

Dz.U. 1994 Nr 109 poz. 527**UCHWAŁA****TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNEGO****z dnia 14 września 1994 r.****Sygn. akt W. 5/94**

w sprawie wykładni art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78 oraz z 1994 r. Nr 86, poz. 397)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Tomasz Dybowski

Lech Garlicki

Stefan Jaworski

Krzysztof Kolasiński

Wojciech Łączkowski

Ferdynand Rymarz

Wojciech Sokolewicz

Janusz Trzeciński

Błażej Wierzbowski - sprawozdawca

Janina Zakrzewska

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 6, 7 i 14 września 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) w szczególności poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie - Czy sąd administracyjny jest uprawniony i zobowiązany do stwierdzenia nieważności lub niezgodności - na żądanie uprawnionej strony odpowiednio przed upływem terminu określonego w art. 94 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o samorządzie terytorialnym - każdej uchwały organu gminy podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, czy też jest uprawniony i obowiązany do stwierdzenia nieważności takich uchwał, o ile obowiązują one w dacie orzekania sądu administracyjnego co do istoty sprawy

ustalił

I. Przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78 oraz z 1994 r. Nr 86, poz. 397), rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

II. Przewidziana w powołanym wyżej przepisie skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

III. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

Uzasadnienie

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 101 ust. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), cytowanej dalej: „u.s.t.”, w szczególności przez udzielenie odpowiedzi na pytanie - czy sąd administracyjny jest uprawniony i zobowiązany do stwierdzenia nieważności lub niezgodności - na żądanie uprawnionej strony odpowiednio przed upływem terminu określonego w art. 94 ust. 1 i 2 u.s.t. - każdej uchwały organu gminy podjętej przez ten organ w sprawie z zakresu administracji publicznej, czy też jest uprawniony i obowiązany do stwierdzenia nieważności takich uchwał, o ile obowiązują one w dacie orzekania sądu administracyjnego co do istoty sprawy.

Wnioskodawca wskazuje, że na tle tworzenia przez organy gmin prawa gminnego (art. 40 i nast. u.s.t.) dochodzi względnie często do kolizji z interesem prawnym lub uprawnieniem osób fizycznych bądź prawnych. Osoby te poszukują ochrony na drodze sądowo-administracyjnej, na zasadach i w trybie art. 101 ust. 1 u.s.t. Zdarza się, że podmioty te nie mogą uzyskać rozstrzygających istotę sprawy wyroków sądowo-administracyjnych, gdyż niedługo przed rozprawą organ gminy uchyla względnie zmienia (czasem zresztą tylko w bardzo umiarkowanym stopniu) kwestionowaną uchwałę, a w zaistniałej sytuacji sąd nie rozpatruje skargi. W tych warunkach skutki, często wysoce niekorzystne dla stron, obowiązują do dnia uchylenia (zmiany) kwestionowanej uchwały organu gminy. Skutki prawne uchwał dotkniętych nieważnością, której jednak nie stwierdzono, mogą być rozmaite. Powoływanie się na nieważność takich uchwał może następować w szczególności na zasadzie art. 58 kc lub art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jednak - z punktu widzenia zainteresowanego - będzie ono niezmiernie utrudnione właśnie z braku stwierdzenia nieważności danej uchwały.

Wnioskodawca podkreśla, że do istoty państwa prawnego należy obowiązek eliminowania z obrotu prawnego wszystkich nielegalnych aktów prawnych stanowiących

przez związki publiczno-prawne. Ta okoliczność - zdaniem Wnioskodawcy - winna wywrzeć istotny wpływ na wykładnię art. 101 ust. 1 u.s.t. przez przyjęcie, iż wykładnia ta nie może zmierzać w kierunku zacieśnienia drogi sądowo-administracyjnej służącej zwalczaniu nielegalnych aktów związków publiczno-prawnych.

2. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 101 ust. 1 u.s.t. nie daje podstaw do kontroli przez sąd administracyjny uchwały organu gminy, która utraciła moc prawną przed wydaniem orzeczenia.

Prokurator Generalny wskazuje na niejasności wniosku, które pozwalają na dwojaki odczytanie treści pytania Wnioskodawcy. Przy założeniu tej treści, że chodzi o sytuację, w której kwestionowana uchwała nie obowiązuje (utraciła moc prawną) w czasie rozpoznawania sprawy przez sąd, Prokurator Generalny wypowiada pogląd, że uchylona (zmieniona) uchwała nie podlega kontroli sądu nawet jeśli wywołała negatywne skutki dla jej adresatów. Kontrola legalności przez sąd administracyjny na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.t. jest - zdaniem Prokuratora Generalnego - w dużym stopniu zbliżona do sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności oraz legalności aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał umarza postępowanie, jeśli poddany kontroli akt prawny utracił moc prawną przed wydaniem orzeczenia. Pomocniczo - dla uzasadnienia swego stanowiska - Prokurator Generalny powołuje też treść art. 105 k.p.a. Prokurator Generalny odwołuje się również do poglądu zawartego w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1987 r. sygn. P. 3/87 (OTK w 1987 r., poz. 5, pkt IV). Trybunał stwierdził wówczas, że umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie stoi na przeszkodzie ocenie legalności aktu w konkretnej sprawie rozpoznawanej przez sąd powszechny lub inny. Trybunał podkreślił, że powinno to nastąpić w szczególności w wypadku gdy nie zachodzi już potrzeba eliminacji z systemu prawnego uchylonego niekonstytucyjnego lub nielegalnego przepisu albo aktu normatywnego. Ubocznie Prokurator zauważa, że przedstawiony przezeń punkt widzenia znajduje wyraźne unormowanie w projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, znajdującym się w Sejmie RP. W art. 68 projektu tej ustawy przewiduje się, że nie stwierdza się nieważności przepisu prawa, który utracił moc przed wydaniem wyroku przez sąd.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Wnioskodawca wskazuje jako przepis wymagający ustalenia wykładni art. 101 ust. 1 u.s.t., który brzmi: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”.

Przepis ten wprowadza nową instytucję skargi na uchwałę organu gminy i reguluje następujące zagadnienia:

1) właściwość rzeczową sądu (sąd administracyjny),

2) warunki wstępne dopuszczalności skargi (bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia),

3) legitymację do wniesienia skargi (każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone),

4) dopuszczalność skargi ze względu na jej przedmiot (uchwała podjęta przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej).

W tych granicach można ustalić powszechnie obowiązującą wykładnię wskazanego przez Wnioskodawcę przepisu.

Trybunał Konstytucyjny, ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw nie działa z urzędu. Nie rozstrzyga też zagadnień prawnych w rozumieniu przepisów k.p.c, k.p.k. czy k.p.a. Uwagi te są konieczne w związku z treścią wskazanego przez Wnioskodawcę przepisu art. 101 ust. 1 u.s.t. Przepis ten może stanowić tworzywo dla rekonstrukcji różnych norm prawnych w powiązaniu z innymi przepisami zawartymi w u.s.t., k.p.a., k.p.c. czy ustawach z zakresu prawa materialnego. Przedmiotem wykładni przy wskazaniu jedynie tego przepisu jako budzącego wątpliwości mogłyby zatem być poszczególne pojęcia, którymi się ów przepis posługuje (np. interes prawny, sprawa z zakresu administracji publicznej, bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia itd.).

Wnioskodawcy nie chodzi jednak o wykładnię, która ustalałaby treść jakiegoś pojęcia, lecz o wykładnię całego przepisu, a jedynie „w szczególności” o udzielenie odpowiedzi na pytanie: „czy sąd administracyjny jest uprawniony i zobowiązany do stwierdzenia nieważności lub niezgodności - na żądanie uprawnionej strony odpowiednio przed upływem terminu określonego w art. 94 ust. 1 i 2 u.s.t. - każdej uchwały organu gminy podjętej przez organ gminy, czy też jest uprawniony i obowiązany do stwierdzenia nieważności takich uchwał, o ile obowiązują one w dacie orzekania sądu administracyjnego co do istoty sprawy”.

