Sąd nie podzielił tego poglądu, skarżący wnosi o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, gdyż mógł błędnie rozumieć treść art. 216 k.p.a.

Postanowieniem z dnia 9 listopada 1994 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu oddalił wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi, złożony przez Macieja K. oraz odrzucił skargę, wniesioną przez skarżącego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym na uchwałę Rady Miejskiej w D. z dnia 27 października 1993 r. W kwestii zgłoszonego przez skarżącego wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że nietrafne jest stanowisko skarżącego, jakoby skargę wniesioną na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym można wnosić w każdym czasie. Wprawdzie powyższy przepis terminu tego nie określa, jednakże wynika on z art. 216 k.p.a. nakazującego odpowiednie stosowanie w takiej sytuacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących zaskarżania decyzji administracyjnych. W ocenie Sądu w sprawach skarg wnoszonych na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym mają więc zastosowanie reguły określone w art. 199 § 1 k.p.a., a w konsekwencji należy przyjąć, że termin do wniesienia skargi upływa po trzydziestu dniach od dnia doręczenia stronie stanowiska rady gminy, będącego równocześnie odpowiedzią na wezwanie do usunięcia kwestionowanego postanowienia uchwały organu gminy. W przypadku zaś, gdy organ gminy nie odpowiada na to wezwanie, początek biegu terminu do wniesienia skargi powinien być liczony od upływu terminu, w którym organ był zobowiązany odpowiedzi udzielić. Terminy załatwiania spraw są określone w art. 35 i 36 k.p.a, przy czym najdłuższy z tych terminów wynosi dwa miesiące, a zatem upływ tych terminów powoduje, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozpoczęcie biegu trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że wniosek skarżącego o przywrócenie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest zasadny, bowiem zgodnie z treścią art. 168 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. przywrócenie terminu może nastąpić tylko wówczas, gdy uchybienie terminu do dokonania czynności przed sądem nie jest następstwem zawinienia przez stronę ubiegającą się o przywrócenie terminu, przy czym chodzi w tym przypadku o czynniki obiektywne, nie zaś o subiektywne następstwa przekroczenia terminu. Przekonanie skarżącego, że skargę może wnieść w każdym czasie i dowolnie przez siebie wybranym terminie stanowiło jego subiektywne przekonanie o treści przepisów prawnych i nie może stanowić podstawy do przywrócenia terminu. Zasada informowania stron o treści przepisów prawnych ma zastosowanie tylko wtedy, gdy strona podejmuje czynności przed organem, nie dotyczy natomiast sytuacji, gdy mimo wcześniej podjętego działania strona w dalszym toku postępowania jest bierna i nie podejmuje starań o uzyskanie od organu wykładni czy też wskazówek o dalszych czynnościach, jakie w danej sprawie należałoby podjąć.

Powyższe postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją

nadzwyczajną Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając temu postanowieniu rażące naruszenie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, art. 199 § 1 k.p.a. w związku z art. 216a § 1 k.p.a. 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), wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, że przepis ten nie przewiduje żadnego terminu dla wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Jedyne ramy czasowe określa odesłanie do art. 94 ustawy o samorządzie terytorialnym, zawarte w art. 101 ust. 4 tej ustawy, z którego wynika, iż po upływie roku od daty podjęcia uchwały sąd nie stwierdza nieważności uchwały, lecz o ile istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd orzeka o niezgodności uchwały z prawem. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, jakoby do skarg wnoszonych w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym miał zastosowanie art. 199 § 1 k.p.a., nie jest trafny. Zdaniem rewidującego odpowiednie stosowanie przepisów działu o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego nie pozwala na stosowanie 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 znajdują się przepisy określające terminy, w jakich dana czynność może być podjęta, na przykład art. 91 ust. 1, art. 98 ust. 1, co świadczy o tym, że inne przypadki zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć organów samorządowych nie podlegają ograniczeniu terminem. Ponadto dział ten nie zawiera żadnego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. o terminach wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na uchwały organów gminy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym nie określa żadnych ram czasowych ani dla wezwania do usunięcia naruszenia, ani dla wniesienia skargi przez podmiot uprawniony, z czego wynika, że zarówno wezwanie organu do usunięcia kwestionowanego postanowienia uchwały, jak i złożenie skargi do sądu administracyjnego po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia mogą być złożone w każdym czasie. Zastrzeżenie Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również wyrażony przez NSA pogląd, że niezajomość przez skarżącego terminów wnoszenia skarg nie może stanowić okoliczności uzasadniającej przywrócenie terminu do wniesienia skargi, skoro skarżący nie podjął starań o uzyskanie od gminy wykładni przepisów prawa czy też wskazówek o dalszych krokach, jakie w sprawie może podjąć, w związku z brakiem odpowiedzi organu na pismo z wezwaniem do usunięcia naruszenia. Z treści bowiem art. 9 k.p.a. nie wynika, że organy administracji udzielają informacji tylko na wniosek zainteresowanej strony. Przeciwnie, ponieważ jest to obowiązek organów administracji, powinny one informować strony o przysługujących im uprawnieniach z urzędu. Skoro uchwały organów gmin, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnych, nie zawierają pouczenia o przysługujących środkach prawnych, to organy te, zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, tym bardziej powinny informować stronę, która składa zastrzeżenia do treści uchwały, o przysługujących jej prawach. Bezzasadne odrzucenie skargi przez Naczelną Sąd Administracyjny rażąco narusza wyrażoną w art. 3 Przepisów Konstytucyjnych zasadę praworządności oraz

