

**Postanowienie z dnia 9 listopada 1995 r.  
III ARN 44/95**

**Wniosek prokuratora o uchylenie niezgodnej z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny, chociażby prokurator nie zwrócił się poprzednio w tym zakresie do organu, który wydał wadliwą uchwałę albo do właściwego organu nadzoru (art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze - tekst jednolity: Dz. U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.).**

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 1995 r., sprawy ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w W. na uchwałę Rady m. W. z dnia 11 lutego 1991 r., [...] w przedmiocie opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę m. W. i odprowadzenie ścieków, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie.

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

Postanowieniem z dnia 28 października 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę Prokuratora Wojewódzkiego w W. na uchwałę Rady m. W. z dnia 11 lutego 1991 r. w przedmiocie opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę m. W. i wprowadzania ścieków. Jest to odrzucenie przez NSA skargi Prokuratora na tę uchwałę po raz drugi.

Poprzednio NSA orzekł w ten sam sposób postanowieniem z dnia 13 marca 1992 r., [...]. Podstawę tego postanowienia - jak wynika z jego uzasadnienia - stanowiło przyjęcie przez skład orzekający NSA założenia, że zaskarżona uchwała Rady W. została wydana na podstawie § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzenie ścieków (Dz. U. Nr 47, poz. 234 ze zm.) w zakresie jej kompetencji jako organu założycielskiego komunalnego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Wobec tego uchwała ta - zdaniem NSA - nie jest uchwałą organu samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) a żaden inny przepis nie określa podstawy do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały podjętej przez organ założycielski.

Powyższe postanowienie NSA z dnia 13 marca 1992 r. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości zostało uchylone przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 3 czerwca 1993 r. III ARN 75/92. Wydanie tego postanowienia poprzedziło przedstawienie w trybie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o

Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1990 r., Nr 26, poz. 153 ze zm.) do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wynikającego w sprawie zagadnienia prawnego: czy uchwała rady miejskiej ustalająca stawki za wodę i odprowadzanie ścieków jest sprawą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. W podjętej w związku z tym uchwale w składzie siedmiu sędziów z dnia 11 lutego 1993 r., II AZP 32/92 Sąd Najwyższy, dostosowując jej treść do konkretnych okoliczności sprawy, w której wyłoniło się przedstawione zagadnienie prawne wyjaśnia, że: "Prokurator może wystąpić do sądu administracyjnego z wnioskiem o uchylenie uchwały organu samorządu terytorialnego w przedmiocie ustalenia opłat za wodę i wprowadzenie ścieków wydanej na podstawie § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. w sprawie urządzeń zaopatrywania w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wyprowadzenie ścieków (Dz. U. Nr 47, poz. 234 ze zm.)".

Uwzględniając rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego wyżej postanowienia z dnia 3 czerwca 1993 r. stwierdził, że skoro - jak to wyjaśnił skład siedmiu sędziów uchwała [...] Rady Miasta W. z dnia 11 lutego 1991 r. jest uchwałą organu samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy o prokuraturze, na którą przysługują prokuratorowi środki zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem łącznie z wystąpieniem do sądu administracyjnego o jej uchylenie, to odrzucenie takiego wniosku przez NSA stanowiło rażące naruszenie powołanego przepisu oraz art. 207 § 6 k.p.a.

Po uchyleniu postanowienia o odrzuceniu przedmiotowej skargi Prokuratora Wojewódzkiego w W., Naczelny Sąd Administracyjny, zamiast rozpoznania sprawy co do jej istoty, ponownie - postanowieniem wymienionym na wstępie niniejszego uzasadnienia - odrzucił tę skargę. W uzasadnieniu tego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że jego związanie, w myśl art. 424 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a., oceną prawną i wskazaniem zawartymi w orzeczeniu Sądu Najwyższego uchylającym poprzednie odrzucenie skargi nie dotyczy cywilnoprawnego charakteru zaskarżonej uchwały Rady m. W. Zdaniem NSA, Sąd Najwyższy w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów (III AZP 32/92) oraz w postanowieniu uchylającym odrzucenie skargi (III ARN 75/92) rozpatrywał przede wszystkim kompetencję prokuratora do zaskarżania uchwał organów samorządu terytorialnego, które nie dotyczą spraw z zakresu administracji publicznej, o których jest mowa w art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Skład orzekający NSA podzielił ocenę Sądu Najwyższego, że kompetencja prokuratora wynikająca z art. 5 ust. 3 ustawy o prokuraturze przekracza zakres zaskarżalności uchwał organów samorządu terytorialnego w sprawach administracji publicznej. Jednakże ta kompetencja prokuratora ma swoje granice w administracyjnoprawnym charakterze uchwały organu samorządu terytorialnego i nie może dotyczyć czynności cywilnoprawnych bo te nie zostały poddane kontroli sądu administracyjnego lecz mogą być rozpatrywane wyłącznie na drodze postępowania przed sądem powszechnym. Skład orzekający uważa, że ta ostatnia sytuacja zachodzi w sprawie niniejszej. Jeżeli bowiem w rozpoznawanej sprawie Rada W. uchwałą z dnia 11 lutego 1991 r. ustaliła "opłaty za pobór wody i odbiór ścieków, to ostateczny odbiorca tej uchwały obywatel lub inny podmiot, ma możliwości odrzucenia oferty cenowej lub jej przyjęcia", co oznacza, że "sprawa będąca przedmiotem regulacji ww. uchwały staje się sprawą cywilnoprawną". Ponadto zastrzegając, że jest to tylko argu-

