

**Postanowienie z dnia 21 września 1994 r.
III ARN 43/94**

Niedołączenie uchwały rady gminy do skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego nie jest brakiem formalnym pisma ani inną przyczyną jej niedopuszczalności, która uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu oraz nie stanowi podstawy do odrzucenia a limine skargi bez wyznaczenia terminu do złożenia tej uchwały.

Przewodniczący SSN Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 21 września 1994 r. sprawy ze skargi Wójta Gminy B. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody P. z dnia 11 sierpnia 1993 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy B. z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i zasad usytuowania ich miejsca sprzedaży, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie z dnia 25 stycznia 1994 r. [...]

p o s t a n o 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 B. podjęła w dniu 29 czerwca 1993 r. uchwałę w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i zasad usytuowania ich miejsc sprzedaży.

Powyższą uchwałę zakwestionował Wojewoda P., który rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 11 sierpnia 1993 r. stwierdził jej nieważność.

Wójt Gminy B. wniósł w dniu 30 sierpnia 1993 r. skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejskowego w Krakowie za pośrednictwem Wojewody P., który przekazał ją do tego Sądu w dniu 4 października 1993 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie postanowieniem z dnia 25 stycznia 1994 r. odrzucił skargę. W uzasadnieniu swego orzeczenia stwierdził, że stosownie do przepisu art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) podstawą wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest uchwała organów gminy, która powinna być podjęta przed wniesieniem skargi, a najpóźniej w momencie jej wniesienia.

Rada Gminy w B. wydała w dniu 7 października 1993 r. uchwałę w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody P. z dnia 11 sierpnia 1993 r., czyli po wniesieniu skargi do Sądu. W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że uchwała o wniesieniu skargi podjęta przez właściwy organ gminy po jej złożeniu w sądzie nie może stanowić podstawy tej skargi. W tej sytuacji Naczelny Sąd

Administracyjny uznał, że nie zostało spełnione wymaganie zawarte w art. 98 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy o samorządzie terytorialnym. Dlatego skargę jako niedopuszczalną Sąd odrzucił na podstawie art. 207 § 6 k.p.a.

Od powyższego postanowienia Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił zaskarżonemu postanowieniu rażące naruszenie przepisów: art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz art. 204 § 1 w związku z art. 207 § 6 k.p.a. Rewidujący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do merytorycznego rozpoznania.

Skarżący zarzucił nadto w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że motywy zaskarżonego postanowienia są wadliwe. Naczelny Sąd Administracyjny tylko ogólnikowo stwierdził, że nie podziela stanowiska Sądu Najwyższego, wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 27 lutego 1992 r., sygn. akt III AZP 8/91 (OSNCP 1992 z. 7-8 poz. 119) i w postanowieniu z dnia 9 kwietnia 1992 r., sygn. akt III ARN 13/92 (nie publikowanym) bez wskazania powodów i przytoczenia żadnej argumentacji prawnej. Stanowi to - zdaniem rewidującego - rażące uchybienie wymaganiom prawnym, przewidzianym w art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 393 § 1 k.p.c. i art. 211 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty rewizji nadzwyczajnej są przekonywająco uzasadnione. Przede wszystkim należy stwierdzić, że nadmierna zwięzłość uzasadnienia zaskarżonego postanowienia ma istotne braki, które uniemożliwiają ocenę zasadności przyjętego przez Naczelny Sąd Administracyjny stanowiska w sprawie. Nie stanowi bowiem należytego wyjaśnienia podstawy prawnej orzeczenia, uzasadnienie zawierające tylko ogólnikowe powołanie wyrażonego w piśmiennictwie poglądu, odbiegającego od stanowiska prawnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, bez należytego rozważenia przesłanek i argumentacji rozbieżnych poglądów oraz wyjaśnienia stanowiska sądu orzekającego i wskazania powodów, przemawiających za przyjęciem rozwiązań prawnych, odbiegających od wykładni prawa, dokonanej przez Sąd Najwyższy. Stanowi to rażące naruszenie art. 328 § 2 w związku z art. 393 § 1 k.p.c. i art. 211 k.p.a., uzasadniające już tylko z tego względu uchylenie zaskarżonego postanowienia z mocy art. 422 § 1 k.p.c.

Jednakże tego rodzaju wadliwość zaskarżonego orzeczenia wymaga jeszcze ustosunkowania się także do innych zarzutów, podniesionych w rewizji nadzwyczajnej, a w szczególności szerszego wyjaśnienia kwestii, która wywołała kontrowersyjne stanowisko prawne Sądu Administracyjnego. Trzeba zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy brak dołączenia do skargi gminy na decyzję nadzorczą Wojewody uchwały właściwego organu gminy, o której mowa w art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) stanowi rażące naruszenie art. 207 § 6 w związku z art. 204 § 1 i art. 216 § 1 k.p.a.?

