

**Wyrok z dnia 6 listopada 1997 r.
III RN 50/97**

Przepisy ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.), jako ustawy ustrojowej szczególnej względem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), powinny być interpretowane w sposób ścisły i zgodnie z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (zasada pomocniczości i zasada domniemania kompetencji samorządowych gmin, wynikające z preambuły oraz art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Przewodniczący SSN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 listopada 1997 r. sprawy ze skargi Gminy Warszawa-Ursynów na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 lipca 1996 r. [...] w przedmiocie statutu Miasta Stołecznego Warszawy na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 1997 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Burmistrz Gminy Warszawa-Ursynów, w wykonaniu uchwały Nr 232 Rady Gminy Warszawa-Ursynów z 18 czerwca 1996 r., wniósł w dniu 23 września 1996 r. w trybie art. 101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie na Statut Miasta Stołecznego Warszawy w jego brzmieniu ustalonym w załączniku Nr 1 do uchwały Nr XVII/93/95 Rady Miasta Stołecznego Warszawy (M.P. Nr 20, poz. 251) ze zmianami wynikającymi z uchwały Nr XXXIII/271/96 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 17 czerwca 1996 r., która jednakże nie została opublikowana, ale następnie została zastąpiona uchwałą Nr XXXV/308/96 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 29 lipca 1996 r. zmieniającą uprzednią uchwałę w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Stołecznego Warszawy (M.P. Nr 56, poz. 516). W skardze tej zarzucono, że przepisy § 1, § 6 pkt 2 (zwłaszcza lit. a-h), § 9 pkt 5, § 9 pkt 8 lit. f, § 9 pkt 8 lit. h, § 9 pkt 14, § 13 pkt 6-pkt 7, § 18 pkt 1-pkt 5, § 19 ust. 1, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24 ust. 2, § 25, § 30 ust. 1-ust. 2 oraz § 37 tego Statutu rażąco naruszają interes prawny Gminy Warszawa-Ursynów, a także jej ustawowo określone uprawnienia (kompetencje) oraz wniesiono o stwierdzenie nieważności tych przepisów. W uzasadnieniu skargi podniesiono w szczególności, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych

