

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 15 stycznia 1998 r.
III ZP 43/97**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Adam Józefowicz (współsprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, (sprawozdawca), Roman Kuczyński, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 15 stycznia 1998 r. wniosku skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy warunkiem dopuszczalności skargi do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) jest uprzednie wezwanie przez organ gminy wojewody o usunięcie naruszenia prawa (art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Wniesienie przez gminę skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie jest uwarunkowane wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, przewidzianym w art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

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

Według art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, należy przed wniesieniem jej do sądu administracyjnego zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszeń.

W rozpatrywanej sprawie chodzi o wyjaśnienie zakresu powołanego przepisu - czy obejmuje on zaskarżenie do sądu administracyjnego orzeczeń organu nadzoru (wojewody) o nieważności uchwały organu gminy, które mogą być wydawane na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Źródłem trudności interpretacyjnych, które ujawniły się w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego jest to, że ustawa z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie uchyliła ani nie wprowadziła innych zmian do zawartej w art. 98 ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym regulacji zaskarżenia przez gminę rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczącego gminy.

W uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wskazane zostały orzeczenia NSA - Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie (SA/Sz 444-447/97), w których Sąd ten przyjął niedopuszczalność wniesienia skargi przez gminę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody z pominięciem postępowania określonego w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. Wnioskodawca taką interpretację uważa za błędną wobec odrębnego i szczególnego uregulowania sposobu zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego w powołanym art. 98 ustawy o samorządzie terytorialnym. W myśl art. 98 ust. 1 tego przepisu gmina może

zaskarżyć rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Jest to termin, który wywołuje skutki materialnoprawne, gdyż - zgodnie z art. 98 ust. 5 - rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Według wnioskodawcy zastosowanie ogólnej procedury wnoszenia skargi z art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie jest odpowiednie dla zachowania terminu do zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących gminy.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź przeczącą na sformułowane we wniosku pytanie dotyczące konieczności zastosowania art. 34 ust. 3 ustawy o NSA dla zaskarżenia przez gminę rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody.

Sąd Najwyższy stwierdził, że przedstawione we wniosku zagadnienie prawne jest niejednolicie rozstrzygane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oprócz orzeczeń zawierających stanowisko podobne do wyrażonego w sprawie powołanej we wniosku Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował odmiennie - jak np. w postanowieniu Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 23 stycznia 1997 r., SA/Rz 1612/96 -, że "Komplementarne unormowania procesowe dotyczące prawa wnoszenia przez gminy skargi do Sądu na rozstrzygnięcie nadzorcze, unormowane w art. 98 ustawy o samorządzie terytorialnym wyłączają określoną w art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym powinność wnoszącego skargę do zwrócenia się do właściwego organu przed wniesieniem skargi z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa".

Podobne stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach w sprawie I SA/Ka 1135/96, który podkreślił, że specyficznym wymogiem formalnym zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczącego gminy jest przewidziana w art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym uchwała organów gminy. Z kolei ustęp 4 tego przepisu przesądza o jedynie odpowiednim stosowaniu przepisów o zaskarżeniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Zdaniem składu orzekającego przedmiotową kolizję norm z ustawy o NSA i z ustawy o samorządzie terytorialnym należy rozstrzygnąć według zasady *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Analogiczne stanowisko wynika również ze stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi wyrażonego w wyroku z dnia 4 września 1996 r., II SA/Łd 652/96.

Sąd Najwyższy po rozważeniu obu stanowisk prawnych przedstawionego problemu jest przekonany, że zakres art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie obejmuje postępowania ze skargi gminy na rozstrzygnięcie organu nadzorczego określonego w przepisach art. 98 ustawy o samorządzie terytorialnym. Podzielając argumenty za tym stanowiskiem, które zostały przedstawione przez wnioskodawcę oraz w powołanych wyżej orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego należy podkreślić, co następuje:

