

WYROK
z dnia 9 grudnia 2003 r.
Sygn. akt P 9/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący
Adam Jamróz
Wiesław Johann – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 grudnia 2003 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie o zbadanie zgodności:

pominięcia w art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym słów „podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej” z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

Art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806 oraz z 2003 r. Nr 80, poz. 717) nie jest niezgodny z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 4 marca 2002 r. (sygn. akt II SA/Kr 3761/01) Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: „czy pominięcie w art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym słów „podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej” jest zgodne z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco.

Rada Miejska w Dobczycach uchwałą z 8 października 2001 r. obniżyła wynagrodzenie Przewodniczącego Zarządu Gminy i Miasta Dobczyce. Podstawą prawną uchwały był art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 grudnia 2003 r. w Dz. U. Nr 218, poz. 2151.

(Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: ustawa samorządowa) oraz § 41 pkt 3 uchwalonego w sierpniu 2001 r. Statutu Gminy i Miasta Dobczyce. Wojewoda Małopolski rozstrzygnięciem nadzorczym z 12 listopada 2001 r. stwierdził nieważność uchwały uznając, że Rada Miejska naruszyła przepisy kodeksu pracy. Powołał on art. 2 pkt 1 lit. c i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych) i stwierdził, że do powstałego w wyniku wyborów stosunku pracy burmistrza stosuje się – w zakresie nieuregulowanym ustawą o pracownikach samorządowych – przepisy kodeksu pracy. Zdaniem wojewody zmiana wynagrodzenia burmistrza w czasie trwania kadencji jest w ogóle niedopuszczalna, a teza ta znajduje oparcie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym do stosunku pracy z wyboru nie mają zastosowania przepisy art. 42 § 1-3 kodeksu pracy. Wojewoda wskazał, że nawet w razie uznania, iż sama zmiana wynagrodzenia burmistrza jest w czasie trwania jego kadencji dopuszczalna, konieczne jest dochowanie przewidzianego przez kodeks pracy okresu wypowiedzenia. Tymczasem § 3 uchwały stanowi, że weszła ona w życie z dniem podjęcia. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zostało przez gminę zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a skarżąca podniosła, że art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy samorządowej upoważnia radę gminy do ustalania wynagrodzenia przewodniczącego zarządu, która to kwestia regulowana była uchwałą. Zdaniem gminy zmiana wynagrodzenia przewodniczącego zarządu w czasie trwania kadencji jest dopuszczalna, a pogląd ten znajduje oparcie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wojewoda podtrzymał swe stanowisko, wnosząc o oddalenie skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość co do zgodności z Konstytucją art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej (będącego podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego). Stwierdził, że w myśl art. 177 Konstytucji „sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”, skąd wynika domniemanie kognicji sądów powszechnych. Skoro zaś Naczelny Sąd Administracyjny nie jest – w myśl art. 175 Konstytucji – sądem powszechnym, to każdorazowo musi dysponować wyraźną podstawą orzekania. Z tymi postanowieniami Konstytucji korespondują zarówno art. 2 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, jak i art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.; dalej: ustawa o NSA). Również w art. 31 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych respektowany jest podział sądów na powszechne i inne, bowiem przepis ten stanowi, że „spory ze stosunku pracy pracowników samorządowych rozpoznają sądy pracy”. Tym samym w sprawach ze stosunków pracy pracowników samorządu terytorialnego właściwe są sądy powszechne, zaczynając co do zasady zaskarżona uchwała rady gminy nie powinna być przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wniosek taki poparty być może postanowieniami art. 101 ust. 1 ustawy samorządowej oraz art. 1 i 16 ust. 1 pkt 6 ustawy o NSA, które kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego poddają tylko uchwały organów gminy podjęte „w sprawie z zakresu administracji publicznej”.

