

Postanowienie z dnia 7 lipca 1994 r.  
III ARN 41/94

**Skarga Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody przewidziana w art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) nie może być przez sąd administracyjny odrzucona na podstawie art. 204 § 1 k.p.a. tylko z tego względu, że do dnia jej wniesienia nie została podjęta uchwała organów gminy, stanowiąca podstawę tej skargi.**

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 1994 r. sprawy ze skargi Rady Gminy w L. W. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Nowosądeckiego z dnia 30 lipca 1993 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w L. W. z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie ustalania zasad usytuowania na terenie gminy miejsca sprzedaży napojów alkoholowych, 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 o w i ł:  
u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy w L. W. uchwałą z dnia 29 czerwca 1993 r. [...] ustaliła - w załączniku do tej uchwały - zasady rozmieszczenia na obszarze gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, a Wojewoda Nowosądecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 30 lipca 1993 r. stwierdził nieważność tej uchwały wobec - ustalonej przez niego - jej sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.).

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, Rada Gminy w L. W. domagała się uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Nowosądeckiego zarzucając mu błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r., a także art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Zdaniem skarżącego organ nadzorczy błędnie i sprzecznie z przepisami prawa ocenia swe uprawnienia co do granic dopuszczalnej ingerencji w treść uchwał rad gmin określających zasady rozmieszczenia punktów

sprzedaży napojów alkoholowych, a zwłaszcza tych ich postanowień, które nie zawierają dokładnego określenia odległości punktów sprzedaży alkoholu od obiektów użyteczności publicznej. Wojewoda Nowosądecki w piśmie procesowym wnosił o oddalenie skargi zwalczając zarzuty zawarte w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie postanowieniem z dnia 18 stycznia 1994 r. [...] skargę odrzucił. Wykraczając poza granice zarzutów skargi, Naczelny Sąd Administracyjny wziął pod rozwagę, że nie spełniona została prawno-procesowa przesłanka dopuszczalności skargi Rady Gminy wynikająca z art. 98 ust. 3 in fine ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) w postaci uchwały organów gminy upoważniającej gminę do złożenia skargi. Uchwała ta powinna być - w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - podjęta przed wniesieniem skargi, a najpóźniej w dniu jej skierowania do NSA. Uchwała organów gminy dotycząca tej kwestii podjęta już po wniesieniu skargi nie może być - według poglądu NSA - miarodajnym upoważnieniem do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, skoro podjęta została po upływie 2 miesięcy od dnia wniesienia skargi. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił przy tym poglądu prawnego wyrażonego w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r. III AZP 8/91 (OSNCP 1992 z. 7-8 poz. 119) i w postanowieniu SN z dnia 9 kwietnia 1992 r. III ARN 13/92 (nie publikowane), iż brak uchwały organów gminy o upoważnieniu do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego do dnia wniesienia skargi nie stanowi wystarczającej podstawy do jej odrzucenia w trybie art. 204 § 1 k.p.a. a jedynie uprawnia sąd administracyjny do wyznaczenia stronie skarżącej terminu do przedłożenia tej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny aprobując wypowiedział się natomiast w stosunku do poglądu wyrażonego w literaturze prawa (por. T. Woś: Skarga gminy do NSA na rozstrzygnięcie organu nadzorczego - aspekty procesowe. PiP nr 7 z 1993 r. s. 49 i inne), że wymóg uprzedniej uchwały organów gminy nie mieści się w żadnej z przewidzianych w art. 204 § 1 k.p.a. kategorii przesłanek dopuszczalności zaskarżenia decyzji, gdyż stanowi on w istocie nową przesłankę tej skargi wynikającą bezpośrednio zarówno z treści art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym jak i z treści art. 216a § 1 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie wypowiedział się natomiast co do tego, czy dopuszczalne byłoby badanie przez sąd administracyjny istnienia uchwały organów gminy zawierającej upoważnienie do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego i ewentualnie domaganie się uzupełnienia skargi o taką uchwałę.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył - na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego - rewizją nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości domagając się jego uchylenia i przekazania sprawy Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu do merytorycznego rozpoznania skargi. Rewizja nadzwyczajna zarzuca zaskarżonemu postanowieniu rażące naruszenie art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz przepisów art. art. 204 § 1 w związku z 207 § 6 k.p.a. podając w uzasadnieniu, że wykładnia prawa przedstawiona w postanowieniu sprzeczna jest z ustawową zasadą ochrony sądowej samodzielności gmin, oraz, że orzeczenie sądu odwołujące się bez wyrażenia własnego stanowiska do poglądu prawnego wyrażonego w literaturze prawa z jednoczesnym arbitralnym odrzuceniem