wyrażoną w art. 86 ust. 3 tych Przepisów zasadę sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażony w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym nie określa żadnych ram czasowych ani dla wezwania do usunięcia naruszenia, ani dla wniesienia skargi przez podmiot uprawniony, z czego wynika, że zarówno wezwanie organu do usunięcia kwestionowanego postanowienia uchwały, jak i złożenie skargi do sądu administracyjnego po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia mogą być wniesione w każdym czasie, nie jest trafny. Jak bowiem wyjaśnił skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 8 czerwca 1995 r., III AZP 9/95 wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym ograniczone jest terminem wskazanym w art. 199 § 1 k.p.a. w związku z art. 216a § 1 k.p.a., liczonym od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, albo - w przypadku nieudzielenia odpowiedzi na to wezwanie - od dnia, w którym upłynął dwumiesięczny termin przewidziany w art. 35 § 3 k.p.a. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wyraził trafny pogląd, iż z konstrukcji art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, że osoba zainteresowana nie ma ograniczenia czasowego do wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia uchwałą, podjętą przez organ gminy w sprawie zakresu administracji publicznej. Ustawodawca wprowadził w tym przepisie możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego dopiero po wyczerpaniu tej drogi postępowania, spowodowanej bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skierowanym do organu, który wydał kwestionowaną uchwałę. Orzekający w niniejszej sprawie skład Sądu Najwyższego w pełni podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, że wezwanie do usunięcia naruszenia będzie bezskuteczne, gdy organ odmówi usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia albo gdy w ogóle nie wypowie się w tym przedmiocie lub nie udzieli żadnej odpowiedzi w terminie, jaki obowiązuje do załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym. W świetle regulacji przyjętej w art. 35 k.p.a., do której odsyła art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, należy przyjąć, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu powoływanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego, że dopiero po upływie dwumiesięcznego terminu (art. 35 § 3 k.p.a.), który jest maksymalnym terminem załatwienia sprawy szczególnie skomplikowanej, osoba zainteresowana, która wystąpiła do organu gminy z wezwaniem do usunięcia naruszenia, może zaskarżyć uchwałę organu gminy do sądu administracyjnego.

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 treści decyzji, ma więc zastosowanie do skarg na uchwałę organu gminy z tą zmianą, że początek biegu terminu do wniesienia skargi jest liczony od dnia udzielenia 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 k.p.a. W konsekwencji należy przyjąć, że skarga, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie

terytorialnym, wniesiona do sądu administracyjnego z pominięciem trybu uprzedniego "bezsuktecznego wezwania", jak również po upływie terminu do jej wniesienia jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu na podstawie art. 204 § 1 k.p.a., jeżeli nie ma podstaw do przywrócenia terminu.