Z powyższego wynika, że *de lege lata* uchwały organów gminy dzielą się na dwie grupy: po pierwsze – podjęte w sprawie z zakresu administracji publicznej i podlegające kontroli NSA oraz po wtóre – podjęte w innych sprawach (nie należących do zakresu administracji publicznej) i objęte kognicją sądów powszechnych. Tego podstawowego podziału kognicji sądów powszechnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zachowuje będący przedmiotem pytania prawnego art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy samorządowej, zgodnie z którym każda uchwała organu gminy – niezależnie od jej przedmiotu – może być zakwestionowana przez właściwy organ nadzoru, a tym samym pośrednio podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Poza wątpliwością pozostaje fakt, że kontrola rozstrzygnięcia nadzorczego wymaga analizy uchwały będącej jego przedmiotem. Skoro w myśl art. 91 ustawy samorządowej Naczelny Sąd Administracyjny jest wyłącznie właściwy do dokonywania kontroli wszystkich rozstrzygnięć nadzorczych, których przedmiotem są uchwały organów gminy, to konieczne jest ustalenie, czy takie rozstrzygnięcia mogą dotyczyć każdej uchwały organu gminy, w tym takiej, która nie należąc do zakresu administracji publicznej nie podlega – sama z siebie – kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W opinii pytającego Sądu istnieją trzy przesłanki pozwalające odpowiedzieć negatywnie na postawione wyżej pytanie to: po pierwsze – nadrzędne konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych, po wtóre – ustawowe wyłączenie spod kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego spraw nie należących do zakresu administracji publicznej oraz po trzecie – zasada zaskarżalności każdego rozstrzygnięcia nadzorczego do Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego wyłączna kompetencja do kontroli rozstrzygnięć nadzorczych wojewody. Zdaniem Sądu wynika stąd, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego winno być dopuszczalne jedynie wobec uchwały organu gminy, której przedmiotem jest sprawa z zakresu administracji publicznej. Tymczasem art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy samorządowej rozciąga właściwość organu nadzoru na wszelkie uchwały organów gminy.

Nie ulega wątpliwości prawidłowość wykładni, zgodnie z którą rozstrzygnięcia nadzorcze nie mogą dotyczyć uchwał będących decyzjami zaskarżalnymi w toku instancji. W tym zakresie brak precyzji art. 91 ustawy samorządowej nie rodzi sprzeczności z art. 177 Konstytucji, szczególnie z tej racji, iż ostateczna decyzja administracyjna zaskarżalna jest do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie zmienia to jednak faktu, że kognicja w sprawach uchwał organów gminy z zakresu prawa cywilnego i prawa pracy winna należeć konsekwentnie do sądów powszechnych, co implikuje wyłączenie takich uchwał spod nadzoru administracyjnego, sprawowanego w trybie rozstrzygnięć nadzorczych.

Z tego też powodu Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość wyrażoną w pytaniu prawnym. Odpowiedź na nie ma zasadnicze znaczenie dla rozpatrywanej przez sąd sprawy. Przedmiotem uchwały, uchylonej w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego (zaskarżonego następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego) było wynagrodzenie pracownika. Oznacza to, że spór dotyczy konstytutywnych elementów stosunku pracy, a więc – na zasadzie art. 31 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych – podlega kognicji sądu pracy. *De lege lata* nie ma obecnie podstaw do odmowy orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny o rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody, chociażby nawet wynik takiej kontroli zależny był od oceny uchwały organu gminy, podjętej w sprawie z zakresu prawa pracy. Wątpliwość Sądu sprowadza się do kwestii, czy nie zachodzi sprzeczność pomiędzy art. 91 ust. 3 ustawy samorządowej (nakazującym Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kontrolowanie każdego rozstrzygnięcia nadzorczego), a art. 177 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 19 pkt 1 ustawy o NSA (które zakazują Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kontroli uchwał objętych kognicją sądów powszechnych). Pełna harmonia uregulowania zostałaaby przywrócona gdyby w art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy samorządowej nie zostały pominięte słowa „podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej”, a zatem gdyby przepis ten stanowił, że „o nieważności uchwały podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90”. W przypadku usunięcia przedmiotowej sprzeczności uregulowań i obowiązywania zasady, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów mogą dotyczyć wyłącznie spraw z zakresu administracji publicznej, zadaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego byłoby po pierwsze zbadanie czy zakwestionowana w trybie nadzoru uchwała organu gminy dotyczy sprawy z zakresu

prawa pracy i po wtóre – czy rozstrzygnięcie nadzorcze nie wykracza poza zakres administracji publicznej.

2. Pismem z 11 lipca 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy samorządowej nie jest niezgodny z art. 177 Konstytucji. Uzasadniając powyższe stwierdził, że zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, zaś w sprawach finansowych – regionalne izby obrachunkowe. W myśl art. 85 ust. 1 ustawy samorządowej kryterium nadzoru nad działalnością gmin stanowi zgodność z prawem (w zakresie zadań zleconych również celowość, rzetelność i gospodarność). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „działalnością gminną” jest wszelka działalność gmin oraz wymienionych w ustawie jednostek samorządu (uchwała z 27 września 1994 r., W. 10/93), zaś „nadzór” to zespół określonych procedur, dających uprawnionym organom państwowym prawo ustalania stanu faktycznego i korygowania działalności organu nadzorowanego (uchwała z 5 października 1994 r., W. 1/94). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jeżeli akt woli organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego, wydany na podstawie przepisów prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków (również w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym) podlega on procedurze nadzoru administracyjnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności w całości lub części orzeka organ nadzoru w określonym trybie i terminie. Wynika stąd, że kontroli organu nadzoru podlega każda uchwała organu gminy, a ustawodawca celowo poddał kontroli nadzorczej wszystkie uchwały, niezależnie od ich przedmiotu (to jest przynależności – bądź nie – do zakresu administracji publicznej) co wynika z obciążenia organu nadzoru odpowiedzialnością za zgodność z prawem aktów wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Jednocześnie rozstrzygnięcia nadzorcze mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego.

