

**Postanowienie z dnia 24 września 1997 r.  
III RN 39/97**

**Prokurator może wnieść do sądu administracyjnego skargę na uchwałę organu samorządu terytorialnego w terminie określonym w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).**

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

Sąd Najwyższy, z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 24 września 1997 r. na posiedzeniu jawnym sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w P. na uchwałę [...] Zarządu Miasta i Gminy w P. w sprawie przydzielenia Spółdzielni Budownictwa Domków Jednorodzinnych w P. działki [...] oraz uchwałę [...] Rady Miejskiej w P. z dnia 5 lipca 1994 r. w przedmiocie przyznania działek na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 26 listopada 1996 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

o d d a l i ć rewizję nadzwyczajną.

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

Postanowieniem z dnia 26 listopada 1996 r. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi odrzucił skargi Prokuratora Rejonowego w P. na uchwałę [...] Zarządu Miasta i Gminy w P. z dnia 31 sierpnia 1993 r. w sprawie przydzielenia Spółdzielni Budownictwa Domków Jednorodzinnych w P. działki [...] oraz na uchwałę [...] Rady Miejskiej w P. z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie przyznania działki [...] na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych kandydatów objętych listą wojewody. Obie objęte skargami uchwały weszły w życie z dniem podjęcia, tj. odpowiednio 31 sierpnia 1993 r. i 5 lipca 1994 r. Natomiast skargi Prokuratora zostały wniesione dopiero we wrześniu 1996 r., a więc po upływie sześciomiesięcznego terminu do wniesienia skargi, określonego w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Z tego powodu NSA zastosował art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Prokurator Generalny wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego postanowienia zarzucając rażące naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. nr 19, poz. 70 ze zm.). W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Prokurator Generalny powołał się na uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1996 r., OPS 2/96 (ONSA 1997 z. 1, poz. 1) oraz na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 1993 r., III AZP 32/92 (OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 118), z których wynika, że art. 5 ustawy o prokuraturze

stanowi samodzielną i alternatywną do art. 33 ust. 2 i art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym podstawę zaskarżenia przez prokuratora uchwały organu samorządu terytorialnego. Skoro ponadto art. 5 ustawy o prokuraturze nie zawiera żadnego odesłania do przepisów odrębnych, ani też nie określa żadnego terminu to - zdaniem Prokuratora Generalnego - stwierdzić należy, że brak jest podstaw uzasadniających ograniczenie terminem prawa prokuratora do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu samorządu terytorialnego w trybie art. 5 ustawy o prokuraturze.

Wniosek rewizji nadzwyczajnej dotyczył uchylenia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zawarte w rewizji nadzwyczajnej stwierdzenie, że brak jest przesłanek uzasadniających ograniczenie terminem prawa prokuratora do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu samorządu terytorialnego jest usprawiedliwione jedynie w odniesieniu do art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.). Stosownie do tego przepisu, jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem prokurator - oprócz możliwości zwrócenia się o zmianę lub uchylenie wadliwej uchwały - może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego. Z przepisu tego istotnie nie wynika ograniczenie terminem, jak zresztą jakiegokolwiek inne określenie warunków wniesienia przez prokuratora skargi do sądu administracyjnego. Powstaje problem, czy brak w ustawie o prokuraturze regulacji trybu wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w szczególności określenia terminu, w jakim skarga jest dopuszczalna oznacza, że ustawodawca w milczący sposób unormował nieograniczone w czasie prawo zaskarżenia przez prokuratora każdej uchwały organu samorządu terytorialnego.

Według Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny nie przedstawił przekonujących argumentów na rzecz przyjętego przez siebie stanowiska, że w art. 5 ustawy o prokuraturze, z pominięciem przepisów ustawy Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zawarta jest obowiązująca norma prawna w przedmiocie nieograniczonego terminem prawa prokuratora do zaskarżenia uchwały organu samorządu terytorialnego. Analiza obu tych ustaw prowadzi do wniosku, iż - wbrew rewizji nadzwyczajnej - Naczelny Sąd Administracyjny prawidłowo ustalił, że termin dla wniesienia skargi przez prokuratora jest określony w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Ta ostatnia ustawa jest późniejszą w stosunku do ustawy o prokuraturze.