podmiotów. Wynika stąd, że inne podmioty prawne, w tym także związek komunalny m.st. Warszawy, mogą podejmować zadania publiczne z zakresu działania gmin jedynie na podstawie wyraźnych postanowień ustawowych lub wyraźnego upoważnienia przez zainteresowaną gminę. W skardze podkreśla się, że ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) w zasadzie kształtuje pozycję prawną wszystkich gmin warszawskich w kwestii zakresu ich działania oraz ustroju wedle ogólnych zasad ustawy o samorządzie terytorialnym, określając równocześnie *expressis verbis* wszelkie odstępstwa w tym względzie, zwłaszcza w art. 2, art. 5 oraz w rozdziale 3. Przepisy szczególne dotyczące gruntów warszawskich. Dlatego każde rozszerzenie zakresu działania oraz kompetencji organów związku gmin warszawskich utworzonego ustawą o ustroju m.st. Warszawy wymaga, zdaniem skarżącego, wyraźnej i odrębnej podstawy ustawowej lub zgody gmin warszawskich. Tymczasem zasadę tę naruszają postanowienia § 1 oraz § 6 pkt 2 lit. a-h Statutu m.st. Warszawy dotyczące zakresu działania oraz pozycji prawnej m.st. Warszawy, § 9 pkt 8 lit. f oraz lit. h, § 9 pkt 14, a także § 13 pkt 6 tego Statutu, które dotyczą uprawnień organów m.st. Warszawy, § 9 pkt 5, § 13 pkt 7, § 18 pkt 1-pkt 5, § 19 ust. 1, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24 ust. 2, § 25 tego Statutu dotyczące kompetencji m.st. Warszawy w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawania decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, które z mocy wyraźnych postanowień ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. należą do gmin, a także postanowienia § 30 ust. 1-ust. 2 oraz § 37 tego Statutu, które dotyczą składek pieniężnych gmin, jako finansowego udziału gmin w realizacji zadań i przedsięwzięć publicznych na terenie m.st. Warszawy. W toku postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, strona skarżąca przedstawiła swoje stanowisko w kwestii procesowych aspektów stosowania art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Strona skarżąca wyjaśniła, że wymagane art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym uprzednie wezwanie Rady m. st. Warszawy do usunięcia naruszenia zostało skutecznie wypełnione już w wykonaniu uchwały Rady Gminy Warszawa-Ursynów z 18 czerwca 1996 r., która dotyczyła statutu m. st. Warszawy w wersji uwzględniającej zmiany wynikające z uchwały Rady m. st. Warszawy z 17 czerwca 1996 r. Wprawdzie uchwała Rady m. st. Warszawy z 17 czerwca 1996 r. nigdy nie została opublikowana, tym niemniej - zdaniem strony skarżącej - nie sposób zaprzeczyć, że została ona formalnie podjęta przez Radę m. st. Warszawy i stanowiła w danym czasie ważne, choć jeszcze nie mające mocy powszechnie obowiązującej, oświadczenie woli Rady m. st. Warszawy. Wezwanie Rady Gminy Warszawa-Ursynów z 18 czerwca 1996 r. nie zostało uwzględnione przez Radę m. st. Warszawy. Wprawdzie w dniu 29 lipca 1996 r. Rada m. st. Warszawy kolejną uchwałą reasumowała swoją uchwałę w sprawie zmiany statutu z 17 czerwca 1996 r., ale równocześnie w tym samym dniu uchwaliła nową wersję zmian statutu m. st. Warszawy, która zawierała również postanowienia identyczne, jak te wynikające z uchwały podjętej 17 czerwca 1996 r., które wcześniej zostały już zakwestionowane przez Radę Gminy Warszawa-Ursynów. W tej sytuacji, zdaniem strony skarżącej, nie istniała już potrzeba ponownego wzywania Rady m. st. Warszawy do usunięcia tych samych naruszeń interesu prawnego gminy, które wynikały z kolejnej uchwały Rady m. st. Warszawy. Z tej przyczyny, bezpośrednio po opublikowaniu wspomnianej uchwały Nr XXXV/308/96 Rady m. st. Warszawy z 29 lipca 1996 r., Gmina Warszawa-Ursynów