Tak sformułowane pytanie pozostaje w dość luźnym związku z treścią art. 101 ust. 1 u.s.t., a nadto jest niejasne. Zwraca na to uwagę Prokurator Generalny, rozróżniając dwie sytuacje: nieobowiązywanie (utrata mocy prawnej) uchwały w chwili rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny i niemożność „uchylenia” uchwały wobec upływu rocznego terminu przewidzianego w art. 94 ust. 1 u.s.t. Prokurator Generalny, nawiązując do treści uzasadnienia wniosku RPO, wyraża przekonanie, że Wnioskodawcy chodzi o wykładnię przepisu w odniesieniu do pierwszej sytuacji.

Analiza uzasadnienia wniosku pozwala stwierdzić, że bezpośrednią przyczyną wystąpienia z wnioskiem była sytuacja, która nastąpiła po cofnięciu przez rewidującego rewizji nadzwyczajnej w sprawie skargi na uchwałę organu gminy. Sąd Najwyższy umorzył postępowanie z rewizji nadzwyczajnej, a nowa uchwała organu gminy okazała się w nowym postępowaniu przed NSA nieważna. Podstawę rozstrzygnięcia SN stanowiły przepisy art. 423 § 1 i 393 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. Ten przytoczony przez Rzecznika Praw Obywatelskich przykład wskazuje, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.t. dopiero z przepisami proceduralnymi tworzy normę prawną określającą sposób rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Również w wielu dalszych sytuacjach przepis art. 101 ust. 1 u.s.t. dopiero w połączeniu z innymi przepisami będzie mógł służyć jako podstawa dla zrekonstruowania normy prawnej.

Do połączenia nadają się inne przepisy u.s.t., wśród których wskazać trzeba art. 101 ust. 2 - 4, art. 94, art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 91 ust. 4. Te dwa ostatnie przepisy stanowią pomost łączący art. 101 ust. 1 u.s.t. z nieokreśloną ilością norm prawnych, gdyż używają pojęć „sprzeczność z prawem”, „nieistotne naruszenie prawa”.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie o granice „obowiązku i uprawnienia” sądu administracyjnego w sprawach ze skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t. zmuszałoby do połączenia tego przepisu z przepisami k.p.a. i k.p.c. W grę wchodzi tu przede wszystkim art. 216a k.p.a., nakazujący odpowiednie stosowanie do skarg na uchwałę organu gminy przepisów działu VI k.p.a. (art. 196 - 216b). Te przepisy posługują się z kolei licznymi odesłaniami do innych przepisów k.p.a. oraz zawierają generalne odesłanie (art. 211) do przepisów k.p.c., a gdy chodzi o rozpoznanie skargi do przepisów k.p.c. o postępowaniu rewizyjnym. Te ostatnie przepisy zawierają kolejne odesłanie - do przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 393 § 1 k.p.c.). Z tych przepisów najistotniejsze znaczenie mają przepisy art. 354 i 316 § 1 k.p.c., pozwalające odpowiedzieć na pytanie kiedy sąd wydaje wyrok a kiedy postanowienie oraz art. 355 § 1 k.p.c. (zbędność postępowania). Niezależnie od tego w grę mogą wchodzić inne przepisy k.p.c. w zależności od sytuacji procesowych. Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o granice „uprawnienia i obowiązku” sądu administracyjnego w sprawach ze skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t. nie jest możliwe. Odpowiedź taka wymagałaby jasnego sprecyzowania w pytaniu, o jaką sytuację procesową chodzi i licznych zastrzeżeń, że nie występują inne sytuacje procesowe i inne przesłanki materialno-prawne. Petitum wniosku RPO - wyraźnie niespójne z uzasadnieniem - dobrze ilustruje skalę trudności. Wnioskodawca nie zauważa, że postanowienia art. 94 ust. 1 i 2 u.s.t., które mówią o terminie do stwierdzenia nieważności uchwały, nie odnoszą tego terminu do orzeczenia o niezgodności uchwały z prawem. Wnioskodawca zdaje się rozumieć art. 94 ust. 2 u.s.t. jako przepis przewidujący termin dla orzekania o niezgodności uchwały z prawem. W pierwszym członie sformułowanej przez Wnioskodawcę alternatywy występuje jeszcze konstrukcja „niezgodności” (prawdopodobnie z prawem) W drugim członie alternatywy Wnioskodawca pomija już tę konstrukcję, ograniczając się tylko do problemu stwierdzenia nieważności. Przy tym Wnioskodawca skupia swą uwagę na rozstrzygnięciu pozytywnym (w stosunku do żądania skarżącego). Nie interesują Go zaś relacje między odrzuceniem skargi, umorzeniem postępowania i oddaleniem skargi w sytuacjach, w których skarga nie zasługiwałaby na uwzględnienie.