ment dodatkowy, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż także na gruncie wykładni językowej art. 5 ust. 3 ustawy o prokuraturze należałoby uważać, że w wypadku, o którym jest mowa w zdaniu trzecim tego przepisu, tj. o możliwości wystąpienia prokuratora z wnioskiem do sądu administracyjnego o uchylenie uchwały organu samorządu terytorialnego, prokurator powinien najpierw zwrócić się z sygnalizacją do właściwego organu o doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.

W dniu 17 lipca 1995 r. Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną od przedstawionego wyżej postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 1994 r. zarzucając temu postanowieniu rażące naruszenie prawa, a w szczególności art. 207 § 6 k.p.a., art. 5 ust. 3 ustawy o Prokuraturze, art. 424 k.p.c. w zw. z art. 211 k.p.a. oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister Sprawiedliwości uważa, że zaskarżone postanowienie wynika z błędnej interpretacji przez NSA powołanych przepisów oraz jest niezgodne z oceną prawną i wskazaniem zawartymi w wiążącym NSA postanowieniu Sądu Najwyższego. Pozostaje w błędzie NSA uważając, że nie jest właściwy do kontroli zaskarżonej uchwały m. Rady W. Co innego bowiem wynika z przepisów rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym. Żaden z zawartych w tym rozdziale przepisów, za wyjątkiem art. 101 ustawy, nie ogranicza możliwości zaskarżenia do Sądu Administracyjnego innych uchwał niż stanowiące w sprawach z zakresu administracji publicznej. Oznacza to, że Sąd Administracyjny jest właściwy do badania zgodności z prawem wszystkich uchwał samorządu terytorialnego, jeżeli skargę wniósł organ nadzoru lub jeżeli wniosek o uchylenie uchwały złożył prokurator. Podmioty te działają w interesie publicznym, nie własnym. Ograniczenie wynikające z art. 101 dotyczy tylko podmiotów bezpośrednio zainteresowanych w sprawie, której uchwała dotyczy i których interes znajduje oparcie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Uchwała [...] Rady m. W. z dnia 11 lutego 1991 r. nie jest uchwałą kształtującą stosunki cywilnoprawne. Uchwała ta jest adresowana do przedsiębiorstwa i w stosunku do tego podmiotu zawiera postanowienia o charakterze władczym. Uchwała pośrednio rzutuje na ewentualne kształtowanie stosunków cywilnoprawnych między przedsiębiorstwem a osobami korzystającymi z jego usług i te osoby, jako nielegitymowane przepisami materialnego prawa administracyjnego nie mogą wnieść na uchwałę skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Takie stanowisko znajduje oparcie w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie.

Niezależnie od motywów jakie Sąd Najwyższy powołał, to w treści samej uchwały zajął stanowisko, że wniosek prokuratora o uchylenie uchwały organu samorządu terytorialnego w przedmiocie ustalenia opłat za wodę i wprowadzania ścieków wydanej na podstawie § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 1986 r. w sprawie urzędzeń zaopatrzenia w wodę i urzędzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzanie ścieków podlega rozpoznaniu przez Sąd Administracyjny. Uchwała ta wiązała Sąd Administracyjny przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Nie można również uznać za trafny pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że przepis art. 5 ust. 3 ustawy o prokuraturze zobowiązuje prokuratora do uprzedniego zwrócenia się do organu, który wydał wadliwą, zdaniem prokuratora, uchwałę albo do właściwego organu nadzoru z wnioskiem o jej zmianę lub uchylenie, a wyjątkowo wprost do Sądu Administracyjnego. Gdyby ustawodawca miał taki zamiar, niewątpliwie zredagowałby dyspozycje jednoznacznie. Gramatyczna i logiczna wykładnia przepisu