wystąpiła już bezpośrednio ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego, bez ponawiania wezwania do usunięcia naruszeń w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Pełnomocnik Rady m. st. Warszawy wniósł o odrzucenie skargi argumentując: że art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym stosuje się tylko do uchwał gmin, a nie do uchwał związku komunalnego jakim jest m. st. Warszawa (na co ma wskazywać brak stosownego odesłania w przepisach art. 73a oraz art. 64 ust. 5 ustawy o samorządzie terytorialnym); że skarga tego typu nie może dotyczyć statutu m. st. Warszawy, który jest uchwalany w szczególnym trybie (art. 14 ustawy o ustroju m. st. Warszawy); że możliwość złożenia skargi wyłączona jest w tym wypadku także na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), bowiem w strukturze związku komunalnego powstają szczególne stosunki nadrzędności i podległości pomiędzy m. st. Warszawą a gminami warszawskimi; że skarżąca nie ma legitymacji prawnej do zaskarżenia statutu występując jako podmiot prawa publicznego (*imperium*), podczas gdy kwestionowane postanowienia statutu dotyczą wykonywania uprawnień właścicielskich (*dominium*) w odniesieniu do określonych składników majątkowych; a ponadto, że w skardze nie wykazano związku pomiędzy kwestionowanymi postanowieniami statutu a wynikającymi z nich skutkami polegającymi na naruszeniu interesu prawnego skarżącego. Wreszcie pełnomocnik strony pozwanej zarzucił także, że formalnie rzecz ujmując, skarżący nie zadośćuczynił wymaganemu prawnemu dla złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie, bowiem przed jej wniesieniem nie wezwał Rady m. st. Warszawy do usunięcia naruszenia jego interesu prawnego postanowieniami przedmiotowej uchwały Rady m. st. Warszawy z 29 lipca 1996 r. Wezwanie wcześniejsze dotyczyło natomiast uchwały Rady m. st. Warszawy, która nigdy nie została opublikowana, a więc nie miała mocy obowiązującej i w związku z tym nie mogła naruszać interesów prawnych lub obowiązków skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 27 stycznia 1997 r., II SA 1522/96, odrzucił skargę w części dotyczącej § 6 pkt 2 lit. i-j, § 9 pkt 8 lit. f oraz lit. h, § 18 pkt 1 oraz pkt 5, § 19 ust. 1, § 20, § 21, § 22 pkt 1 oraz pkt 3-pkt 5, § 23 i § 30 ust. 2-ust. 6 Statutu Miasta Stołecznego Warszawy stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały Nr XXXV/308/96 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 29 lipca 1996 r. (M.P. Nr 56, poz. 516); stwierdził nieważność w części dotyczącej postanowień § 9 pkt 5, § 13 pkt 7, § 18 pkt 2 oraz pkt 4, § 22 pkt 2, § 25 i § 37 tego Statutu; oraz oddalił skargę w pozostałych częściach, a więc w odniesieniu do postanowień § 6 pkt 2 lit. a-lit. h, § 13 pkt 6, § 18 pkt 3, § 24 ust. 2 oraz § 30 ust. 1 przedmiotowego Statutu. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym był jednolicie interpretowany w orzecznictwie i w doktrynie jako stanowiący podstawę prawną zaskarżenia do sądu administracyjnego także postanowień statutu gminy, które naruszają interes prawny podmiotu wnoszącego skargę i to bez względu na to o jaki interes prawny gminy w konkretnym wypadku chodzi. Następnie, biorąc pod uwagę, iż art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wyraźnie stanowi, że skarga do sądu administracyjnego na uchwałę gminy może być złożona ?po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia@, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wezwanie takie należy traktować jako czynność procesową, której celem jest: ?wykorzystanie przedsądowego postępowania do

uwzględnienia roszczeń podmiotu kierującego wezwaniem@ i stąd wyprowadził wniosek o możliwości występowania do właściwego organu z tego typu wezwaniem już od chwili podjęcia uchwały, a nie dopiero od chwili jej opublikowania. Dzięki temu osiąga się dodatkowo tak zawsze ważną stabilność obowiązujących aktów prawnych, jakimi są przepisy gminne, a wśród nich zwłaszcza statut (wskazuje na to wyraźnie także dyspozycja przepisu art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym). Równocześnie przyjąwszy, że wynikająca z art. 51 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym zasada, iż sąd nie jest związany granicami skargi, nie może służyć konstruowaniu ?luźnego pojęcia sprawy@ będącej przedmiotem orzekania, Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił żądania skargi w takim zakresie, w jakim dotyczyły one naruszeń prawa, które nie były ze strony skarżącej przedmiotem uprzedniego wezwania do ich usunięcia przez stronę pozwaną. W pozostałym zakresie uwzględnione zostały te zarzuty podniesione w skardze, co do których stwierdzono, iż postanowienia statutu m. st. Warszawy są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa i z tej przyczyny Sąd stwierdził ich nieważność; dotyczy to w szczególności postanowień § 9 pkt 5, § 13 pkt 7, § 18 pkt 2 i pkt 4 oraz § 22 pkt 2 Statutu m. st. Warszawy, które naruszają ustawowe kompetencje gmin warszawskich w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a więc w zakresie tzw. zadań własnych gmin (art. 2, art. 4 ust. 1 i art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), postanowienia § 25 Statutu m. st. Warszawy wyraźnie sprzecznego z art. 39 i nast. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz postanowienia § 37 Statutu m. st. Warszawy jako sprzecznego z art. 37 ust. 2-ust. 5 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Natomiast pozostałe zarzuty skargi zostały oddalone, jako bezzasadne.

