

Postanowienie z dnia 10 lipca 2002 r.

III RN 52/02

Skarga na uchwałę organu gminy (art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) może być wniesiona, poczynwszy od dnia doręczenia skarżącemu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lipca 2002 r. sprawy ze skargi NSZZ „Solidarność” - Regionu Mazowsze Komisji Międzyzakładowej Taksówkarzy Zawodowych Miasta Stołecznego Warszawy na uchwałę Rady Miasta stołecznego Warszawy z dnia 17 kwietnia 2000 r. [...] w przedmiocie dodatkowego wyposażenia taksówek na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2001 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie.

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

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2001 r. [...] w sprawie ze skargi Międzyzakładowej Komisji Taksówkarzy Zawodowych miasta stołecznego Warszawy NSZZ "Solidarność" na uchwałę Rady Warszawy [...] z dnia 17 kwietnia 2000 r. w przedmiocie dodatkowego wyposażenia taksówek, doręczonego skarżącej dnia 15 października 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił rażące naruszenie przez błędną wykładnię art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.

74 ze zm.) oraz art. 57 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Uchwałą [...] podjętą w dniu 17 kwietnia 2000 r. Rada Warszawy wprowadziła obowiązek instalowania w taksówkach drukarek. Uznając, iż uchwała narusza interes prawny taksówkarzy, Międzyzakładowa Komisja Taksówkarzy Zawodowych Warszawy NSZZ "Solidarność" pismem z dnia 15 lutego 2001 r. wezwała organ, który ją wydał, do usunięcia naruszenia interesu prawnego. W dniu 9 kwietnia 2001 r. Rada Warszawy podjęła uchwałę o uznaniu wezwania Międzyzakładowej Komisji Taksówkarzy Zawodowych za niezasadne i o odmowie uchylenia kwestionowanej uchwały w przedmiocie dodatkowego wyposażenia taksówek. Odpowiedź Rady Warszawy na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa została doręczona podmiotowi wzywającemu w dniu 19 kwietnia 2001 r. Tego samego dnia Międzyzakładowa Komisja Taksówkarzy Zawodowych wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę w przedmiocie dodatkowego wyposażenia taksówek.

Sąd administracyjny uznał, iż skarga jest niedopuszczalna i odrzucił ją na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o NSA. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podniósł, iż określony w art. 35 ust. 1 ustawy o NSA termin do wniesienia skargi dotyczy też skarg składanych w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, z tym, że bieg tego terminu rozpoczyna się od doręczenia odpowiedzi na wezwanie skierowane do organu, który podjął uchwałę lub od momentu upływu dwóch miesięcy w przypadku milczenia organu. Uchwała Rady Warszawy odmawiająca uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego została doręczona skarżącej w dniu 19 kwietnia 2001 r. i w tym samym dniu wniesiono skargę do NSA. Zdaniem sądu administracyjnego, z uwagi na art. 57 § 1 KPA, który stanowi, że jeśli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie (w tym przypadku doręczenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego), przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło, procesowa możliwość wniesienia skargi zaistniała dopiero 20 kwietnia 2001 r. Zatem wniesienie skargi w dniu 19 kwietnia 2001 r. było niedopuszczalne.