W demokratycznym państwie prawnym zasadą jest podział władzy i przyznanie władzy ustawodawczej swobody w określaniu treści prawa, odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, a interweniować może tylko wtedy, gdy ustawodawca drastycznie przekroczy zakres swobody regulacyjnej. W rozpatrywanej sprawie sytuacja taka nie zachodzi.

W opinii Prokuratora Generalnego pomiędzy zaskarżonym przepisem a powołanym wzorcem kontroli nie istnieje niezbędny związek treściowy. Ponadto pytający sąd nietrafnie przywołuje dla poparcia swych twierdzeń art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy o NSA, który dotyczy jedynie uchwał jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednocześnie Sąd pominął w swych rozważaniach art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA, ustanawiający *expressis verbis* kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu.

3. Pismem z 29 lipca 2003 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, stwierdzając, że art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym jest zgodny z art. 177 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe Marszałek Sejmu stwierdził, że gmina wykonując zadania publiczne uczestniczy w sprawowaniu władzy państwowej, a instytucja nadzoru jest jedną z gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny funkcji publicznych. Wykonywanie

nadzoru należy do określonych podmiotów, a przedmiot uchwały nie ogranicza zakresu uprawnień nadzorczych. Niezależnie od owego przedmiotu organ nadzoru obowiązany jest zbadać, czy treść uchwały lub sposób jej podjęcia nie były sprzeczne z prawem, a zatem czy nie doszło do złamania prawa materialnego lub procedur. Marszałek Sejmu powołał uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., W. 10/93 wskazując, że jeśli wola organu gminy otrzymała formę prawną aktu władczego opartego na przepisach prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych stosunków prawnych i ich skutków akt ten podlega nadzorowi administracyjnemu. Kontrola sprawowana w ramach procedury nadzoru służy badaniu uchwały jako aktu administracji w celu zapewnienia zgodności działalności gminy z prawem w interesie zarówno państwa jak i osób zainteresowanych. Tymczasem kontrola sądowa – uruchamiana wyłącznie na wniosek osób zainteresowanych ma na celu jedynie ochronę ich praw i roszczeń wynikających z prawa materialnego. Tym samym oba te rodzaje kontroli wzajemnie się uzupełniają, nie zaś wykluczają.

Zdaniem Marszałka Sejmu wyłączenie spod nadzoru państwowego samorządowych uchwał w sprawach z zakresu prawa cywilnego czy prawa pracy skutkowałoby znaczącym osłabieniem ustawowego systemu kontroli działalności gminnej.

II

Na rozprawie 9 grudnia 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte na piśmie stanowiska.

Przedstawiciel Sejmu RP podkreślił, że intencją ustawodawcy było poddanie wszystkich uchwał (później również zarządzeń) organów gmin nadzorowi, przy jednoczesnym umożliwieniu jednostkom samorządu terytorialnego zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego.

Prokurator Generalny wskazał na nieadekwatność wzorca kontroli względem zaskarżonego przepisu, z uwagi na fakt, iż przepisy te regulują odmienne materie, a zatem brak między nimi niezbędnego związku treściowego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego wzbudził art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej – przepis mający zasadnicze znaczenie dla całej koncepcji nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym. W ciągu kilkunastu lat obowiązywania, uregulowanie w nim zawarte nie uległo istotnym zmianom (za wyjątkiem uzupełnienia o zarządzenia organu gminy) i doczekało się bogatego orzecznictwa i wielu opracowań doktrynalnych. Zgodnie z tym przepisem „uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia (...)”. Zastrzeżenia pytającego Sądu, w kontekście zgodności z art. 177 Konstytucji wzbudza brak w drugim zdaniu słów „podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej”, prowadzący do nierespektowania podziału kompetencji pomiędzy sądownictwo powszechne a sądownictwo administracyjne.