Rewizja nadzwyczajna Ministra Sprawiedliwości od tego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuca rażące naruszenie art. 27 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, a także art. 5 pkt 1 i art. 8 pkt 5 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że Naczelny Sąd Administracyjny podejmując rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie w ogóle nie ustosunkował się do sformułowanego już wcześniej w toku postępowania zarzutu, iż w świetle postanowienia art. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym nie może stanowić podstawy prawnej dla skarg gmin warszawskich na uchwały Rady m. st. Warszawy. Dalej w rewizji nadzwyczajnej wywodzi się, że nawet jeżeli przyjąć, iż statut m. st. Warszawy podlega kontroli sądowej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, to w rozpoznawanej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny nietrafnie ocenił podstawowe zagadnienie procesowe dotyczące wynikającego z tego przepisu ustawy obowiązku skarżącego w przedmiocie uprzedniego wezwania Rady m. st. Warszawy do usunięcia zarzucanego naruszenia interesu prawnego. W opinii Ministra Sprawiedliwości w niniejszej sprawie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego była niedopuszczalna i podlegała odrzuceniu, bowiem skarżący nie wezwał Rady m. st. Warszawy do

usunięcia naruszeń prawa, które jego zdaniem wynikają z uchwały Rady m. st. Warszawy z 29 lipca 1996 r. Wezwanie o usunięcie tego typu naruszeń prawa skierowane przez skarżącego do Rady m. st. Warszawy dotyczyło uchwały Rady m. st. Warszawy z 17 czerwca 1996 r., która nigdy nie została opublikowana i w związku z tym nie weszła w życie, a następnie została reasumowana przez Radę m. st. Warszawy w dniu 29 lipca 1996 r. i w tej sytuacji w ogóle nie mogła wywołać skutku prawnego polegającego na naruszeniu interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Ponadto, w opinii rewizji nadzwyczajnej, na brak możliwości zaskarżenia statutu m. st. Warszawy w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wskazuje także szczególny tryb prawny opracowywania i wprowadzania w życie tego statutu (art. 14 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy). Natomiast przeciwko stwierdzeniu nieważności § 9 pkt 5, § 13 pkt 7, § 18 pkt 2 i pkt 4, § 22 pkt 2, § 25 oraz § 37 Statutu m. st. Warszawy przemawiają, zdaniem rewizji nadzwyczajnej, wyraźne postanowienia art. 5 pkt 1 i art. 8 pkt 5 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz art. 11 ust. 2 i art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Rewizja nadzwyczajna zarzuca rażące naruszenie prawa przez Naczelnego Sąd Administracyjny, ponieważ Sąd ten wyrokiem z 27 stycznia 1997 r. [...] rozpoznał skargę wniesioną w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) w dniu 23 września 1996 r. przez Gminę Warszawa-Ursynów na uchwałę Nr XXX/308/96 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 lipca 1996 r. w przedmiocie statutu m.st. Warszawy. Zarzut rewizji nadzwyczajnej opiera się na twierdzeniu, że art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym w ogóle nie może stanowić podstawy prawnej dla skargi gmin warszawskich na uchwały organów m.st. Warszawy, bowiem m.st. Warszawa jest związkiem komunalnym, a nie gminą i dlatego, zgodnie z dyspozycją art. 4 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.), w sprawach nieuregulowanych w ustawie o ustroju miasta stołecznego Warszawy należy stosować wyłącznie te przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, które dotyczą związków komunalnych (art. 64 i następane ustawy o samorządzie terytorialnym), a nie gmin w ogóle. A ponadto, należy mieć w tym wypadku na uwadze także i to, że z przepisów ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy wynika, iż uchwała w sprawie statutu m.st. Warszawy podejmowana jest w szczególnym trybie prawnym. Tymczasem Naczelnego Sąd Administracyjny trafnie wywiódł w uzasadnieniu swego wyroku, że zarówno w świetle obowiązujących przepisów ustawowych (w danym wypadku na szczególną uwagę zasługują postanowienia art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), jak i dotychczasowej praktyki ich stosowania, nie ma żadnych podstaw do kwestionowania kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach ze skargi gminy na uchwały organów związku komunalnego podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, w tym także w sprawie statutu związku komunalnego, w skład którego wchodzi skarżąca gmina. Gdyby nawet założyć, iż sporny jest pogląd prawny, że podstawą skargi gminy warszawskiej na uchwałę w sprawie statutu m.st. Warszawy