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega w zaskarżonym postanowieniu rażące naruszenie prawa, skutkujące negatywnie w sferze praw i wolności obywatelskich. Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie 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. Z konstrukcji tego przepisu wynika, że możliwość zwrócenia się przez określony podmiot o ochronę interesu prawnego lub uprawnienia na drodze postępowania przed sądem administracyjnym powstaje dopiero od dnia, w którym okaże się, że jego wystąpienie o usunięcie naruszenia, skierowane do organu gminy, nie odniosło zamierzonego skutku. Wezwanie do usunięcia naruszenia jest bezskuteczne, gdy organ gminy nie udzieli w terminie dwóch miesięcy odpowiedzi na wezwanie (nie zajmie stanowiska w przedmiocie naruszenia) albo gdy odmówi usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. W przedmiotowej sprawie, Rada Warszawy negatywnie odpowiedziała na wezwanie Międzyzakładowej Komisji Taksówkarzy Zawodowych do usunięcia naruszenia interesu prawnego. Po otrzymaniu odpowiedzi i zapoznaniu się z jej treścią (o czym świadczy tekst skargi do NSA) - jeszcze tego samego dnia - podmiot, którego interes prawny został naruszony uchwałą Rady Warszawy, zaskarżył ją do sądu administracyjnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że skarga została wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego. W zaskarżonym postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż wniesienie skargi do sądu w tym samym dniu, w którym doręczona została odmowna odpowiedź organu gminy na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jest niedopuszczalne z uwagi na art. 57 § 1 KPA. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pogląd taki nie jest trafny. Przepis ten określa sposób obliczania terminu, wyznaczonego w dniach, stanowiąc, że jeśli początkiem tego terminu jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Niewątpliwie, takie rozwiązanie zostało przyjęte przez ustawodawcę w celu ochrony praw strony postępowania, skoro de facto wydłuża okres, w jakim strona powinna dokonać czynności procesowej, dzięki pomijaniu przy obliczaniu terminu dnia wystąpienia zdarzenia, które inny przepis prawa określił jako początek terminu. Tak też zdaniem Rzecznika należy rozumieć istotę przepisu. Dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny interpretacja art. 57 § 1 KPA, z której wynika, że strona nie ma możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego (podjęcia obrony swoich praw), aż do momentu, gdy rozpocznie bieg termin, o którym mowa w tym przepisie, przeczy celowi dla którego został on ustanowiony i zakłada brak logicznego uzasadnienia dla działania ustawodawcy. Jest ona także sprzeczna ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uzasadnieniu uchwały

z dnia 4 maja 1998 r., FPS 1/98 (ONSA 1998 r. z. 3, poz. 78), w którym sąd stwierdził, że w razie udzielenia przez organ gminy negatywnej dla skarżącego odpowiedzi na jego wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego, w interesie wnoszącego skargę oraz samej gminy leży to, by nie zwlekać z uruchomieniem sądowej kontroli zgodności kwestionowanej uchwały z prawem. Rzecz w tym, by zapobiec ewentualnym szkodom, które może spowodować przystąpienie do wykonywania uchwały naruszającej interes prawny skarżącego. Okoliczności tej nie wolno tracić z pola widzenia przy dokonywaniu rekonstrukcji normy prawnej wyprowadzonej z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 35 § 3 KPA w związku z art. 101 ust. 3 wymienionej ustawy oraz art. 35 ust. 1 ustawy o NSA, wyznaczającej termin wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę organu gminy. Zdaniem Rzecznika, przyjąć należy, że fakt, iż bieg terminu do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy rozpoczyna się następnego dnia, po dniu, w którym dany podmiot otrzymał negatywną odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego, nie oznacza, że złożenie skargi nie może być skutecznie dokonane już w dniu doręczenia odpowiedzi, oczywiście po jej faktycznym doręczeniu. W takiej sytuacji zachowane bowiem zostaje wymaganie bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego, które jest podstawowym warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi na uchwałę organu gminy podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej. Interpretacja przepisów, dokonana przez skład orzekający NSA, pozbawia skarżącą możliwości uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, co narusza zagwarantowane w Konstytucji RP prawo do sądu, a w szczególności składające się na jego treść prawo do wyroku sądowego. W wyroku z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, Trybunał Konstytucyjny badając dopuszczalność sądowej kontroli działalności administracji publicznej zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie w jakim dotyczą tej kwestii, muszą być interpretowane w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał także, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zwężającej wykładni prawa do sądu (por. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96 oraz wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97). Prawo do sądu, które umożliwia obywatelom obronę ich interesów przed niezawisłym organem, kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem, jest bowiem jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego i zajmuje tak ważne miejsce, że jaka-