Z art. 177 Konstytucji wynika zdaniem pytającego Sądu domniemanie kognicji sądów powszechnych, a skoro Naczelny Sąd Administracyjny nie jest sądem powszechnym (co wynika z art. 175 Konstytucji), to każdorazowo musi dysponować wyraźną podstawą orzekania. Sąd powołał art. 2 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, art. 19 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 31 ust. 2 ustawy o

pracownikach samorządowych i wskazał, że respektowany jest tam podział sądów na powszechne i inne, a w sprawach ze stosunków pracy pracowników samorządu terytorialnego właściwe są sądy powszechne. Argumentację tę Sąd poparł brzmieniem art. 101 ust. 1 ustawy samorządowej oraz art. 1 i 16 ust. 1 pkt 6 ustawy o NSA, które kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego poddają tylko uchwały organów gminy podjęte „w sprawie z zakresu administracji publicznej”. Zwrócił uwagę, że uchwały organów gminy dzielą się na podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej i podlegające kontroli NSA oraz na podjęte w innych sprawach (nie należących do zakresu administracji publicznej) i objęte kognicją sądów powszechnych. Owego podziału kognicji sądów powszechnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zachowuje jednak zaskarżony przepis, pozwalający organom nadzoru zakwestionować każdą uchwałę organu gminy, niezależnie od jej przedmiotu. Tym samym każda uchwała podjęta przez organ gminy – czy to należąca do zakresu administracji publicznej czy też do zakresu innego – może być zakwestionowana w trybie nadzoru, a zatem każde rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pytający Sąd wskazał, że kontrola rozstrzygnięcia nadzorczego wymaga analizy uchwały będącej jego przedmiotem, tymczasem zaś Naczelnny Sąd Administracyjny (wyłącznie właściwy do dokonywania kontroli wszystkich rozstrzygnięć nadzorczych, których przedmiotem są uchwały organów gminy) nie powinien rozstrzygać o uchwałach, które nie należąc do zakresu administracji publicznej – same przez się – kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podlegają. Zdaniem Sądu wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego winno być dopuszczalne jedynie wobec uchwały której przedmiotem jest sprawa z zakresu administracji publicznej.

Skoro przedmiotem uchylonej w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego uchwały, było wynagrodzenie pracownika, to spór dotyczy konstytutywnych elementów stosunku pracy, a więc – na zasadzie art. 31 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych – podlega kognicji sądu pracy. Mimo to nie ma podstaw do odmowy orzekania przez Naczelnny Sąd Administracyjny o rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody, chociażby nawet wynik takiej kontroli zależny był od oceny uchwały, podjętej w sprawie z zakresu prawa pracy. Stąd wątpliwość Sądu zawiera się w pytaniu, czy nie ma sprzeczności pomiędzy art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej (z którego pośrednio wynika nakaz kontrolowania każdego rozstrzygnięcia nadzorczego przez Naczelnny Sąd Administracyjny), a art. 177 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 19 pkt 1 ustawy o NSA (które zakazują Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kontroli uchwał objętych kognicją sądów powszechnych).

2. Rozpatrzenie sprawy niniejszej wymaga na wstępie naświetlenia okoliczności uchwalenia regulacji, budzącej obecnie wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustawa o samorządzie gminnym pierwotnie nosząca tytuł „ustawa o samorządzie terytorialnym”, uchwalona została w roku 1990, i obok stosownych zmian w ówczesnie obowiązującej Konstytucji stanowiła trzon postanowień przywracających w Polsce samorządność lokalną w miejsce systemu rad narodowych. Ustawa ta uchwalona została z przedłożenia senackiego i była przedmiotem intensywnych prac parlamentarnych, o czym świadczy liczba projektów powstałych na różnych etapach prac legislacyjnych oraz ilość zasięgniętych przez Parlament opinii ekspertów. Przywracając samorządność terytorialną w Polsce ustawodawca zdawał sobie sprawę z kluczowego znaczenia właściwej regulacji zagadnienia państwowego nadzoru nad działalnością restytuowanego samorządu przyjmując, że nadzór ten z jednej strony musi być skuteczny, z drugiej jednak nie może nadmiernie krępować samorządu w jego działaniach.

W jednym z najwcześniejszych projektów (pod redakcją K. Podgórskiego, będącym przedmiotem prac Senatu RP nad inicjatywą ustawodawczą), regulacja zbliżona

