



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 9 marca 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7006.36.2016.MCH

**Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

W skargach napływających do mojego Biura po wielokroć podnoszony jest problem, którego źródła w mojej ocenie należy upatrywać w niejednoznacznych uregulowaniach odnoszących się do terminów wnoszenia skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akty prawa miejscowego lub inne akty - w trybie przepisów art. 101 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 151 ze zm.; dalej: u.s.g.) lub art. 90 ust. 1 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1392 ze zm.; dalej: u.s.w.). Moje poważne zastrzeżenia budzi to, że przywołane przepisy przemilczają termin, w którym należy taką skargę wnieść, jak też to, że obowiązujące w tej materii uregulowania nie dają jednoznacznej odpowiedzi, czy, oraz w jakim zakresie organy udzielające odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa obowiązane są do udzielenia pouczenia o prawie do sądu. W konsekwencji, podmioty uprawnione do zaskarżania tych aktów, nierzadko korzystają z tego środka prawnego uchylając terminowi, przy czym bardzo często uchybienie to nie wynika z braku staranności, a jest skutkiem nieprecyzyjnych uregulowań prawnych.

Przywołane na wstępie przepisy stanowią, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy (art. 101 ust. 1 u.s.g.) lub przepisem aktu prawa miejscowego wydanym przez organ samorządu województwa (art. 90 ust. 1 u.s.w.) w sprawie z zakresu administracji

publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Termin do wnoszenia skarg na uchwały lub zarządzenia zaskarżane w tych trybach określa dopiero przepis art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poza. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Uwzględniając kontekst normatywny tego przepisu dookreślony przez art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a., skargę do sądu administracyjnego na akty, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 90 ust. 1 u.s.w. wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Praktyka rzecznikowska wskazuje, że osoby wzywające organ do usunięcia naruszenia prawa, działające bez profesjonalnego pełnomocnika, pozostają w mylnym przekonaniu, że przepisy art. 101 i art. 90 u.s.w. wyczerpująco regulują przesłanki do wniesienia skargi, i skoro nie przewidują *per se* terminu na jej wniesienie, to można by sądzić, że ustawodawca takiego terminu nie przewidział. Należy mieć także na uwadze, że nawet jeżeli w odpowiedzi na wezwanie organ zamieści pouczenie o prawie do sądu, stojąc na stanowisku, że obowiązek ten wynika z ogólnej zasady praworządnego działania organów administracji publicznej oraz pogłębienia zaufania do organów administracji publicznej, to żaden przepis prawa nie reguluje *expressis verbis* obowiązku udzielenia pouczenia i jego zakresu. W praktyce zdarza się, że organy powołują się ogólnie na przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W praktyce urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich zdarzają się i takie przypadki, że organ właściwy do udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia wysyła do obywatela zawiadomienie, w którym zapewnia, że udzieli ostatecznej odpowiedzi w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania wskazując precyzyjnie termin rozpoznania wezwania, po czym odpowiedzi udziela kilka dni po tym terminie. W takiej sytuacji, przeciętny obywatel, nie posiadający wiedzy prawniczej, działając w zaufaniu do organu, może wstrzymać się z decyzją o wniesieniu skargi do sądu do czasu otrzymania ostatecznej odpowiedzi organu, sądząc, że termin sześćdziesięciu dni nie będzie miał w takich okolicznościach zastosowania skoro w terminie trzydziestu dni od dnia wniesienia wezwania został powiadomiony o terminie jego rozpoznania.

Niezależnie od wątpliwości, które przywołane regulacje słusznie budzą u obywateli, to warto zaznaczyć, że również w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się poważne wątpliwości co do podstaw przywrócenia terminu do wniesienia skargi na akty, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 90 ust. 1 u.s.w.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 28 marca 2014 r. sygn. akt II OZ 308/14 przyjął za słuszny pogląd, że brak obowiązku pouczenia o prawie i terminie zaskarżenia uchwał rady gminy wynikającego wprost z przepisów prawa sprawia, że interpretacja przepisu art. 86 § 1 p.p.s.a. powinna umożliwiać skarżącym, w okolicznościach takich które zaistniały w niniejszej sprawie (nieznajomość przepisów regulujących postępowanie w sprawie zaskarżania do sądu administracyjnego uchwał z zakresu administracji publicznej oraz brak stosownego pouczenia w tym przedmiocie przez organ stanowiący gminy), przywrócenie terminu do wniesienia skargi. Naczelny Sąd Administracyjny powołał się tu na podobny pogląd tego Sądu wyrażony w postanowieniu z dnia 27 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 1592/11 o tym, że brak pouczenia, pouczenie niepełne, błędne lub niejasne powoduje, że uchybienie terminu do wniesienia skargi jest niezawinione przez stronę i może być podstawą wniosku o przywrócenie terminu. Stwierdził, że kwestia terminów do wnoszenia skarg na uchwały lub zarządzenia zaskarżane w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. – mimo długiego okresu obowiązywania tej ustawy – budzi poważne wątpliwości i powodowała rozbieżności w orzecznictwie. Świadczy o tym uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OPS 2/07, którą podjęto w związku z pojawiającymi się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozbieżnościami w stosowaniu art. 53 § 2 p.p.s.a. w przypadku wnoszenia skarg w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. W sprawie o sygn. akt II OZ 308/14 Naczelny Sąd Administracyjny zaaprobował pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z dnia 20 czerwca 1995 r. sygn. akt III ARN 21/9, że nie jest prawidłowe obarczanie stron ujemnymi konsekwencjami wynikającymi z rozbieżnej wykładni przepisów prawnych stosowanej przez organy administracji i sądy, zwłaszcza wtedy, gdy może to prowadzić do ograniczenia lub zakwestionowania prawa do sądu.

Do drugiego nurtu orzecznictwa prezentującego odmienne poglądy należy - tytułem przykładu - postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OZ 1113/15. Zasadza się ono na tezie, że przywrócenie terminu może mieć miejsce tylko wtedy, gdy jego uchybienie nastąpiło wskutek przeszkody, której strona nie mogła usunąć, nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku. Przywrócenia uchybionego terminu nie uzasadniają niedostateczna staranność w prowadzeniu własnych spraw, czy też nieznajomość prawa (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt II OZ 712/08). W kwestii pouczenia o możliwości, terminie i sposobie wniesienia skargi do sądu administracyjnego Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że rada gminy nie miała obowiązku pouczać skarżących o możliwości, terminie i sposobie wniesienia skargi na swoją uchwałę, bowiem ustawodawca nie przewidział takich regulacji prawnych, które analogicznie do rozwiązań dotyczących zaskarżania decyzji administracyjnych, obligowałyby organ do informowania w każdym przypadku - z urzędu - o sposobie i terminie wnoszenia skargi w trybie art. 101

ust. 1 u.s.g. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentowanej w sprawie o sygn. akt II OZ 1113/15 skoro skarga wnoszona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie jest poprzedzona jakimkolwiek rozstrzygnięciem podejmowanym w trybie postępowania administracyjnego, to w takiej sytuacji nie obowiązują zasady określone w *ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 23), w tym zawarta w art. 9 zasada czuwania przez organy, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i udzielania im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Reasumując, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w kierunku doprecyzowania treści art. 101 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* i art. 90 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* poprzez zawarcie w nich odwołania do art. 53 § 2 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* oraz wprowadzenia obowiązku informowania przez organ właściwy do udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa - z urzędu - o sposobie i terminie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego.

Podpis na oryginale