Mimo tego, co powiedziano wyżej, jest pewne, że Wnioskodawcy chodzi o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, wyłaniającego się na tle uchylenia lub zmiany uchwały organu gminy, jeśli to uchylenie lub zmiana nie eliminują skutków zaskarżonej uchwały („skutki (...) obowiązują do dnia uchylenia (zmiany) kwestionowanej uchwały - s. 2 wniosku). To zagadnienie pozwala na postawienie pytań, na które odpowiedź może być udzielona przez wykładnię, występujących w art. 101 ust 1 u.s.t. pojęć i wyrażeń, bez potrzeby ustalania powszechnie obowiązującej wykładni innych przepisów, a więc bez wykraczania poza granice wniosku.

Zasadnicza wątpliwość, wskazana przez Wnioskodawcę, daje się ująć w postaci następującego zagadnienia: czy przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej (art. 101 ust. 1 u.s.t.) rozumie się również uchwałę, która została wprowadzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

Odpowiedź na to pytanie nie usuwa innej wątpliwości, a mianowicie kiedy sąd administracyjny w sprawie ze skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t., orzeka co do istoty sprawy, a kiedy skargę odrzuca lub postępowanie umarza. Wątpliwość ta występuje w związku z mało wyrazistym uregulowaniem w art. 101 ust. 1 u.s.t. zagadnienia dopuszczalności skargi ze względu na jej przedmiot. Usunięcie tej wątpliwości wymaga, aby sformułować dwa następujące zagadnienia:

a) czy dopuszczalna jest, przewidziana w art. 101 ust. 1 u.s.t., skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, jeżeli uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być nadal stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylene lub zmianę,

b) czy zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego czyni zbędnym lub niedopuszczalnym wydanie przez ten sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylene lub zmianę.

