

**Postanowienie z dnia 5 października 1994 r.
III ARN 53/94**

Skarga 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. 96 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, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 5 października 1994 r. sprawy ze skargi Gminy S.-K. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody K. z dnia 23 lipca 1993 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały [...] Rady Miasta S.-K. z dnia 30 czerwca 1993 r. w sprawie sprzedaży działek budowlanych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 28 lutego 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 Miasta S.-K. uchwałą [...] z dnia 30 czerwca 1993 r. ustaliła zasady sprzedaży działek budowlanych byłym właścicielom na zasadzie pierwszeństwa, po cenach nabycia przez Skarb Państwa zaktualizowanych przez biegłego rzeczoznawcę. Wojewoda K. rozstrzygnięciem nadzorczym [...] z dnia 23 lipca 1993 r. stwierdził nieważność tej uchwały, ponieważ została podjęta na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74), który nie obowiązywał w dniu podjęcia powyższej uchwały. Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i - wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) zniósła bowiem pierwszeństwo nabycia nieruchomości, które przewidywał art. 17 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym w tekście jednolitym tej ustawy z 1989 r. Oparcie przedmiotowej uchwały na nieobowiązującym przepisie prawa stanowi, zdaniem Wojewody, rażące naruszenie prawa i daje tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, Rada Miasta S.-K. wносиła o uchylenie rozstrzygnięcia Wojewody K. zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię oraz sprzeczność ustaleń Wojewody z "faktycznym brzmieniem uchwały". Zdaniem skarżącego zarzut oparcia przedmiotowej uchwały na nieobowiązującym przepisie art. 17 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jest chybiony, ponieważ

uchwała dotyczyła nabytych a nie zrealizowanych uprawnień właścicieli działek, natomiast powyższy przepis tej ustawy powołano jedynie w celu określenia przedmiotu uchwały. Postanowienia uchwały są zgodne z prawem, gdyż Rada Miasta nie wyraziła zgody na sprzedaż działek na rzecz byłych właścicieli po cenie obowiązującej w dacie wykupu, lecz postanowiła sprzedać działki na rzecz tych właścicieli bez przetargu po cenie zaktualizowanej przez biegłego rzeczoznawcę.

Wojewoda K. w odpowiedzi na skargę wnosił o jej oddalenie. Podtrzymując argumenty zawarte w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda stwierdził ponadto, że również powołany przez skarżącego przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) nie mógł stanowić podstawy prawnej przedmiotowej uchwały, bowiem zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 1992 r. [...], w sprawach objętych ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przepis ten nie ma zastosowania.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie postanowieniem z dnia 28 lutego 1994 r., [...] skargę odrzucił. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawą wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcie organu nadzorczego jest zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym uchwała danej gminy. Skoro Rada Miasta S.-K. nie podjęła uchwały upoważniającej Prezydenta Miasta do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody K., to zdaniem Sądu brak ten, zgodnie z przyjętą już praktyką orzecniczą, nie może być uzupełniony po złożeniu skargi.

Powyższe postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, domagając się jego uchylecia i przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie do merytorycznego rozpoznania. Rewizja zarzuca zaskarżonemu postanowieniu rażące naruszenie art. 204 § 1 k.p.a. oraz art. 98 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, podając w uzasadnieniu, że wykładnia prawa dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny jest sprzeczna z ustawową zasadą sądowej ochrony samodzielności gminy oraz dotychczasowym orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie zawiera dostatecznego uzasadnienia zarzutu rażącego naruszenia art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym. Biorąc natomiast z urzędu pod rozwagę okoliczność, czy zaskarżone postanowienie jest zgodne z przepisami prawa materialnego, Sąd Najwyższy miał m.in. na uwadze, że samodzielność gminy gwarantowana m.in. przez prawo złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze zagrażające tej samodzielności nie powinna być rozpatrywana tylko w takim kontekście, czy uchwała właściwego organu gminy stanowi konieczny element aktu zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, tzn. element inicjujący akt zaskarżenia i upoważniający Prezydenta Miasta do złożenia w jej imieniu skargi do sądu. Przyjmując za trafne zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego dnia 27 lutego 1992 r., III AZP 8/91, że czynność organu gminy polegająca na podjęciu uchwały o wniesieniu skargi, ma wyłącznie odniesienie