do zaskarżonej stanowiła, że „organy nadzoru mają prawo żądania uchylecia lub zmiany rozstrzygnięcia organów gminnych z powodu niezgodności z prawem w wyznaczonym przez siebie terminie. W razie bezskutecznego upływu terminu rozstrzygnięcia te tracą moc prawną (...) organom gminnym służy skarga do sądu administracyjnego” (art. 70). Późniejszy projekt (z 30 grudnia 1989 r.) stanowił, iż „uchwała władzy gminnej sprzeczna z prawem lub podjęta z naruszeniem istotnych wymogów formalnych jest nieważna”, a „wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek sejmiku wnosi sprzeciw do władzy gminnej (...) oraz powiadamia (...) ministra”, który stwierdza nieważność uchwały (art. 96 i 97). W toku senackich prac nad inicjatywą ustawodawczą wielokrotnie podkreślano, by kształt nadzoru nie stanowił bariery dla rozwoju samorządności w Polsce oraz by uprawnienia organów państwowych nie szły zbyt daleko. W ostatecznym przedłożeniu senackim (druk sejmowy nr 195 z 20 stycznia 1990 r.), art. 95 stanowił: „uchwała władzy gminnej sprzeczna z prawem lub podjęta z naruszeniem istotnych wymogów formalnych jest nieważna. O nieważności orzeka organ nadzoru” (ust. 1), „rozstrzygnięcie w przedmiocie nieważności zapada w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały” (ust. 2). Owo rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymywało wykonanie uchwały i było zaskarżalne do sądu administracyjnego (art. 95 ust. 4 i art. 102).

W toku I czytania podnoszono pewne wątpliwości, czy brak precyzyjnie określonych kryteriów nie pozwala wojewodzie na zbyt szeroko rozumianą interpretację zgodności uchwał z prawem (stenogram z 19 posiedzenia Sejmu 25 stycznia 1990 r., s. 50). Po pracach podkomisji przedmiotowy przepis otrzymał brzmienie: „uchwała rady sprzeczna z prawem lub podjęta z istotnym naruszeniem wymogów formalnych jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru” (art. 97 ust. 1); rozstrzygnięcie w przedmiocie nieważności miało zapadać w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały (art. 97 ust. 2) i było zaskarżalne do sądu administracyjnego (art. 104). W toku prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw Rozpatrzenia Projektów Ustaw Dotyczących Samorządu Terytorialnego rozważana była możliwość uściślenia unormowania poprzez nadanie mu brzmienia „uchwała ogólna organów gminy w sprawie z zakresu administracji jest nieważna (...)”, jednak zmiana taka nie zyskała uznania ekspertów (por. stenogram posiedzenia z 2 marca 1990 r., BPS/325/X kad., s. 133). Ostatecznie Komisja Nadzwyczajna zaproponowała (druk sejmowy nr 265 z 3 marca 1990 r.) brzmienie przepisu, w kształcie, który następnie został przyjęty i opublikowany w Dzienniku Ustaw (zmieniła się jedynie numeracja przepisu). Lektura stenogramów wskazuje przy tym, że w toku drugiego czytania nie padły propozycje zasadniczych zmian kształtu regulacji proponowanego przez Komisję Nadzwyczajną (por. stenogram z 23 posiedzenia Sejmu 8 marca 1990 r.), a ostatecznie ustawa przyjęta została przez Senat bez poprawek.

3. Punktem wyjścia w rozważaniach nad sprawą niniejszą musi być choćby skrótowe odniesienie się do istoty samorządu terytorialnego oraz nadzoru jako takiego. Idąc za poglądami doktryny stwierdzić można, że samorząd terytorialny to pozostający pod nadzorem państwa, wyodrębniony w ramach jego struktury, legalny związek społeczności lokalnej, powołany do samodzielnego wykonywania zadań administracji państwowej w granicach wyznaczonych prawem, wyposażony w dostateczne środki materialne i kompetencje władcze konieczne do realizacji postawionych zadań. Tymczasem „nadzór” to określony układ wzajemnych zależności organów sprawujących administrację publiczną. Zgodnie z dominującym poglądem owa zależność jako taka wymaga szczegółowej podstawy prawnej i „polega na możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem (...)” (Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa

1984, s. 263). Jednym ze środków nadzoru jest uchylenie aktu wydanego przez organ nadzorowany – „organ nadzorujący działa kasacyjnie, a więc sam nie podejmuje (...) nowego aktu prawnego” (*ibidem*, s. 265). Jednocześnie „organ nadzoru jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów (...) nadzorowanych”, a „uprawnienia nadzorcze oznaczają (...) prawo kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy (...) nadzorowane” (*Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, PWN 1992, s. 39). Nie ulega wątpliwości, że intensywność nadzoru ma znaczenie decydujące dla istnienia i ograniczeń samodzielności organów nadzorowanych. Istota nadzoru nad samorządem terytorialnym polega na tym, że musi on z jednej strony respektować prawnie chronioną swobodę wyboru przez organ samorządu określonych wariantów działań, bez względu na stanowisko organu nadzorującego, z drugiej jednak strony musi on dostosować działalność administracji samorządowej do całości administracji państwa, zaczynając pełnić funkcje integracyjne. Tym samym nadzór stanowi gwarancję należytego korzystania z przyznanego jednostkom samorządowym zakresu samodzielności (por. A. Preisner, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” Nr CCXIX).