2. Przewidziana w art. 101 ust. 1 u.s.t. instytucja skargi na uchwałę organu gminy podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej jest instytucją nową, powodującą liczne trudności interpretacyjne. Trudności te wynikają między innymi z usytuowania przepisu w u.s.t. oraz z braku wyraźnych związków tego przepisu z przepisami o charakterze proceduralnym. Przepis art. 101 ust. 1 zamieszczony został w rozdziale 10 u.s.t. „Nadzór nad działalnością komunalną”. Takie usytuowanie przepisu mogłoby sugerować, że przewidziana w nim skarga jest środkiem nadzoru. Nie można jednak ulec tej sugestii. Przy takim bowiem odczytaniu tego przepisu trzeba byłoby usytuować sąd administracyjny (obecnie NSA - art. 5 § 2 pkt 2 k.p.a.) w roli organu sprawującego nadzór, co byłoby sprzeczne z wyrażoną w art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) zasadą rozdziału władz. Związek, przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t., skargi z nadzorem nad działalnością komunalną przejawia się w tym, że skarga ta, pochodząca od podmiotu, znajdującego się na ogół poza układem administracji publicznej („każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie...”), stanowi dopełnienie środków nadzoru, wykonywanego przez organy, o których mowa w art. 86 u.s.t. Bezpośrednio skarga ta kierowana jest przeciwko gminie, której organ podjął zaskarżoną uchwałę, lecz przecież pośrednio skarga ta kwestionuje skuteczność nadzoru. Idealnie funkcjonujący nadzór nad działalnością uchwałodawczą organów gminy winien bowiem doprowadzić do takiego stanu, w wyniku którego sprzeczne z prawem uchwały nie wchodziłyby do obrotu prawnego, na skutek działań podjętych przez organy nadzorcze. Ustawodawca zakładał jednak, że punkt widzenia organów nadzoru i adresatów norm zawartych w uchwałach organów gmin może być różny. Organ nadzoru, oceniając zgodność uchwały z prawem, dokonuje - w razie stwierdzenia niezgodności - kwalifikacji naruszenia prawa. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.t.). „Nieistotne naruszenie prawa” jest typowym zwrotem niedookreślonym, który pozostawia organowi nadzoru duży zakres swobody w ocenie konkretnego przypadku naruszenia prawa. Wynik tej oceny może być zasadniczo różny od oceny podmiotu, pozostającego poza układem administracji publicznej. Podmiot ten dokonuje przecież oceny naruszenia w odniesieniu do swego, jednostkowego interesu prawnego lub uprawnienia. Skarga, przewidziana w art. 101 ust. 1 u.s.t., jest więc środkiem prawnym, którego znaczenie trzeba rozpatrywać nie tylko w

odniesieniu do przepisów u.s.t., lecz trzeba w nim widzieć jedną z prawnych gwarancji zasad wyrażonych w art. 1 (demokratyczne państwo prawne) i w art. 3 (praworządność) przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (cytowanych odtąd „p.u.m.”). Wskazuje na to również postanowienie art. 216a 2 in fine k.p.a. Te uwarunkowania należy wziąć pod uwagę przy wykładni przepisu art. 101 ust. 1 u.s.t. Trafnie podkreśla Wnioskodawca, iż wykładnia ta „nie może iść w kierunku zacieśnienia drogi sądowo-administracyjnej”. Trybunał Konstytucyjny w swych dotychczasowych orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez sądy powszechne i sądy szczególne, stanowi w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych gwarancji poszanowania praw obywatelskich (por. orzeczenia: K. 8/91 z dnia 7 stycznia 1992 r. - OTK z 1992 r. cz. I poz. 5; K. 3/92 z dnia 8 grudnia 1992 r. - OTK z 1992 r., cz. II, poz. 26; K. 17/92 z dnia 29 września 1993 r. - OTK z 1993 r., cz. II, poz. 33). Stanowisko to Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje, co w sprawie niniejszej oznacza, że rodzące się wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowo-administracyjnej należy usuwać przez wykładnię przemawiającą za dopuszczalnością tej drogi. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie może być rozpatrywany tylko w kategoriach formalnych. To z kolei oznacza, że w razie wątpliwości co do tego czy sprawa ma być rozstrzygnięta co do swej istoty czy umorzona, wątpliwości te należy usuwać przez wykładnię na korzyść rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty.

3. Zgodnie z art. 216a § 1 k.p.a. do skarg na uchwałę organu gminy, w tym również na skargę przewidzianą w art. 101 ust. 1 u.s.t., stosuje się odpowiednio przepisy działu VI k.p.a. - Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego. Odpowiednie stosowanie tych przepisów oznacza jednak konieczność uwzględnienia różnicy między uchwałą organu gminy a decyzją administracyjną. Uchwały organów gminy podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej mogą mieć różny charakter. Dla ustalenia wykładni przepisu art. 101 ust. 1 w zakresie wskazanym we wniosku istotne znaczenie ma podział uchwał organów gminy na: akty normatywne zawierające generalno-abstrakcyjne normy prawne i inne akty prawne, mające charakter indywidualno-konkretny.