art. 5 ust. 3 o prokuraturze wskazuje, że ustawodawca prokuratorowi pozostawił wybór środka, który ma służyć do usunięcia stanu niezgodnego z prawem:... Prokurator działa jako organ strzegący praworządności i ta funkcja ma priorytetowe znaczenie przy celowościowej wykładni art. 5 ust. 3 ustawy o prokuraturze. Kwestia ewentualnego współdziałania z organami państwowymi (samorządowymi) ma w tym przypadku drugorzędne znaczenie.

Ponieważ zaskarżone postanowienie dotyczy kwestii o charakterze ustrojowym (zakres kontroli uchwał samorządu terytorialnego i związane z tym uprawnienia prokuratora a także kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego) należy uznać, że naruszony został także interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister Sprawiedliwości wniósł w tej sytuacji o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do merytorycznego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawiona w rewizji nadzwyczajnej argumentacja w pełni uzasadnia postawione zaskarżonemu postanowieniu zarzuty. Postanowienie to, po pierwsze - rażąco narusza wskazane w rewizji przepisy prawa materialnego, poprzez bezpodstawną odmowę Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznania wniosku Prokuratora Wojewódzkiego w W. o uchylenie, według jego twierdzenia, niezgodnej z prawem określonej uchwały Rady m. W. Po drugie, zaskarżone postanowienie rażąco narusza zasadę ustrojową systemu sądownictwa, według której Sąd Najwyższy jest naczelnym organem sądowym i sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania (art. 61 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 84, poz. 426). Zaskarżone postanowienie sprzeczne jest z art. 424 k.p.c., według którego: "W razie przekazania przez Sąd Najwyższy sprawy do ponownego rozpoznania sądowi właściwemu lub równorzędnemu, do postępowania przed tym sądem stosuje się przepisy obowiązujące ten sąd. Sąd ten związany jest oceną prawną i wskazaniem zawartymi w orzeczeniu Sądu Najwyższego".

Ten sam wniosek Prokuratora Wojewódzkiego w W. o uchylenie uchwały Rady m. W. z dnia 11 lutego 1991 r. w sprawie opłat za wodę pobieraną z urządzeń zao-  
patrzania w wodę m.st. Warszawy i odprowadzanie ścieków - jak to przedstawiono we wstępnej części niniejszego uzasadnienia - został już poprzednio przez Naczelną Sąd Administracyjny odrzucony bez merytorycznego rozpoznania, co Sąd Najwyższy uznał za bezpodstawne i rażąco sprzeczne z prawem.

W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1993 r. zawarta została ocena zagadnienia prawnego odpowiadająca, co należy podkreślić, konkretnym okolicznościom niniejszej sprawy. Rozstrzygający sprawę z rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości skład Sądu Najwyższego przedstawił wynikające w tej sprawie zagadnienie prawne składowi powiększonemu. W podjętej w związku z tym uchwale składu siedmiu sędziów Sąd Najwyższy rozstrzygnął wątpliwości dotyczące tej sprawy mając na uwadze konkretny wniosek Prokuratora (nazwany w postępowaniu sądo-

w administracyjnym skargą) i indywidualnie określoną co do przedmiotu i podstawy prawnej, uchwałą organu samorządu terytorialnego.

W tej sytuacji już w sentencji uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 1993 r. III AZP 32/92, została wyjaśniona wątpliwa poprzednio kwestia kompetencji prokuratora i odpowiadającej mu właściwości drogi sądowniczo-administracyjnej w rozpatrywanej sprawie. W uchwale tej Sąd Najwyższy *expressis verbis* wyjaśnił, że: "Na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 25, poz. 103 ze zm.) prokurator może wystąpić do sądu administracyjnego z wnioskiem o uchylenie uchwały organu samorządu terytorialnego w przedmiocie ustalenia opłat za wodę i wprowadzanie ścieków, wydanej na podstawie § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 1986 r. w sprawie urzędzeń zaopatrywania w wodę i urzędzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 47, poz. 234 ze zm.)".