jako związku gminnego może być art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, to pozostaje poza sporem, że podstawą prawną skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego może być w tym wypadku art. 16 ust. 5 lub ust. 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, co wynika wprost ze sposobu sformułowania dyspozycji tych przepisów prawnych. Co więcej, w wypadku art. 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym legitymacja prawna dla wniesienia skargi nie jest warunkowana potrzebą wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę, ale jedynie zarzutem naruszenia obowiązującego porządku prawnego.

Kolejny zarzut rewizji nadzwyczajnej polega na tym, że nawet jeśli przyjąć, że w danym wypadku dopuszczalne było złożenie skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, to skarga i tak powinna zostać w całości odrzucona przez Naczelną Radę Administracyjną na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), ponieważ dotyczy ona naruszeń prawa wynikających z uchwały Nr XXXV/308/96 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 lipca 1996 r., która weszła w życie z dniem opublikowania (§ 4 tej uchwały, a opublikowana została w Monitorze Polskim z dnia 18 września 1996 r. Nr 56, poz. 516), a w odniesieniu do tej uchwały skarżący w ogóle nie skierował do Rady m.st. Warszawy wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Wezwanie do usunięcia naruszeń prawa, jakie Burmistrz Gminy Warszawa-Ursynów, w wykonaniu uchwały Nr 232 Rady Gminy Warszawa-Ursynów z dnia 18 czerwca 1996 r., skierował do Rady m.st. Warszawy dotyczyło bowiem naruszeń prawa wynikających z uchwały Nr XXXIII/271/96 Rady m.st. Warszawy z dnia 17 czerwca 1996 r., która nigdy nie została opublikowana (została ona zmieniona i zastąpiona uchwałą Nr XXXV/308/96 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 lipca 1996 r.), a więc w ogóle nie weszła w życie i dlatego nie mogła wywołać żadnych skutków prawnych, a tym samym nie mogła także naruszyć interesów prawnych lub uprawnień skarżącej Gminy. W tym wypadku ocena zasadności podniesionego zarzutu powinna uwzględniać w szczególności następujące okoliczności. Po pierwsze, należy mieć na uwadze, że uchwałą Nr XXXIII/271/96 z dnia 17 czerwca 1996 r. Rady m.st. Warszawy trzeba traktować jako rodzaj tzw. wypowiedzi performatywnej, czyli wypowiedzi, mocą której w procedurze prawotwórczej przez sam fakt jej dokonania ustanowiona już zostaje norma prawna o określonej treści, która nie ma jeszcze wprawdzie mocy powszechnie obowiązującej, ale jej bezpośrednim skutkiem prawnym jest powstanie po stronie właściwego organu obowiązku dokonania jej publikacji (chodzi więc o kolejną wypowiedź performatywną) w określonym trybie, w wyniku której wcześniej sformułowana norma uzyskuje moc powszechnie obowiązującą. Organ obowiązany do dokonania publikacji uchwały nie ma więc żadnej kompetencji do dokonania jakiegokolwiek zmiany w treści wypowiedzi skierowanej do publikacji. Dlatego też trafnie wywiedziono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, że przewidziany w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym obowiązek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia może być skierowany do właściwego organu począwszy od dnia podjęcia uchwały, której postanowienia z chwilą jej opublikowania (lub wejścia w życie) będą naruszały interes prawny podmiotu kwestionującego daną uchwałę. Tym bardziej, że umożliwia to w konkretnym wypadku doprowadzenie do skorygowania zakwestionowanej uchwały przez organ, który ją podjął, jeszcze przed jej opublikowaniem, a dzięki temu pozwala