Wyrażony w uzasadnieniu postanowienia kwestionowanego niniejszą rewizją nadzwyczajną pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że przekonanie skarżącego, iż skargę może wnieść w każdym czasie i dowolnie przez siebie wybranym terminie stanowiło jego subiektywne przekonanie o treści przepisów prawnych i w świetle art. 168 § 1 k.p.c. nie może stanowić podstawy do przywrócenia terminu, nie jest trafny. Należy bowiem stwierdzić, że art. 211 k.p.a. stanowiący, iż w sprawach nieuregulowanych w Dziale VI stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego, zawiera ogólne odesłanie do przepisów k.p.c., co oznacza, że stosowanie przepisów k.p.c. w postępowaniu przed sądem administracyjnym ma charakter posiłkowy, a przepisy te stosuje się odpowiednio, tzn. odpowiednio do szczególnego charakteru postępowania przed tym sądem. W związku z tym określone w art. 168 § 1 k.p.c. kryterium braku winy jako przesłanki zasadności wniosku o przywrócenie terminu należy w postępowaniu przed sądem administracyjnym oceniać nie tylko pod kątem obowiązku strony do zachowania szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowej, lecz także w świetle określonych prawem obowiązków organów administracji publicznej w postępowaniu poprzedzającym postępowanie sądowo-administracyjne. Odnośnie przekonania skarżącego, że skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona w każdym czasie po złożeniu wniosku o usunięcie naruszenia kwestionowanym przepisem uchwały organu gminy interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, należy stwierdzić, że w świetle wchodzących w rachubę niejednoznacznie zredagowanych przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym i równie niejednoznacznego, zawartego w art. 101 ust. 2 tej ustawy, odesłania do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przekonanie takie było usprawiedliwione. Jak bowiem wynika z analizy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego tego zagadnienia, przedstawionej w powoływanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego, wyrażane w nim poglądy były rozbieżne w kwestii ram czasowych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu gminy. Należy w związku z tym przyjąć, że nie jest prawidłowe obarczanie obywateli ujemnymi konsekwencjami wynikającymi z rozbieżnej wykładni przepisów prawnych stosowanej przez organy administracji i sądy, zwłaszcza wtedy, gdy powołanie się w konkretnym przypadku na rezultaty tylko jednego, najmniej korzystnego dla obywateli, kierunku wykładni prowadzi wprost do ograniczenia lub zakwestionowania prawa obywateli do sądu. Należy ponadto podkreślić, że ocena braku winy skarżącego, który nie dokonał w terminie czynności procesowych, jest wprawdzie pozostawiona uznaniu sądu, to jednak Naczelny Sąd Administracyjny oddalając wniosek skarżącego o przywrócenie terminu uczynił to w oparciu o błędne przekonanie, że wyrażona w art. 9 k.p.a. zasada informowania stron o treści przepisów prawnych ma zastosowanie tylko wtedy, gdy strona podejmuje czynności przed organem, nie dotyczy natomiast sytuacji, gdy mimo wcześniej podjętego działania strona w dalszym toku postępowania jest bierna i nie podejmuje starań o uzyskanie od organu wykładni czy też wskazówek o dalszych czynnościach, jakie w danej sprawie należałoby podjąć. Należy w tej kwestii przyjąć odmienny, przedstawiony w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw

Obywatelskich pogląd, że z treści art. 9 k.p.a. nie wynika, że organy administracji udzielają informacji tylko na wniosek zainteresowanej strony. Z konstrukcji tego przepisu wynika jednoznacznie, że ponieważ jest to ustawowo określony obowiązek organów administracji, powinny one informować strony o przysługujących im uprawnieniach z urzędu. Skoro ponadto uchwały organów gmin, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnych, nie zawierają pouczenia o przysługujących środkach prawnych, to organy te, jak słusznie twierdzi wnoszący rewizję nadzwyczajną, tym bardziej powinny informować stronę, która składała zastrzeżenia do treści uchwały, o przysługujących jej prawach.

Należy również stwierdzić, że jeżeli początek biegu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu gminy nie został wyraźnie określony w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym ani też nie dało się go jednoznacznie określić w drodze wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w tej kwestii zajmował niejednolite stanowisko, to należy przyjąć, że obywatel, który złożył w przepisanej ustawą trybie wniosek o usunięcie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia uchwałą organu gminy i nie otrzymał żadnej odpowiedzi organu gminy na ten wniosek, mógł pozostawać w usprawiedliwionym ze względu na wyrażoną w art. 8 zasadę zaufania obywateli do organów państwa przekonaniu, że brak odpowiedzi świadczy o tym, iż sprawa jest w toku załatwienia przez ten organ, że zostanie poinformowany o sposobie załatwienia sprawy oraz że w przypadku, gdyby jego bezczynność w oczekiwaniu na wynik sprawy prowadziła do ujemnych dla niego konsekwencji procesowych, wówczas zostanie powiadomiony przez właściwe organy o takich konsekwencjach jego bezczynności. Ze względu na uregulowania zawarte w art. 8 i 9 k.p.a. oraz w związku ze szczególnym charakterem postępowania w sprawie usunięcia naruszenia i związanych z tym konsekwencji upływu dwumiesięcznego terminu jej załatwienia przez organ gminy, do którego wpłynął stosowny wniosek należy stwierdzić, że organ gminy po otrzymaniu takiego wniosku jest zobowiązany niezwłocznie powiadomić wnioskodawcę o tym, że w razie bezskutecznego upływu tego terminu przysługuje mu skarga do sądu administracyjnego.

Z powyższych względów, na podstawie art. 422 § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

=====