Zdaniem Sądu Najwyższego niedołączenie do skargi skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały rady gminy, stanowiącej podstawę wniesienia skargi nie jest brakiem formalnym pisma w rozumieniu art. 126 § 1-3 i 128 k.p.c. w związku z

art. 211 k.p.a., bowiem skarga czyni zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego. Ponadto niedołączenie do skargi uchwały rady gminy nie jest przyczyną niedopuszczalności skargi z powodów określonych w art. 198, 199 § 1 i 3 oraz 200 § 1 k.p.a. i nie ma w sprawie podstaw do zastosowania art. 204 § 1 k.p.a. Wprawdzie do postępowania w sprawach ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżeniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, to jednak według art. 98 ust. 4 powołanej wyżej ustawy o samorządzie terytorialnym odnosi się to do wymagań określonych w art. 98 ust. 1 i 2 tej ustawy i nie dotyczy ust. 3 tego przepisu, stanowiącego, że podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy. W związku z tym w razie niedołączenia uchwały rady gminy do skargi, nie ma podstaw do zastosowania art. 204 § 1 i 207 § 6 k.p.a., wskazujących okoliczności uzasadniające odrzucenie skargi. Kontrola dopuszczalności skargi została uregulowana wyczerpująco i nie jest możliwe tworzenie innych, dodatkowych i nie przewidzianych w art. 204 k.p.a. form tej kontroli. Dlatego w tym wypadku nie ma także zastosowania przepis art. 372 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. wobec całościowego uregulowania w kodeksie postępowania administracyjnego przyczyn odrzucenia skargi. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 lipca 1994 r., sygn. akt III ARN 41/94 (OSNAPIUS nr 6 poz. 92), który stwierdził, że "czynność organu gminy polegająca na podjęciu uchwały o wniesieniu skargi, ma wyłącznie odniesienie wewnętrzne", to znaczy "że daty podjęcia tej uchwały nie można rozpatrywać, jako ewentualnej samoistnej przesłanki, wykluczającej w ogóle prawo do wniesienia skargi".

W związku z powyższym stanowiskiem nasuwa się pytanie, jak rozumieć sformułowanie zawarte w art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, że "podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy"?

Zdaniem Sądu Najwyższego jest to merytoryczna podstawa skargi. Jeżeli skargę wniósł w terminie upoważniony (z mocy art. 31 ustawy o samorządzie terytorialnym) do reprezentowania gminy na zewnątrz wójt lub burmistrz bez załączenia do niej uchwały rady gminy, to należy postąpić, jak przewiduje przepis art. 208 § 1 pkt 5 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. i treścią art. 393 § 1 k.p.c. tj. zarządzić w celu przygotowania rozprawy, przedstawienie dokumentu (uchwały rady gminy). W razie dołączenia do skargi w terminie brakującej uchwały należy wyznaczyć rozprawę, zgodnie z art. 205 k.p.a., skoro została uzupełniona w terminie istotna merytoryczna okoliczność podstawy skargi, niezbędna do jej rozstrzygnięcia. Jeśli Sąd stwierdzi, że skarga znajduje oparcie nawet w późniejszej uchwale rady gminy, to nie może jej pominąć i nie uwzględnić prawnie uzasadnionej skargi. Jeśli skarga nie ma podstawy w uchwale rady gminy, to Naczelny Sąd Administracyjny powinien zbadać, mając także na względzie przepis art. 206 k.p.a., czy skarga podlega uwzględnieniu. Stosownie do wyniku tego badania Sąd postąpi tak, jak przewidują przepisy art. 207 § 1-5 k.p.a. Należy mieć przy tym na względzie, że rada gminy nie działa permanentnie, lecz w miarę potrzeby, w razie zebrania przez jej przewodniczącego materiału do obrad. Jest to sprawa odnosząca się do wewnętrznego funkcjonowania organów gminy, której samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym). Dlatego niepełna pod względem podjęcia w kolejności, wewnętrzna czynność gminy, nie może być pod względem formalnym zdyskwalifikowana bez oceny prawnej jej merytorycznej treści, z wyłączeniem możliwości jej konwalidacji.

Z tego względu Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela stanowisko prawne wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r., sygn. akt III AZP 8/91 (OSNCP 1992 z. 7-8 poz. 119), że "w razie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego bez podjęcia przez właściwy organ gminy uchwały, o której mowa w art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), sąd administracyjny wyznaczy termin do złożenia tej uchwały".

Mając na uwadze cytowane wskazania Sądu Najwyższego i powyższe wywody prawne należy w reasumpcji stwierdzić, że nie dołączenie uchwały rady gminy do skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące gminy nie jest brakiem formalnym pisma ani inną przyczyną jej niedopuszczalności, która uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu oraz nie stanowi podstawy do odrzucenia a limine skargi bez wyznaczenia terminu do złożenia tej uchwały.

W niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny postąpił wbrew wykładni prawa, zawartej w tej uchwale. Bezzasadnie też odrzucił skargę podlegającą rozpoznaniu na rozprawie. Stanowi to rażące naruszenie przepisów wskazanych w zarzutach rewizji nadzwyczajnej. Z tego względu trafna rewizja nadzwyczajna podlega z mocy art. 422 § 1 k.p.c. uwzględnieniu.

Z tych względów Sąd Najwyższy postanowił, jak w sentencji.

=====