Zgodnie z ustawową konstrukcją intensywność nadzoru jest różna, w zależności od tego czy dotyczy on zadań własnych czy zleconych. W przypadku tych pierwszych, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie tylko jednego kryterium – zgodności z prawem (art. 85 ust. 1 ustawy samorządowej), w przypadku drugich – ponadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności (art. 85 ust. 2). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86). W istotnym dla sprawy zakresie nadzór wojewody możliwy jest dzięki nałożeniu na wójta (burmistrza, prezydenta) obowiązku przedkładania wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od ich podjęcia (art. 90 ust. 1).

Skoro ustawodawca nie przewidział żadnego ograniczenia zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez wojewodę, w szczególności nie określił tego zakresu ani w sposób pozytywny („nadzorowi wojewody podlegają uchwały (...)”), ani też negatywny („nie podlegają nadzorowi wojewody uchwały (...)”), to w zgodzie z zaskarżonym przepisem – art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej – wojewoda po dokonaniu analizy sprawy może w ciągu 30 dni od doręczenia orzec o nieważności każdej uchwały, którą uzna za sprzeczną z prawem. Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Z art. 91 ust. 4 ustawy samorządowej wynika jasno, że tylko istotne naruszenie prawa skutkować może stwierdzeniem nieważności uchwały, natomiast w przypadku naruszeń „nieistotnych” organ nadzoru ogranicza się jedynie do wskazania wadliwości uchwały, bez stwierdzania jej nieważności. Za „istotne” naruszenie prawa uznać należy uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki *ex tunc* – z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Należy wziąć pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest aktem władztwa administracyjnego, bowiem służy mu domniemanie legalności (rozstrzygnięcie obowiązuje aż do jego obalenia wyrokiem NSA), a wykonanie obowiązków zeń wynikających może być egzekwowane środkami przymusu administracyjnego.

Akt nadzoru – uzasadnione faktycznie i prawnie rozstrzygnięcie wojewody – może zostać z powodu niezgodności z prawem zaskarżony do sądu administracyjnego (art. 98

ust. 1). Celem tej regulacji jest zagwarantowanie jednostce samorządu terytorialnego, której kompetencje, uprawnienia albo interes prawny zostały naruszone, ochrony przed nielegalnym lub bezzasadnym zastosowaniem środka nadzoru.

Sąd administracyjny kontroluje legalność rozstrzygnięć nadzorczych, a zatem ich zgodność z prawem. Zauważyć należy, że zasada sądowej ochrony samodzielności gminy przed sądem administracyjnym nie oznacza utraty przez inne podmioty prawa do obrony ich interesów przed innymi sądami, wynikającego z całokształtu instytucji ustrojowych (podobnie wyrok NSA z 7 października 1991 r., SA/Wr 841/91, ONSA z 1993 r., Nr 1, poz. 5). Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany granicami skargi i bada akt nadzoru zarówno pod kątem naruszeń prawa zarzucanych przez skarżącego, jak też ewentualnych innych naruszeń przezeń pominiętych. W wyniku rozpoznania sprawy Naczelny Sąd Administracyjny może uznać akt nadzoru za zgodny z prawem i w drodze wyroku oddalić skargę organu gminy. Jeśli skarga gminy jest zasadna sąd ma trzy możliwości. Może mianowicie uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze (ze względów merytorycznych), stwierdzić jego nieważność albo też stwierdzić jego niezgodność z prawem (z powodów proceduralnych). Na marginesie zauważyć można, że w opinii doktryny – w odniesieniu do rozstrzygnięć nadzorczych – trudne jest odróżnienie naruszeń prawa materialnego od naruszeń prawa procesowego, bowiem w większości przypadków doszło do naruszenia ustawy samorządowej lub ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), wobec czego stosowanie takiego podziału – jakkolwiek teoretycznie możliwe – pozbawione jest głębszych racji.

Skutkiem oddalenia przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest uprawomocnienie tego rozstrzygnięcia. Natomiast jego uchylenie rodzi konieczność umorzenia postępowania nadzorczego przez organ nadzoru.