Analogiczne do przyjętego w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA sformalizowane postępowanie przed wniesieniem skargi do sądu, polegające na wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa znane jest również na gruncie przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym, z tym że dotyczy przypadku zaskarżenia uchwały organu gminy przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (art. 101 ust. 1). Uregulowanie to podobne co do zasady do porównywanej instytucji procesowej z art. 34 ust. 3 ustawy o NSA różni się jednakże w istotnych elementach w szczególności w określeniu terminu, który musi upłynąć po wezwaniu, ażeby wniesienie skargi do sądu stało się dopuszczalne (por. w tym zakresie uchwałę składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1995 r., III AZP 9/95 - OSNAPiUS 1995 nr 20 poz. 243). W tym kontekście należy ocenić znaczenie regulacji zawartej w rozdziale 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA poświęconej zmianom w przepisach obowiązujących. Otóż z dotyczącego ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym art. 62 ustawy o NSA wynika, że jedyna wprowadzona zmiana dotyczy dodania ust. 2a do art. 101 zawierającego uregulowanie

dopuszczalności wniesienia skargi w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy. Oznacza to, że pomimo nowego i odmiennego uregulowania ogólnej procedury wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, w tym zakresie w art. 34 ust. 3, ustawodawca uznał, że nie należy uchylać ani zmieniać czegokolwiek w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz w art. 98 tej ustawy, który - w przeciwieństwie zarówno do jej art. 101 jak i art. 34 ust. 3 ustawy o NSA - nie przewidywał postępowania poprzedzającego wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące gminy. Stanowisko ustawodawcy uzasadnione był szczególnym charakterem aktów administracyjnych objętych zakresem ustawy o samorządzie terytorialnym (aktów nadzoru nad działalnością komunalną i uchwał organów gmin w sprawie z zakresu administracji publicznej) wraz z równie specyficznymi formami postępowania w zakresie ochrony sądowej. Poprzestając na analizie procedury zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego (art. 98 ustawy o samorządzie terytorialnym) zauważyć można określone charakterystyczne elementy tej procedury:

1. Ściśle określony został podmiot uprawniony do złożenia skargi (art. 98 ust. 3 zdanie pierwsze);

2. Wniesienie skargi musi poprzedzać specjalne postępowanie wewnętrzne zakończone uchwałą organów gminy uprawniającą do wniesienia skargi (art. 98 ust. 3 zdanie drugie);

3. Rozstrzygnięcie nadzorcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd (art. 98 ust. 5 w porównaniu z art. 16 ust. 1 i art. 269 KPA);

4. Dopiero z uwzględnieniem szczególnych cech stosunku prawnego pomiędzy gminą a organem nadzorczym i szczególnej procedury zaskarżania rozstrzygnięcia nadzorczego na zasadzie "odpowiedniości" zastosowanie mają: "przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej" (art. 98 ust. 4).

Należy zaakcentować wagę regulacji w ustawie o samorządzie terytorialnym z jednej strony terminu podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 91 ust. 1), z drugiej zaś terminu zaskarżenia przez gminę rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 98 ust. 1 i ust. 5). Jest niezwykle istotne, ażeby wszystkie zainteresowane podmioty, tj. gmina, która ma konstytucyjne prawo ochrony swej samodzielności na drodze sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji), organ nadzoru, który ma konstytucyjną kompetencję kontroli samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji) i wreszcie adresaci zakwestionowanej uchwały uzyskali możliwie najszybciej obowiązujące ich rozstrzygnięcie. Z tego względu nie powinno się w drodze zastosowania ogólnych reguł z ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym osłabiać szczególnego mechanizmu z jednej strony ochrony gminy na drodze sądowej, a z drugiej uzyskania prawomocności przez rozstrzygnięcie nadzorcze w wypadku upływu terminu do wniesienia skargi. Nie jest możliwe - jak to zasadnie wywiódł wnioskodawca - uzgodnienie terminu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego według art. 98 ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie terytorialnym z terminem do wniesienia skargi w trybie art. 34 ust. 3 ustawy o NSA: "po upływie 30 dni od dnia doręczenia wezwania".

Powyższe rozważania doprowadziły Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48) do podjęcia określonej w sentencji uchwały.

=====