uniknąć opublikowania aktu normatywnego dotkniętego wadami i w następstwie sprzyja stabilizacji publikowanych aktów prawnych, które nie będą musiały być później z tych przyczyn uchylane lub zmieniane. Konstatacja ta dotyczy przy tym nie tylko zasady realizacji wymogu prawnego wezwania do usunięcia naruszenia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, ale także analogicznego wymogu prawnego warunkującego wniesienie skargi na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 w związku z art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Uprzednie wezwanie organu do usunięcia zaistniałego naruszenia prawa warunkuje dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi przez Naczelną Sąd Administracyjny (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 34 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), a w niniejszej sprawie Naczelną Sąd Administracyjny ustalił, że skarga Gminy Warszawa-Ursynów dotycząca uchwały Nr XXXV/308/96 Rady m.st. Warszawy z dnia 29 lipca 1996 r. poprzedzona została jedynie wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa dotyczącym wcześniejszej uchwały Nr XXXIII/271/96 z 17 czerwca 1996 r. Rady m.st. Warszawy, która nie została opublikowana, ale została zmieniona zaskarżoną uchwałą powtarzającą w swej treści także postanowienia wcześniej zakwestionowane przez skarżącego jako naruszające prawo. Dlatego Naczelną Sąd Administracyjny, powołując się na zasadę braku związania sądu granicami skargi (art. 51 i art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 378 i 379 KPC), trafnie przyjął, że w danym wypadku złożona skarga mogła być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Sąd, ale jedynie w takim zakresie, w jakim zarzuty skargi dotyczyły naruszeń prawa, które występowały już we wcześniejszej uchwale Nr XXXIII/271/96 z 17 czerwca 1996 r. Rady m.st. Warszawy, zmienionej następnie zaskarżoną uchwałą i równocześnie o ile zostały one wyraźnie wskazane w wezwaniu do usunięcia naruszeń prawa, jakie na podstawie uchwały Nr 232 z 18 czerwca 1996 r. Rady Gminy Warszawa-Ursynów skierowane zostało do Rady m.st. Warszawy. W konsekwencji, w pozostałym zakresie skarga została odrzucona przez Naczelną Sąd Administracyjny.

Zarzut rewizji nadzwyczajnej dotyczący braku podstaw prawnych dla stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXV/308/96 z 29 czerwca 1996 r. Rady m.st. Warszawy w odniesieniu do § 9 pkt 5, § 13 pkt 7, § 18 pkt 2 i pkt 4, § 22 pkt 2, § 25 i § 37 jest niezasadny.

Stosownie do postanowienia art. 5 pkt 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy do zakresu działania m.st. Warszawy należą sprawy: planowania strategii rozwoju i zagospodarowania m.st. Warszawy, a zgodnie z brzmieniem art. 8 pkt 5 tej ustawy do wyłącznej właściwości Rady m.st. Warszawy należy: uchwalanie programów rozwoju i planów zagospodarowania m.st. Warszawy, w tym określanie ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sformułowania obu wymienionych przepisów prawnych w żadnym wypadku nie dają podstawy do przyjęcia jakoby gminy warszawskie zostały pozbawione kompetencji w zakresie planowania przestrzennego. Należy w szczególności mieć na uwadze, że ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy jest ustawą ustrojową szczególną (*lex specialis*) względem ustawy o samorządzie terytorialnym, która w tym zakresie pełni rolę ogólnej ustawy ustrojowej dotyczącej samorządu terytorialnego w Polsce (*lex generalis*). Z tej przyczyny postanowienia ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy muszą być interpretowane w sposób ścisły (dodatkowo

