

Warszawa, 1 października 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego –
Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P.22/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 2 sierpnia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego – O.Z. w Krakowie, sformułowanego w postanowieniu z dnia 3 czerwca 2002 r.

Pytanie prawne dotyczy art. 51, zdanie drugie, ustawy z dnia 11 maja 1985 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a ściślej – zgodności tego przepisu z art. 7 i art. 184 Konstytucji. Według NSA, z powodu braku na końcu art. 51 cyt. ustawy wyrazów: „lub uchwały podjętej przez organ gminy skarżącej rozstrzygnięcie nadzorcze” Sąd ten „nie może wykonać swego obowiązku określonego w art. 184 Konstytucji pomimo, że stwierdzi sprzeczność z prawem uchwały jednostki samorządu terytorialnego skarżącej rozstrzygnięcie nadzorcze”.

Zdaniem NSA, art. 51 ustawy w obecnym brzmieniu nakazuje Sądowi milczące akceptowanie wadliwej czyli nieważnej uchwały. NSA powinien bowiem wydać wyrok w sprawie obejmującej nie tylko rozstrzygnięcie nadzorcze, ale i wadliwą uchwałę, podczas gdy stwierdzenie nieważności tej uchwały jest niedopuszczalne. W związku z tym NSA zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem, czy pominięcie w art. 51, zdanie drugie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym cytowanych na wstępie wyrazów jest zgodne z art. 7 i art. 184 ustawy zasadniczej.

*

* * *

Na tak sformułowane pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego – O. Z. w Krakowie należałoby odpowiedzieć, że art. 51, zdanie drugie, ustawy o NSA nie jest niezgodny z art. 7 ani z art. 184 Konstytucji. Pogląd swój uzasadniam w sposób następujący:

1) uzupełnienie art. 51 ustawy wyrazami „lub uchwały podjętej przez organ gminy skarżącej rozstrzygnięcie nadzorcze” nie jest niezbędne, ponieważ użyte w tym przepisie *in fine* pojęcie „zaskarżonego aktu” obejmuje także zaskarżone uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Powyższa interpretacja końcowych wyrazów art. 51 znajduje oparcie w treści art. 24 ust. 1 ustawy o NSA, który brzmi:

„Sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego albo związku jednostek samorządu terytorialnego **lub na inny akt prawa miejscowego** (podkr. W.P.) stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części”.

Podkreślone wyrazy oznaczają, że w rozumieniu tego przepisu każda uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego albo związku jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na jej przedmiot, należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Użyte w art. 24 ust. 1 ustawy określenie „uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego” oznacza zarówno uchwałę stanowiącą przepisy prawa miejscowego (art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy), jak i inne uchwały podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy). Obydwie kategorie uchwał są aktami prawa miejscowego w tym sensie, że dotyczą (obowiązują) spraw należących do właściwości samorządu terytorialnego, a więc samorządu lokalnego;

Stosując wykładnię językową i logiczną, należy zatem przyjąć, że użyte w art. 51 ustawy *in fine* wyrazy „zaskarżonego aktu” obejmują także zaskarżone uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego oraz związków jednostek samorządu terytorialnego;

2) prezentowana wyżej wykładnia art. 51 ustawy o NSA znajduje potwierdzenie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Mianowicie, art. 147 § 1 ustawy stanowi, że „**Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6** (podkr. W. P.) stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności”. W powołanych przepisach art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy

określenie „uchwała” nie zostało jednak ani razu użyte. Zgodnie z tymi przepisami, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na (...):

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej,

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Treść pkt 6 nie pozostawia więc żadnych wątpliwości, że określenie „aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków” obejmuje także uchwały, o których mowa w art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Dodatkowym argumentem jest treść art. 134 § 2 wyżej wymienionej ustawy (który jest odpowiednikiem art. 51 obowiązującej do końca 2003 r. ustawy o NSA). Zgodnie z dyspozycją tego przepisu sąd może wydać orzeczenie na niekorzyść skarżącego, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności **zaskarżonego aktu** (podkr. W.P.) lub czynności. Łatwo zauważyć, że użyte tu określenie „zaskarżony akt” dotyczy także aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy, a więc również uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków;

3) uchylenie aktu nadzoru nad działalnością organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 24 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA) nie stanowi przeszkody prawnej w jednoczesnym stwierdzeniu nieważności uchwały tego organu. W tym samym wyroku, ale w pierwszej kolejności, sąd powinien orzec o nieważności uchwały, a następnie o uchyleniu aktu nadzoru. Wyrok obejmuje więc niezgodną z prawem uchwałę, jak i wadliwe rozstrzygnięcie nadzorcze. **Należy zatem stwierdzić, wbrew pogładowi NSA, że art. 51 ustawy o NSA nie nakazuje sądowi milczącego akceptowania wadliwej uchwały i nie uniemożliwia mu wykonywania postanowienia art. 184 Konstytucji.**

Sporządził: Witold Pawełko