kolwiek interpretacja ścieśniająca art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie odpowiadałaby celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawione argumenty jednoznacznie zdaniem Rzecznika wskazują, że zaskarżone postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, odrzucające skargę Międzyzakładowej Komisji Taksówkarzy Zawodowych na uchwałę Rady Warszawy w przedmiocie dodatkowego wyposażenia taksówek, rażąco narusza art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 57 § 1 KPA w związku z art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wobec czego powinno zostać uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania przez sąd administracyjny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy podkreślić, że występujący w sprawie problem prawny dotyczy stanu faktycznego, w którym skarga do NSA nie tylko że została wniesiona w dniu, w którym nastąpiło doręczenie uchwały o odmowie usunięcia naruszenia interesu prawnego podmiotu skarżącego, ale także po dokonaniu tego doręczenia. Dlatego nie jest potrzebna analiza dotycząca sytuacji (bardziej skomplikowanej), w której złożenie skargi nastąpiłoby po podjęciu (publicznie) przez organ samorządowy uchwały o odmowie usunięcia naruszenia interesu prawnego, ale przed jej doręczeniem zainteresowanemu.

Rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika przede wszystkim z zastosowania art. 57 § 1 KPA interpretowanego jako przepis modyfikujący termin do złożenia skargi rozumiany jako okres, w którym możliwe jest dokonanie tej czynności. Jest to błędna wykładnia, gdyż termin do wniesienia skargi określony jest w art. 35 ust. 1 ustawy o NSA w związku z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a art. 57 § 1 KPA reguluje jedynie sposób obliczania tego terminu. Wynika to wprost z jego treści, gdyż w szczególności stanowi on, że przy obliczaniu terminu (określonego w dniach) nie uwzględnia się dnia, w którym następuje zdarzenie będące początkiem terminu. Nie następuje więc wyłączenie tego dnia z okresu, w którym można dokonać czynności, a jedynie przesunięcie jego początku na dzień następny dla potrzeb obliczenia terminu. W istocie oznacza to przesunięcie o jeden dzień terminu końcowego, w którym można dokonać czynności i następuje to oczywiście w interesie skarżącego. W tym przedmiocie Sąd Najwyższy podziela w pełni poglądy przedstawione w rewizji nadzwyczajnej. Oznacza to, że termin do złożenia skargi

(okres, w którym można dokonać czynności) określony jest w art. 35 ust. 1 ustawy o NSA w związku z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a art. 57 § 1 KPA nie zmienia go. Przepis ten tylko w interesie skarżącego nakazuje tak obliczać termin, że zostaje przesunięty o jeden dzień termin końcowy do złożenia skargi.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie 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. Warunkiem zaskarżenia określonym w tym przepisie jest więc bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia. Oznacza to, że niedopuszczalna jest skarga, jeżeli zainteresowany nie wezwał w ogóle do usunięcia naruszenia lub nie nastąpiło zdarzenie oznaczające, że wezwanie było bezskuteczne. We wskazanej uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 maja 1998 r., FPS 1/98, przeprowadzono nie budzącą wątpliwości wykładnię, że w sprawie zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu gminy w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) stosuje się termin do wniesienia skargi określony w art. 35 ust. 1 ustawy o NSA, którego bieg rozpoczyna się od dnia doręczenia skarżącemu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, gdy odpowiedź została doręczona przed upływem dwumiesięcznego terminu przewidzianego dla rozpatrzenia wezwania. Początkiem terminu do złożenia skargi, rozumianego jako okres, w którym można skutecznie dokonać tej czynności, jest więc dzień doręczenia odmownej uchwały organu samorządu w przedmiocie wezwania do usunięcia naruszenia. Terminu (okresu) tego nie zmienia art. 57 § 1 KPA.