wewnętrzne, Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela pogląd prawny wyrażony w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 1994 r., III ARN 41/94 (OSNAPiUS 1994 nr 6 poz. 92), zgodnie z którym daty podjęcia tej uchwały nie można traktować jako ewentualnej samoistnej przesłanki wykluczającej w ogóle prawo do skargi, bowiem art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym wiąże prawo gminy do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wyłącznie z faktem podjęcia takiej uchwały, a nie z datą, w jakiej została ona podjęta. Zawarty w powołanym wyżej przepisie ustawy o samorządzie terytorialnym zwrot, że podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy, należy rozumnieć w ten sposób, że podstawą rozpoznania skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny musi być uchwała organu gminy, która może być przedłożona sądowi aż do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi. Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą sprawę przychylił się do zapatrywania wyrażonego w uzasadnieniu wyżej powołanego postanowienia Sądu Najwyższego, że tylko w tym kontekście nabierają właściwego znaczenia te normy ustawy samorządowej, które kształtują ustrój samorządu terytorialnego, m.in. prawo gminy do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym, prawo do ochrony sądowej przed działaniami ograniczającymi samodzielność gminy. Należy w związku z tym przyjąć, że nieprzedłożenie uchwały organu gminy, o której mowa w art. 89 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, w dniu wniesienia skargi, nie upoważnia sądu administracyjnego do jej odrzucenia na podstawie art. 204 § 1 k.p.a. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie w pełni podziela argumentację przedstawioną w uzasadnieniu powyższego postanowienia Sądu Najwyższego, że: po pierwsze - okoliczności tej nie należy traktować jako braku formalnego skargi w rozumieniu cytowanego przepisu k.p.a., skoro uchwała ta stanowi zdarzenie odrębne od samego aktu wniesienia skargi, a zatem upoważnienie organu gminy do wniesienia skargi może być udzielone w uchwale przedstawionej w czasie toczącego się postępowania przed sądem administracyjnym, aż do dnia wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi; po drugie - granice wstępnej kontroli skargi dokonywanej w trybie art. 204 § 1 k.p.a. nie mogą być dowolnie poszerzone, gdyż oznaczałoby to ograniczenie prawa skargi do sądu, a w konsekwencji ograniczenie ochrony sądowej; po trzecie - brak uchwały organów gminy w dniu wniesienia skargi nie czyni jej "niedopuszczalną" w rozumieniu art. 204 § 1 k.p.a., skoro uchwała taka stanowi "podstawę wniesienia skargi", tzn. akt o wewnętrznym odniesieniu do organu gminy składającego skargę, a nie element wymagań odnoszących się do jej formy lub treści; po czwarte - wstępna kontrola dopuszczalności skargi została uregulowana całościowo w art. 204 k.p.a. i nie jest możliwe konstruowanie innych, nie przewidzianych w tym przepisie, metod i form tej kontroli.

W konkluzji należy stwierdzić, że Sąd Administracyjny odrzucając skargę Miasta S.-K., wykroczył poza upoważnienie wynikające z art. 204 § 1 w związku z art. 207 § 6 k.p.a. Skoro ponadto zaskarżone postanowienie zostało wydane także z naruszeniem art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, należy stwierdzić, że Sąd Administracyjny zaskarżonym postanowieniem rażąco naruszył art. 2 ust. 3 tej ustawy, bowiem bezpodstawnie odmówił skarżącemu Miastu ochrony sądowej. Do istoty określonej w art. 2 ust. 3 ustawy zasady sądowej ochrony samodzielności gmin należy bowiem nie tylko prawo gminy do złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, lecz także

prawo do rozpatrzenia tej skargi w sprawnym, rzetelnym i sprawiedliwym postępowaniu sądowym.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. orzekł jak w sentencji.

=====