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 3 czerwca 1993 r., III ARN 75/92 Sąd Najwyższy podkreślił prejudycjalne znaczenie powołanej uchwały składu siedmiu sędziów oraz stwierdził, że dotyczy ona tej właśnie sprawy i że w konsekwencji nie jest dopuszczalne odrzucenie przez NSA przedmiotowego wniosku Prokuratora. Wynika to między innymi z następującego wskazania: "Jeżeli bowiem uchwała nr 59 Rady m. W. z dnia 11 lutego 1991 r. jest uchwałą organu samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy o prokuraturze, na którą, w razie niezgodności z prawem, przysługują prokuratorowi środki zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem łącznie między innymi z prawem wniesienia wniosku do sądu administracyjnego o jej uchylenie - to odrzucenie takiego wniosku przez Naczelną Sąd Administracyjny jako niedopuszczalnego stanowi rażąco naruszenie powołanego przepisu oraz art. 207 § 6 k.p.a.)".

W świetle oceny prawnej i wskazań zawartych w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1993 r., Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany był do merytorycznego rozpatrzenia sprawy wynikającej z przedmiotowego wniosku Prokuratora Wojewódzkiego w W.

Po podjęciu postanowienia Sądu Najwyższego, wiążącego Naczelną Sąd Administracyjny stosownie do art. 424 k.p.c., nie zaistniały żadne nowe okoliczności, które mogłyby wskazywać na jakąkolwiek wątpliwość w tym zakresie. W szczególności nie nastąpiła zmiana wyjaśnionych przez Sąd Najwyższy przepisów ustaw ani też Sąd Najwyższy, w wymaganej procedurze, nie podjął odmiennej wykładni (art. 389 k.p.c. w związku z art. 423 § 1 k.p.c.).

Powyższe okoliczności przesądzają o zasadności rewizji nadzwyczajnej, bez konieczności polemiki z wykładnią przyjętą w zaskarżonym postanowieniu NSA, która pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wiążącą w tej sprawie wykładnią zawartą w orzeczeniach Sądu Najwyższego i w nich szczegółowo uzasadnioną.

Pomimo to, na tle argumentów składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego o cywilnoprawnych aspektach uchwały organu samorządowego takiej, o jakiej jest mowa w rozpoznawanej sprawie, należy zauważyć, że uchwała ta nie może być kwalifikowana jako zdarzenie, które kształtuje wprost stosunki cywilnoprawne. Wszak, jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powoływanej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 11 lutego 1993 r.: "uchwała [...] Rady m. W. z dnia 11 lutego 1991 r. zawiera postanowienia o charakterze dyrektywnym skierowane do

przedsiębiorstw podporządkowanych i nie jest adresowana bezpośrednio ani do odbiorców wody, ani do tych, którzy korzystają z miejskich urządzeń odprowadzania ścieków". Ponadto należy pamiętać, że chodzi tu o kontrolę co do zgodności z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego, a więc o zakres spraw, należących - stosownie do powołanego przepisu ustawy o prokuraturze oraz przepisów rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym - do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wbrew zasadniczej linii argumentacyjnej zaskarżonego postanowienia nie można by przyjąć, że rozpatrywana sprawa mogłaby zostać "przeniesiona" na drogę postępowania przed sądem powszechnym. Brak jest bowiem podstawy prawnej do "zaskarżenia" przez prokuratora lub inną osobę przedmiotowej uchwały do sądu powszechnego.

Podzielić także należy argumenty powołane w rewizji nadzwyczajnej, wskazujące na nietrafność poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego, że z przepisu art. 5 ustawy o prokuraturze wynika obowiązek uprzedniego zwrócenia się przez prokuratora do organu, który wydał wadliwą uchwałę albo do właściwego organu nadzoru z wnioskiem o jej zmianę lub uchylenie. Wykorzystanie tych środków przez prokuratora, aczkolwiek wskazane, nie jest, według brzmienia przepisu warunkiem wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem uchylenie niezgodnej z prawem uchwały, a wobec tego nie może być kwalifikowane w kategorii niedopuszczalności wniosku wyłączającej możliwość jego rozpoznania przez sąd administracyjny.

Wobec rażącego w zaskarżonym postanowieniu naruszenia prawa oraz powagi tych naruszeń dotyczących kwestii ustrojowych z zakresu kontroli uchwał samorządu terytorialnego co do ich zgodności z prawem oraz właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego - należało podzielić podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Z powyższych przyczyn, na podstawie art. 421 § 1 k.p.c. postanowiono jak w sentencji.

=====