4. Pytający Sąd wzorcem kontroli uczynił art. 177 Konstytucji, stanowiący, że „sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Ustrojodawca w tym przepisie postanowił, że to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy. Tym samym – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 – konstytucyjna gwarancja prawa do sądu oznacza, że „ustawodawcy zwykłemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej – przed sądem powszechnym lub administracyjnym [a] w braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej”. Ten tok rozumowania – na gruncie postępowania cywilnego – podzielił Sąd Najwyższy, stwierdzając w postanowieniu z 21 maja 2002 r., III CKN53/02, OSNC Nr 3/2003, poz. 31, że „sąd – odrzucając pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej – nie może poprzestać na stwierdzeniu, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz zobowiązany jest w uzasadnieniu postanowienia wskazać sąd, dla którego właściwości rozpoznanie tej sprawy zostało ustawowo zastrzeżone”. Oczywiście jest, że każdy sąd przystępując do rozpoznania przedstawionej mu sprawy rozważa swą właściwość. Niemniej jednak sąd administracyjny albo wojskowy poszukuje wyraźnej podstawy orzekania i dopiero w jej braku uznaje się za niewłaściwy, natomiast sąd powszechny – w sposób domniemany właściwy we wszystkich

sprawach – może uznać swą niewłaściwość tylko wskazując przepis, determinujący właściwość innego sądu.

W doktrynie art. 177 Konstytucji określa się mianem „swoistego domniemania drogi sądowej”, pozostawiającego ustawodawcy wybór pomiędzy sądem powszechnym a sądem administracyjnym. W braku wyraźnego wskazania, że sądem właściwym jest sąd administracyjny (albo wojskowy), podmiot domagający się ochrony swych praw powinien zwrócić się do sądu powszechnego. Z drugiej strony – jeśli takie wyraźne wskazanie ustawowe istnieje, to sąd powszechny nie może sprawy rozpatrzyć, zaś sąd administracyjny nie może jej rozpatrzenia odmówić. Konstytucyjne uregulowanie przesądza, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, bowiem wystarcza brak ustawowej regulacji, ustanawiającej kompetencję innego sądu.

5. Analiza sprawy prowadzi do wniosku, że art. 177 Konstytucji wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie nie został trafnie dobrany. Zarówno wykładnia językowa jak i systemowa prowadzą do wniosku, że przepis ten dotyczy swoistego „podziału kompetencji” w ramach władzy sądowniczej i tylko do tej władzy się odnosi. Tymczasem art. 91 ustawy samorządowej dotyczy kompetencji organu nadzoru w zakresie orzekania o nieważności uchwał albo zarządzeń organów gminy. W myśl art. 171 ust. 2 Konstytucji i art. 86 ustawy samorządowej organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe. Skoro – zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji – władzę wykonawczą sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów, to nie ulega wątpliwości, że Prezes Rady Ministrów należy do władzy wykonawczej. Ta sama konstatacja odnosi się do wojewodów, będących w województwach przedstawicielami Rady Ministrów (art. 152 ust. 1 Konstytucji). Z kolei regionalne izby obrachunkowe – na zasadzie art. 1 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – są „państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej”. Z powyższego wynika, że organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie należą do władzy sądowniczej, skutkiem czego art. 177 Konstytucji nie może znaleźć zastosowania do analizy unormowań ich dotyczących.

Intencją pytającego Sądu jest doprowadzenie do stanu, w którym sąd administracyjny nie musiałby orzekać o aktach nadzoru dotyczących spraw pozostających poza zakresem administracji publicznej, a więc unikałby wikłania się w rozstrzyganie o zagadnieniach na przykład cywilnoprawnych.

Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że wydanie werdyktu po myśli Sądu prowadziłoby w istocie do znacznie dalej idących skutków, być może nie wziętych pod uwagę przy formułowaniu pytania prawnego. Nie ulega wątpliwości, że orzeczenie o niekonstytucyjności art. 91 ust. 1 zd. 2 w oczekiwanym przez Sąd zakresie prowadziłoby pośrednio do pozbawienia sądu administracyjnego kompetencji do rozpoznawania spraw, w których – tak jak w będącej podstawą pytania prawnego – dominuje element inny niż administracyjnoprawny. Niemniej jednak skutkiem bezpośrednim – mającym zasadnicze znaczenie – byłoby istotne ograniczenie praw organów nadzoru, bowiem znacząco limitowany byłby zakres owego nadzoru.

Swoiste „dopisanie” mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego frazy proponowanej przez pytający Sąd (nieznacznie zmodyfikowanej w związku z nowelizacją ustawy samorządowej) oznaczałoby, że przepisowi została nadana całkowicie nowa treść, a więc zmieniona zostałaby norma prawna. Zdanie drugie przepisu brzmiałoby od tej chwili: „o nieważności w całości lub w części uchwały lub zarządzenia podjętych w sprawie z zakresu administracji publicznej orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”. Biorąc pod

uwagę, że przedmiotem znacznej części uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego są sprawy pozostające poza zakresem administracji publicznej, wynikałoby stąd, że zakres nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym został drastycznie ograniczony. Skutkowałoby to brakiem kontroli państwa nad znaczną częścią działań samorządu, a rezultatem tak zmodyfikowanego unormowania byłaby utrata cennej możliwości ujednoczenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w sposób zgodny z prawem i interesami państwa. Niewątpliwie istnienie „zwykłej” drogi sądowej – pozwalającej poszkodowanym dochodzić sprawiedliwości przed sądem powszechnym nie rekompensowałoby tych dotkliwych skutków.