wykładni ustalonej w orzecnictwie sądów nie spełnia wymagań ustawowych (art. 328 § 2 k.p.c.) co do sposobu jego uzasadnienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie zawiera dostatecznego uzasadnienia prawnego w tym m.in. znaczeniu, że oceniając jej zarzuty abstrakcyjnie tzn. bez odwołania się do okoliczności tej sprawy i wchodzących w rachubę przepisów prawa trudno jest wyrobić sobie przekonanie, czy kwestionowane tą rewizją orzeczenie istotnie rażąco narusza prawo. Stanowi ona jednak ważny impuls do rozpoznania wszystkich - także nie podniesionych w rewizji - prawnych aspektów w pełnym zakresie ustalonym przez przepisy prawa procesowego (art. 381 § 1 k.p.c. w związku z art. 423 § 1 k.p.c. i art. 211 k.p.a.) do rozpoznawania środków zaskarżenia stanowiących rewizję. Nie został w szczególności uzasadniony zarzut rażącego naruszenia art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), skoro podstawowy wynikający z tej sprawy problem prawny nie odnosi się do tak czy inaczej odczytywanego zamiaru ograniczenia samodzielności gminy, lecz raczej do kwestii prawa gminy do ochrony sądowej przed taką ingerencją organów nadzorczych, która wykracza poza granice tego nadzoru określone w rozdziale 10 (art. 85 - 102) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Uzasadniony jest natomiast zarzut rewizji nadzwyczajnej, że zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zawiera uzasadnienia odpowiadającego wymogom określonym w art. 328 § 2 k.p.c. zawierającym dyrektywy ustawodawcze miarodajne także dla sądu administracyjnego. Nie jest wyjawieniem podstawy prawnej wyroku, arbitralne odwołanie się do poglądu prawnego wyrażonego w opracowaniu z zakresu literatury prawa bez próby jakiegokolwiek wyjaśnienia z jakich względów skład orzekający nie podziela poglądu prawnego zawartego w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r. III AZP 8/91 (OSNCP z. 7-8 z 1992 r. poz. 119) oraz dłaczego przyjmuje za miarodajną wykładnię prezentowaną w tym opracowaniu. Uzasadnienie orzeczenia sądu nie może ograniczać się tylko do wyboru jednego z poglądów prawnych wyrażonych w dokumentach urzędowych, opracowaniach, opiniach itp. wydanych lub opublikowanych przed wydaniem orzeczenia, gdyż taki model sprawowania wymiaru sprawiedliwości pozostaje w oczywistej sprzeczności z ustrojową zasadą niezawisłości sądu w orzekaniu, u której podstaw leży obowiązek sądu orzekającego samodzielnego wyboru i wykładni normy prawa stanowiącej tzw. podstawę prawną wyroku. Z drugiej jednak strony uzasadniony zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego o sposobie uzasadniania orzeczenia sądu nie zawsze może stanowić przesłankę na rzecz poglądu, że kwestionowany wyrok rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 210 k.p.a. zwłaszcza w sytuacji gdy wyrok taki pomimo błędnego uzasadnienia w ostatecznym wyniku odpowiada prawu.

Biorąc natomiast z urzędu pod rozwagę okoliczność czy zaskarżony wyrok zgodny jest z przepisami prawa materialnego (art. 381 § 1 k.p.c.), Sąd Najwyższy miał m.in. na uwadze, że samodzielność gminy zagwarantowana m.in. przez prawo skargi na czynności zagrażające tej samodzielności nie powinna być rozpatrywana tylko w takim kontekście, czy uchwała właściwego organu gminy (rady gminy lub jej zarządu)

stanowi element aktu zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego tzn. element inicjujący akt zaskarżenia i upoważniający wójta gminy do złożenia w jej imieniu skargi do sądu. Samodzielność gminy ma szerszy wymiar i powinna być rozumiana bardziej kompleksowo. Przyjmując za trafne i zgodne z prawem 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 wymogi jakim powinny odpowiadać pisma procesowe składane w postępowaniu cywilnym przed sądami cywilnymi (art. 126 w związku z art. 370 k.p.c.), 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 już wyżej 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 prawno-materialnych - przedstawiona uchwała właściwych jej organów, która właśnie ze względów prawno-materialnych, 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 braku "formalnego" 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, wbrew także 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. impuls 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 - nieprzewidzianych 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 wykroczył poza upoważnienie wynikające z art. 204 § 1 w związku z art. 207 § 6 k.p.a. i 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 należało uchylić (art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.).

=====