

Postanowienie z dnia 7 lipca 1994 r.
III ARN 42/94

Uchwała rady gminy o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, jako podstawa materialnoprawna skargi, może być przedłożona w postępowaniu sądowoadministracyjnym do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Antoni Filcek, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 1994 r., sprawy ze skargi Rady Gminy w L.W. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody N. z dnia 29 lipca 1993 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w L.W. z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego i zakładów gastronomicznych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 18 stycznia 1994 r. [...],

p o s t a n a w i ł:

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

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

Rada Gminy w L.W. w uchwale [...] z dnia 29 czerwca 1993 r. postanowiła o określeniu dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego i zakładów gastronomicznych na terenie Gminy. Wojewoda N. w postępowaniu nadzorczym, o którym mowa w art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), w dniu 29 lipca 1993 r. orzekł o nieważności powołanej uchwały, gdyż - według jego oceny - ustalenie czasu pracy gminnych placówek handlu detalicznego i zakładów gastronomicznych nie należy do kompetencji rady gminy, lecz do wójta. Z kolei Rada Gminy w L.W. zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody N. do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie. We wniesionej w dniu 26 sierpnia 1993 r. skardze Rada Gminy zarzuciła Wojewodzie błędną wykładnię przepisów dotyczących podziału kompetencji pomiędzy organami gminy i w związku z tym wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Skarga ta wniesiona została z zachowaniem trzydziestodniowego terminu, o którym mowa w art. 98 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie terytorialnym. Natomiast już po wniesieniu skargi i po upływie w/w terminu Rada Gminy w L.W. podjęła w dniu 29 października 1993 r., na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, uchwałę o wniesieniu skargi na przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze.

Naczelný Sąd Administracyjny po przeprowadzeniu rozprawy postanowieniem z dnia 18 stycznia 1994 r. odrzucił skargę bez podjęcia oceny merytorycznej

podniesionych w niej zarzutów. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest dopuszczalne uzupełnienie skargi o uchwałę organu gminy, o której mowa w art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, po wniesieniu skargi i po upływie terminu do jej wniesienia. Stosownie bowiem do brzmienia powołanego przepisu uchwała organu gminy o wniesieniu skargi stanowić ma "podstawę" zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie podziela odmiennego stanowiska w tej kwestii wyrażonego przez Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91 (OSNCP 1992 z. 7- 8 poz. 119), przyjmuje natomiast za trafny pogląd T. Wosia przedstawiony w artykule opublikowanym w czasopiśmie Państwo i Prawo z 1993 r. Nr 7 s. 45 i in.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie zostało zaskarżone rewizją nadzwyczajną wniesioną przez Ministra Sprawiedliwości, zarzucającą rażące naruszenie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym oraz art. 204 § 1 w związku z art. 207 § 6 k.p.a. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego o niedopuszczalności podjęcia uchwały, o której mowa w art. 98 ust. 3 zdanie ostatnie ustawy o samorządzie terytorialnym, po skierowaniu skargi do sądu, rażąco narusza zawartą w art. 2 ust. 3 tejże ustawy zasadę, że samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny, z rażącym naruszeniem art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 393 § 1 k.p.c. i art. 211 k.p.a. nie uzasadnił swego poglądu. W konsekwencji tych zarzutów Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w celu merytorycznego rozpoznania zarzutów skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W powołanej wyżej uchwale, podjętej w składzie powiększonym w dniu 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91, Sąd Najwyższy wyjaśnił zagadnienie prawne wynikające na tle stosowania przepisów art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 204 § 1 k.p.a. w ten sposób, że brak uchwały właściwego organu gminy o upoważnieniu do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego do dnia wniesienia skargi przez gminę, nie stanowi wystarczającej podstawy do odrzucenia skargi w trybie art. 204 § 1 k.p.a., a jedynie wywołuje potrzebę wyznaczenia stronie skarżącej terminu do przedłożenia takiej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie podejmując zaskarżone rewizją nadzwyczajną postanowienie z dnia 18 stycznia 1994 r. przyjął, że wskazane przepisy mają zasadniczo odmienną treść niż to wyjaśnił Sąd Najwyższy. Nie wyjaśnił przy tym Naczelny Sąd Administracyjny przesłanek swego stanowiska, a w szczególności nie podał dlaczego uważa, że wyjaśnienia Sądu Najwyższego nie są przekonujące. Zgodzić się zatem należy z Ministrem Sprawiedliwości, że zaskarżone postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zawiera uzasadnienia odpowiadającego wymogom wynikającym z art. 328 § 2 k.p.c. Nie jest bowiem dostatecznym wyjaśnieniem podstawy prawnej orzeczenia arbitralne odwołanie się do poglądu wyrażonego w opracowaniu z zakresu literatury prawa, bez jakiegokolwiek wyjaśnienia, z jakich względów skład orzekający nie podziela poglądu prawnego zawartego w uchwale (i jej uzasadnieniu) powiększonego składu Sądu Najwyższego oraz dlaczego przyjmuje za miarodajną wykładnię zaprezentowaną w tym opracowaniu, w którym akcentuje się potrzebę odczytania treści