wskazuje na to wyraźnie dyspozycja art. 4 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy) i zgodnie z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, w tym w szczególności zgodnie z zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz zgodnie z generalną zasadą domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gmin (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Obowiązujące przepisy ustawowe przesądzają przy tym w sposób wyraźny i bezsporny zarazem, że opracowywanie i uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie terytorialnym w związku z art. 4 oraz art. 7 i art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) oraz wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 40 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) należy do kompetencji gminy, która wykonuje je w ramach tzw. zadań własnych oraz obowiązkowych (art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 4, art. 6, art. 7 i art. 13 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast zadania i kompetencje z zakresu planowania przestrzennego, które na podstawie art. 5 pkt 1 oraz art. 8 pkt 5 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy przyznane zostały Miastu i Radzie Miasta Stołecznego Warszawy powinny być interpretowane ściśle i odpowiadają w istocie analogicznym zadaniom oraz kompetencjom, jakie w zakresie zagospodarowania przestrzennego posiadają także terenowe organy rządowej administracji ogólnej (art. 57 i nast. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Przedstawiona interpretacja obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego nie może być przy tym podważona także poprzez powołanie się na przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. d ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzgadnia projekt planu także z: ?zarządem miasta będącego obowiązkowym związkiem gmin (...) w zakresie zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego tego miasta@. Z tak sformułowanego przepisu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który niejako incydentalnie wspomina o rzekomej kompetencji zarządu miasta stanowiącego obowiązkowy związek gmin do opracowywania ?miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego@, nie można w żadnym razie wyprowadzać wniosków, które byłyby sprzeczne zarówno z przepisami wymienionych wcześniej ustaw ustrojowych dotyczących zadań i kompetencji samorządu terytorialnego (w szczególności na szczeblu gminy), jak i niezgodne z wyraźnymi postanowieniami innych przepisów samej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (w szczególności z art. 7, art. 8 i art. 12 tej ustawy). Pozostaje przeto przyjąć, że użyty w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. d *in fine* ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zwrot ?miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego@ stanowi jedynie przykład tzw. mimowolnego błędu w tekście aktu normatywnego (*lapsus calami*) i w danym wypadku powinien być rozumiany po prostu jako zwrot odnoszący się do ?planu zagospodarowania miasta stołecznego Warszawy@, o którym jest mowa w art. 8 pkt 5 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Dlatego w pełni zasadne jest stwierdzenie nieważności przepisów § 9 pkt 5, § 13 pkt 7 i § 25, § 18 pkt 2 i pkt 4 oraz § 22 Statutu Miasta Stołecznego Warszawy stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały Nr XXXV/308/96 z 29 lipca 1996 r. Rady m.st. Warszawy, skoro naruszają one przepisy powołanej wyżej ustawy o samorządzie terytorialnym oraz

ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie jest również trafny wyrażony w rewizji nadzwyczajnej pogląd, że § 37 Statutu Miasta Stołecznego Warszawy nie narusza prawa. Przeciwnie, stosownie do wyraźnego postanowienia art. 37 ust. 2 w związku z art. 35 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, niepodzielne składniki mienia należące do gmin warszawskich, które służą realizacji zadań więcej niż jednej gminy, stały się wspólną własnością właściwych gmin, przy czym w braku porozumienia co do ustalenia udziałów we współwłasności właściwa jest droga sądowa. Natomiast do czasu utworzenia dobrowolnych związków komunalnych mających zarządzać niepodzielnymi składnikami mienia gmin warszawskich istniejące przedsiębiorstwa, zakłady i inne jednostki organizacyjne, służące realizacji zadań publicznych o znaczeniu dla całego miasta lub kilku gmin, są podporządkowane i nadzorowane przez Zarząd m.st. Warszawy (art. 37 ust. 4 tej ustawy), który w tym zakresie pełni *de facto* funkcję przymusowego zarządcy majątku wspólnego gmin. Dlatego trafny jest pogląd prawny, że w tym zakresie rozliczanie nakładów oraz kosztów sprawowanego zarządu mieniem wspólnym gmin warszawskich powinno się odbywać na podstawie stosownych rachunków i ryczałtów, a nie w drodze publicznoprawnych składek wpłacanych przez gminy warszawskie w trybie określonym w § 37 Statutu Miasta Stołecznego Warszawy. W tej sytuacji stwierdzenie nieważności tego postanowienia Statutu jest również zasadne.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹² KPC orzekł, jak w sentencji.

=====