Wykładnia zastosowana przez NSA w zaskarżonym postanowieniu nie tylko narusza wskazane wyżej przepisy interpretowane samodzielnie, ale także jest niezgodna z ich systemowym rozumieniem, wynikającym z konieczności uwzględnienia takiej interpretacji przepisów ustawowych, aby zrealizować prawo dostępu do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sąd Najwyższy w pełni podziela w tym zakresie szczegółowe i poparte wskazanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego wywody przedstawione w rewizji nadzwyczajnej (por. też uzasadnienie wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001 r. nr 3, poz. 52; uzasadnienie wyroku TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000 r. nr 4, poz. 109; Przegląd Sejmowy 2001 r. nr 3, s. 60 z glosą S. Hoca). Jeżeli bowiem przepisy ustawowe mogą być różnie interpretowane, to należy przyjąć taką ich wykładnię, która zrealizuje prawo do

sądu, określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który niewątpliwie ma zastosowanie w odniesieniu do zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięć organów samorządu. Uwzględnienie tego aspektu prowadzi też do oceny, że naruszenie powołanych przepisów miało charakter rażący.

Powyższą argumentację można wzmocnić, odwołując się do utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wykładni art. 6 ust. 1 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), która ma pierwszeństwo przed ustawą w krajowym porządku prawnym, a standard ochrony wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest co najmniej taki sam, jak zagwarantowany w tej Konwencji (art. 91 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji; por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 11 lipca 2000 r., K 28/99, OTK 2000 r. nr 5, poz. 150). Według tej wykładni w demokratycznym społeczeństwie prawo do rzetelnego procesu sądowego zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca art. 6 ust. 1 Konwencji nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi tego artykułu. Ograniczenia w dostępie do sądu (np. co do terminu zaskarżenia) nie mogą prowadzić do restrykcji lub jego redukcji w sposób lub w stopniu powodującym naruszenie istoty tego prawa. Ograniczenia nie są zgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji, jeśli nie realizują uprawnionego celu lub nie ma rozsądnej proporcji między zastosowanymi środkami i celem do osiągnięcia. Przepisy dotyczące terminów muszą zapewniać skuteczne korzystanie z prawa do sądu, zgodnie z wymaganiami art. 6 ust. 1 Konwencji. Prawo do sądu na podstawie art. 6 Konwencji nie jest prawem absolutnym, przysługującym w każdym przypadku. Może ono być przedmiotem różnych ograniczeń, które jednak nie mogą ograniczać dostępu do sądu w stopniu naruszającym samą istotę tego prawa (por. orzeczenie ETPC z dnia 23 października 1996 r. w sprawie *Levages Prestations Services* przeciwko Francji, RJD 1996-V; orzeczenie ETPC z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie *Brualla Gómez de la Torre* przeciwko Hiszpanii, RJD 1997-VIII; orzeczenie ETPC z dnia 17 stycznia 1970 r. w sprawie *Delcourt* przeciwko Belgii, A. 11; orzeczenie ETPC z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie *De Geouffre de la Pradelle* przeciwko Francji, A. 253-B). Konwencja nie istnieje po to, aby gwarantować prawa, które są teoretyczne i iluzoryczne, ale prawa praktyczne i skuteczne. Dotyczy to zwłaszcza prawa dostępu do sądu, ze względu na ważne miejsce, jakie w demokratycznym społeczeństwie zajmuje prawo do rzetelnego procesu sądowego (orzeczenie ETPC z dnia 9 października 1979 r. w sprawie *Airey* przeciwko Irlandii, A. 32). Stronę obciążają zaniedbania powodujące

niezachowanie wymaganych przez prawo terminów (orzeczenie ETPC z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie Hennings przeciwko Niemcom, A. 251-A). Nie powinno to jednak dotyczyć stron należycie dbających o swoje interesy, jak w rozpatrywanej sprawie. Nawet szczególnie rygorystyczne stosowanie przepisu proceduralnego przez sąd krajowy może pozbawić prawa dostępu do sądu (orzeczenie ETPC z dnia 28 października 1998 r. w sprawie Perez de Rada Cavanilles przeciwko Hiszpanii, RJD 1998-VIII).

Z tych względów na podstawie art. 393¹⁵ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzeczono jak w sentencji.

=====