art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym przede wszystkim w związku z regułami formalnymi, jakim powinny odpowiadać pisma procesowe składane w postępowaniu cywilnym przed sądami cywilnymi (art. 126 w związku z art. 370 k.p.c.). Przyjmując za trafne zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91, że czynność organu gminy, polegająca na podjęciu uchwały o wniesieniu skargi, ma wyłącznie odniesienie wewnętrzne, należy dodatkowo wskazać także i na to, że daty podjęcia tej uchwały nie można rozpatrywać jako ewentualnej samoistnej przesłanki wykluczającej w ogóle prawo do wniesienia skargi. Do takiego poglądu nie uprawnia odwołanie się do ogólnych zasad ustanawiających wymóg, jakim powinny odpowiadać pisma procesowe składane w postępowaniu cywilnym przed sądami cywilnymi, gdyż taki kierunek wykładni zaciera w ogóle oczywiste i konieczne różnice między pismem inicjującym postępowanie sądowe w sprawach cywilnych, a prawem skargi gminy na bezprawną, w jej przekonaniu, ingerencję nadzorczą administracji rządowej w sferę jej praw samorządowych. Art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym wiąże prawo skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wyłącznie z faktem podjęcia takiej uchwały, a nie z datą, w jakiej została ona podjęta. I tylko w tym szczególnym znaczeniu przepis ten uzupełnia ogólne warunki ustawowe dotyczące skargi gminy, wynikające z przepisów art. 196, 204, 216a k.p.a. Zawarty w powołanym art. 98 ust. 3 zwrot, że podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy, należy rozumieć w ten sposób, że podstawą rozpoznania skargi przez sąd administracyjny musi być - jako jedna z przesłanek prawnomaterialnych - przedstawiona uchwała właściwych jej organów, która właśnie ze względów prawnomaterialnych, a nie tylko procesowych, może być przedłożona aż do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi. Tylko w tym kontekście właściwego znaczenia nabierają te normy ustawy samorządowej, które kształtują ustrój samorządu, m.in. prawo gminy do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, prawo do posiadania osobowości prawnej, prawo do ochrony sądowej przed działaniami ograniczającymi samodzielność gminy itp. Nieprzedłożenie uchwały organów gminy, o której wspomina art. 98 ust. 3 ustawy samorządowej, w dniu wniesienia skargi, nie upoważnia sądu administracyjnego do jej odrzucenia na podstawie art. 204 § 1 k.p.a. Po pierwsze - okoliczności tej nie należy traktować jako brak "formalny" skargi w rozumieniu cyt. przepisu prawa, skoro uchwała ta - zarówno w ujęciu czynnościowym jak i funkcjonalnym - stanowi zdarzenie odrębne od samego aktu wniesienia skargi. Uchwała ta, także wbrew intuicji językowej wynikającej z tekstu art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., stanowi w istocie rzeczy upoważnienie do działania w jednej indywidualnej sprawie, tzn. do podejmowania wielu czynności prawnych zmierzających do uchylecia lub pozbawienia znaczenia prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego, a nie element skargi jako jednej z wielu czynności procesowych. Takie upoważnienie do działania, wobec braku jednoznacznych ograniczeń ustawowych w czasie, gmina może przedstawić już w okresie postępowania przed sądem administracyjnym, aż do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi. Po drugie - granice wstępnej kontroli skargi w trybie art. 204 § 1 k.p.a. nie mogą być dowolnie rozszerzone, gdyż oznaczałoby to ograniczenie prawa skargi do sądu, a zatem także ograniczenie ochrony sądowej. Po trzecie - brak uchwały organów gminy w dniu wniesienia skargi nie czyni ją "niedopuszczalną" w rozumieniu art. 204 § 1 k.p.a., skoro uchwała taka stanowi

"podstawę wniesienia skargi", tzn. akt o wewnętrznym odniesieniu do podmiotu składającego skargę, a nie element wymagań odnoszących się do jej formy lub treści. Po czwarte wreszcie, wstępna kontrola dopuszczalności skargi uregulowana została całościowo w art. 204 k.p.a. i nie jest możliwe konstruowanie innych - nie przewidzianych w tym przepisie - metod i form tej kontroli.

Należy także zwrócić uwagę na szczególne okoliczności tej indywidualnej sprawy. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wniósł w imieniu Rady Gminy w L.W. jej Przewodniczący. Fakt, że skargę wniósł organ stanowiący i kontrolny gminy, wykluczał jakiegokolwiek przypuszczenie, że stanowi ona tylko inicjatywę zarządu gminy, nie odpowiadającą intencjom rady gminy. Oczywiście, wniesienie skargi przez przewodniczącego rady gminy nie dowodzi samo przez się, że działa on w granicach upoważnienia wynikającego z uchwały samej rady, stanowi jednak podstawę do domniemania, że jego działanie jest zgodne z wolą tego organu. Podjęcie odpowiedniej uchwały przez Radę Gminy w L.W. w dniu 29 października 1993 r. stanowi tylko potwierdzenie tego domniemania. W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny odrzucając skargę Rady Gminy poza upoważnieniem wynikającym z art. 204 § 1 w związku z art. 207 § 6 k.p.a., bezpodstawnie przyjął, że skarga ta zawiera brak uniemożliwiający nadanie jej dalszego biegu. Skoro ponadto zaskarżony wyrok wydany został także z naruszeniem art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przez błędną jego wykładnię, zaskarżone rewizją nadzwyczajną postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego należnego uchylić (art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.).

=====