Trybunał Konstytucyjny nie może pominąć dwóch istotnych kwestii. Po pierwsze – jak wskazał w wyroku z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 – „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną”. Po wtóre orzeczenie po myśli pytającego Sądu oznaczałoby dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny modyfikacji mającej istotne znaczenie dla polskiego porządku prawnego. Tym samym Trybunał Konstytucyjny z „sądu prawa” przeistoczyłby się w istotnie w ustawodawcę pozytywnego, a takich uprawnień – godzących wszak w wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadę trójpodziału władz – ustrojodawca nie przewidział.

6. Stwierdzenie, że wzorzec konstytucyjny nie został prawidłowo dobrany, a zatem zaskarżony przepis nie jest z nim niezgodny, nie oznacza, że podniesione w pytaniu prawnym argumenty są całkowicie bezzasadne i nie zasługują na ich dogłębną analizę przez ustawodawcę. Szczególnie istotne znaczenie ma tu problem swoistego „dualizmu” orzekania przez sąd administracyjny i sądy powszechne. Analizując zagadnienie na gruncie leżącej u podstaw pytania prawnego uchwały zauważyć można, że rozpatrzenie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi gminy na akt nadzoru nie pozbawia zainteresowanego obywatela możliwości dochodzenia jego praw przed sądem powszechnym. Prowadzić to może do sytuacji, w której sąd administracyjny – badający legalność aktu nadzoru – uznaje pośrednio uchwałę rady miejskiej za zgodną z prawem, zaś sąd powszechny (sąd pracy) mimo to stwierdza, że nie zostały zachowane warunki wypowiedzenia ze wszystkimi konsekwencjami w sferze prawa pracy. Rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnosądowym nie pozbawia bowiem pracownika możliwości wniesienia do sądu pracy odpowiedniego powództwa. Uchwała – taka, jak opisana w pytaniu prawnym – sama z siebie podlega kognicji sądu powszechnego i gdyby zaskarżył ją sam burmistrz, to w sprawie rozstrzygałby sąd pracy. Skoro jednak wojewoda skorzystał ze swych uprawnień nadzorczych to właściwym w sprawie stał się Naczelnego Sąd Administracyjny. Jakkolwiek każdy z wymienionych sądów orzeka według innych kryteriów i różne są cele każdego z postępowań (ochrona praw pracownika w postępowaniu przed sądem pracy, ochrona interesów państwa i zapewnienie legalności działania organów samorządu terytorialnego – w postępowaniu przed sądem administracyjnym), to sytuacja taka może godzić w zasadę pewności prawa, co ustawodawca winien wziąć pod uwagę.

Trybunał Konstytucyjny na marginesie podkreśla, że wyraźną podstawą orzekania przez sąd administracyjny w sprawach takich, jak przedstawiona w pytaniu prawnym, nie jest art. 91 ustawy o samorządzie terytorialnym, lecz art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA, stanowiący, że Sąd ten orzeka w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. To w tym przepisie zawarte jest

konstytucyjnie wymagane „ustawowe zastrzeżenie” określonego zakresu spraw do właściwości sądownictwa administracyjnego. Nie można wykluczyć, że to w tym przepisie mogłaby znaleźć się odpowiednia regulacja zbliżona do proponowanej przez pytający Sąd. Gdyby tak się stało, to zakres nadzoru sprawowanego przez organy państwa nie uległby zwężeniu, natomiast ograniczona zostałaby właściwość sądu administracyjnego. Tym samym akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu pozostającą w zakresie administracji publicznej podlegałyby kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, natomiast akty nadzoru nad działalnością samorządu nie pozostającą w zakresie administracji publicznej, podlegałyby kontroli sądów powszechnych. Niemniej to ustawodawca winien podjąć stosowną decyzję, zdając sobie sprawę z wszelkich skutków takiego uregulowania. Trybunał Konstytucyjny nie może go w tym zakresie zastąpić. Wydaje się zresztą, że ustawodawca rozważył to zagadnienie, bowiem uchwalił nieobowiązującą jeszcze ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), która w art. 3 § 2 pkt 7 zawiera unormowanie tożsame z obowiązującym na mocy art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.