Przede wszystkim w powołanym przepisie ustawy o NSA określony został bezpośrednio termin wniesienia skargi przez prokuratora. Jest to regulacja obejmująca wszystkie formy skarg jakie mogą być wnoszone do sądu administracyjnego przez prokuratora. Stosownie do tego przepisu prokurator może wnieść skargę w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Takiej szczególnej normie prawnej obejmującej wszystkie skargi prokuratora, a więc także skargi na uchwały

organu samorządu terytorialnego (w tym wypadku w sprawie z zakresu administracji publicznej), nie może być zasadnie przeciwstawiona regulacja z art. 5 ustawy o prokuraturze, która milcząco w kwestii terminu wniesienia skargi ustanawia ogólną zasadę, że prokuratorowi służy prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W związku z akcentowaniem w rewizji nadzwyczajnej szczególnych zadań prokuratora, któremu służą swoiste środki prawne, odrębne od środków przyznanych podmiotom działającym w obronie własnych interesów prawnych należy zauważyć, że w rozpatrywanej sprawie chodzi wyłącznie o zróżnicowanie terminu do wniesienia skargi, która jest identycznym środkiem prawnym, zarówno gdy służy stronie jak i prokuratorowi. Ponadto ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uwzględniła swoistą sytuację prokuratora, skoro przewidziała dla niego termin 6 miesięcy do wniesienia skargi (art. 35 ust. 2) a nie 30 dni, jaki ma do dyspozycji strona (art. 35 ust. 1).

Wreszcie nie jest zasadna argumentacja rewizji nadzwyczajnej w zakresie, w jakim odnosi się do powołanych uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego. Uchwały te nie dotyczą kwestii terminu, w jakim prokurator może zaskarżyć uchwałę organu samorządu terytorialnego. Ponadto z zawartych w tych uchwałach wyjaśnień nie wynikają - wbrew sugestiom przedstawionym w rewizji nadzwyczajnej - wnioski co do interpretacji art. 5 ustawy o prokuraturze jako przepisu ustalającego zasadę nieograniczonego terminem prawa prokuratora do zaskarżenia uchwał organów samorządu terytorialnego.

Stosownie do powołanej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1996 r., OPS 2/96, prokurator może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu gminy bez wezwania (przed wniesieniem skargi) właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Naczelnny Sąd Administracyjny przyjął, że art. 5 ustawy o prokuraturze stwarza wystarczającą podstawę dla prokuratora do bezpośredniego (bez uprzedniego wzywania do usunięcia naruszenia prawa) wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ponieważ taka możliwość wynika z brzmienia powołanego przepisu. W przepisie tym bowiem stanowi się, że w stosunku do uchwał organów samorządu terytorialnego prokurator może się zwrócić do organu, który wydał uchwałę o jej zmianę lub uchylenie, skierować wniosek o jej uchylenie do właściwego organu nadzoru a także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego. Powyższa regulacja odnosi się do dopuszczalności wniesienia przez prokuratora skargi bez zachowania warunku z art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. Nie jest uprawnione wyprowadzenie z tej samej regulacji wniosków dalej idących, że prokuratora nie wiąże żaden termin do zaskarżenia uchwały organu samorządu terytorialnego. Wskazuje na to przede wszystkim - jak to wyżej przedstawiono - szczególna regulacja z ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 35 ust. 2), która wprost dotyczy prokuratora i terminu w jakim może on wnosić skargi do sądu administracyjnego.

Jeżeli zaś chodzi o powołaną w rewizji nadzwyczajnej uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 1993 r., III AZP 32/92, to zostało w niej wyjaśnione, że na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o prokuraturze (według jednolitego tekstu - Dz. U. z 1991 r. Nr 25, poz. 103) prokurator może wystąpić do sądu administracyjnego z wnioskiem o uchylenie uchwały organu samorządu terytorialnego w przedmiocie ustalenia opłat za

wodę i wprowadzenie ścieków. Wyjaśnienie to odnosi się do zasady upoważniającej prokuratora do wystąpienia na drogę sądową w sprawach o uchylenie określonej uchwały organu samorządu terytorialnego. Nie dotyczy zaś trybu i terminu w jakim może nastąpić wystąpienie na drogę sądową.

Z powyższych przyczyn, skoro rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw, stosownie do art. 393<sup>12</sup> KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... (Dz. U. Nr 43, poz.189), Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

=====