

Warszawa, dnia 13 maja 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego
– Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt. P. 9/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 17 kwietnia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowanego w postanowieniu z dnia 4 marca 2002 r.

Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie ma wątpliwości, czy pominięcie w art. 91 ust. 1, zdanie drugie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”, wyrazów „podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej” jest zgodne z art. 177 Konstytucji. Zdaniem NSA, należy odpowiedzieć na pytanie, czy rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w cytowanym przepisie, może dotyczyć każdej uchwały organu gminy, także takiej, która nie podlega kognicji NSA. Wymaga również odpowiedzi pytanie, czy art. 91 ust. 3 ustawy, przewidujący dopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego każdej uchwały organu gminy nie pozostaje w sprzeczności z art. 177 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

1. Wątpliwości NSA są bezpodstawne.

W myśl art. 90 ust. 1 ustawy wójt lub burmistrz obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia. Uchwały w sprawie przepisów porządkowych podlegają przekazaniu wojewodzie w ciągu dwóch dni od ich podjęcia. W tych samych terminach wójt lub burmistrz przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby (art. 90 ust. 2 ustawy).

Celem wymienionych przepisów jest umożliwienie wojewodzie, a w zakresie spraw finansowych – regionalnej izbie obrachunkowej, wykonywania nadzoru nad działalnością gminną (art. 86 ustawy). Nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy).

Obowiązuje więc **zasada nadzoru nad wszystkimi uchwałami rady gminy. Wykonywanie nadzoru w tym zakresie należy do obowiązków** organów wymienionych w art. 86. Jest to moim zdaniem rozwiązanie słuszne, zgodne z zasadą racjonalnego działania.

Bez względu na przedmiot uchwały, w każdym przypadku organ nadzoru jest obowiązany zbadać, czy jej treść lub sposób powzięcia nie pozostają w sprzeczności z prawem. Dotyczy to uchwał w sprawach z zakresu administracji publicznej, jak i w pozostałych sprawach, w tym także cywilno-prawnych. Należy podkreślić, że przewidziany w ustawie nadzór nad działalnością uchwałodawczą gminy na podstawie kryterium zgodności z prawem, obejmuje nie tylko kontrolę zgodności uchwał z przepisami prawa materialnego, lecz także badanie, czy nie zostały naruszone przepisy normujące procedurę ich uchwalania. Tak np. uchwała rady gminy w sprawie ustalenia wynagrodzenia przewodniczącego zarządu gminy, nie mająca charakteru sprawy z zakresu administracji publicznej, może okazać się sprzeczna z prawem tylko i wyłącznie z powodu braku wymaganego quorum podczas jej uchwalania. Wreszcie trzeba wspomnieć o nierzadko podejmowanych uchwałach o treści mieszanej, w których – obok postanowień w sprawach z zakresu administracji publicznej – zawarte są postanowienia nie należące do tego zakresu.

2.Z woli ustawodawcy, każda uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (art. 91 ust. 1 zd. pierwsze). O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały (art. 91 ust. 1, zd. drugie). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności, uchwały ograniczając się tylko do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 ustawy).

Orzeczenie o nieważności uchwały jest **środkiem nadzoru** właściwego organu (wojewody lub regionalnej izby obrachunkowej). Sugerowane przez NSA dodanie w art. 91 ust. 1, zdanie drugie, wyrazów „podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej” **oznaczałoby przedmiotowe ograniczenie** stosowania tego

środka. Naruszające prawo uchwały w sprawach nie należących do tego zakresu nie zostałyby formalnie dotknięte sankcją nieważności, mimo np. oczywistej ich sprzeczności z normą prawną. **W ten sposób rozwiązanie systemowe, polegające na objęciu nadzorem ogółu uchwał organów gminy, przestałoby funkcjonować.** Pojawiłaby się bowiem luka w orzekaniu o nieważności uchwały w przypadku, gdy jest ona sprzeczna z prawem, a podjęta została w sprawie innej niż „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Co więcej, na szczeblu organu nadzoru pojawiłyby się zapewne trudności w kwalifikowaniu uchwał do grupy „uchwał w sprawach z zakresu administracji publicznej”. Jak wiadomo, w literaturze prawniczej nie istnieje pełna zgodność poglądów na temat pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej” oraz kryteriów służących wyjaśnieniu tego pojęcia. Rozbieżności w tym zakresie występują niekiedy także w orzecznictwie NSA.

3. Wbrew obawom NSA, art. 91 ust. 1, zdanie drugie ustawy nie jest niezgodny z art. 177 Konstytucji. Naczelny Sąd Administracyjny, do którego wpłynie skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze orzekające o nieważności uchwały (z powodu jej sprzeczności z prawem) podjętej w sprawie cywilno-prawnej, a więc należącej do właściwości sądów powszechnych może i powinien ograniczyć swoje postępowanie do odrzucenia skargi jako należącej do właściwości innego sądu (art. 19 pkt 1 ustawy o NSA). Jednocześnie NSA powinien wskazać stronie skarżącej, jaki sąd jest właściwy do merytorycznego rozpoznania sprawy będącej przedmiotem uchwały, której nieważność orzekł organ nadzoru.

Należy dodać, że NSA nie może skargi w całości odrzucić, gdy stwierdzi, że równocześnie zostały naruszone przepisy prawa dotyczące zasad i trybu podejmowania uchwały rady gminy.

Reasumując wywody stwierdzam, że poddanie wszystkich uchwał organów gminy nadzorowi wojewody i regionalnej izby obrachunkowej, oraz uprawnienie tych ostatnich organów do orzekania o nieważności uchwały nie rodzi sprzeczności z art. 177 Konstytucji. Sugerowane przez NSA wyłączenie uchwał w sprawach z zakresu prawa cywilnego i prawa pracy z tego nadzoru prowadziłoby do wydatnego osłabienia jego funkcji, a w konsekwencji do erozji ustawowego systemu kontroli działalności gminnej.

Sporządził: Witold Pawełko