W stosunku do aktów mających charakter indywidualno-konkretny nie występuje problem podniesiony przez RPO. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że rzadko akty te mogą być przedmiotem skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t. W oparciu o ten przepis nie można zaskarżyć rozstrzygnięcia mającego charakter decyzji administracyjnej, co wynika wprost z art. 102 u.s.t. Dotyczy to uchwał, których przedmiotem jest władcze i jednostronne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach indywidualnych jednostki. Do uchwał tych będą miały wprost zastosowanie przepisy k.p.a. o kontroli instancyjnej, nadzorze pozainstancyjnym i zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Nadto zgodzić się trzeba z wyrażonym w literaturze poglądem tej treści, że art. 101 ust. 1 ma zastosowanie dla ochrony prawnych interesów różnych podmiotów w tych sytuacjach, gdy w inny sposób nie gwarantuje się im w drodze procedur administracyjnych lub innych procedur ich prawnych interesów, łącznie z zapewnieniem kontroli sądu administracyjnego lub powszechnego (Z. Leoński, Głosa do postanowienia NSA z 20 lutego 1992 r. - SA-P-1544/91 - Samorząd Terytorialny 12/1992, s. 70-71). Jeżeli przy pomocy innego środka prawnego, zapewniającego kontrolę sądu powszechnego lub administracyjnego, zainteresowany może uzyskać nie tylko stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy, stanowiącej rozstrzygnięcie o charakterze indywidualnym i konkretnym, lecz także wyeliminować ujemne skutki naruszenia jego uprawnienia (np. przez uzyskanie odszkodowania), to wówczas nie ma interesu prawnego w wyłączeniu skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t. Analogia do art. 189 k.p.c. i jednolitego orzecznictwa sądowego, akcentującego wymóg niemożliwości osiągnięcia

zakładanego przez skarżącego celu w drodze innego powództwa, jako niezbędnego elementu interesu prawnego w powództwie o ustalenie prawa, jest w tym wypadku uprawniona i przemawia za trafnością powołanego, prezentowanego w literaturze stanowiska. Skarga przewidziana w art. 101 ust. 1 odnosi się więc do stosunkowo niewielkiej grupy uchwał organów gminy podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej mających charakter indywidualno-konkretny, a mianowicie tylko do takich uchwał, które nie są decyzjami administracyjnymi oraz takich, których nie można poddać kontroli sądu administracyjnego lub powszechnego, wykorzystując inną podstawę prawną. Ta grupa aktów, mających charakter indywidualno-konkretny wykazuje duże podobieństwa do decyzji administracyjnych w rozumieniu przepisów k.p.a. Podobieństwo to wyraża się między innymi w tym, że uchylenie lub zmiana takiego aktu oznacza, że nie kształtuje już on indywidualnej i konkretnej sytuacji prawnej. Można więc bez trudności zastosować do postępowania ze skargi na taki akt rozwiązania procesowe odnoszące się do zaskarżania decyzji administracyjnych, co oznacza, że na podstawie art. 216a § 1 w związku z art. 211 k.p.a. i art. 355 § 1 k.p.c. postępowanie - wobec zbędności wyrokowania - należy umorzyć, jeżeli zmiana lub uchylenie uchwały nastąpiły w trakcie postępowania sądowo-administracyjnego lub skargę jako niedopuszczalną (brak substratu zaskarżenia) należy na podstawie art. 216a § 1 w związku z art. 204 § 1 k.p.a. odrzucić, jeżeli uchylenie lub zmiana uchwały nastąpiły przed wniesieniem skargi.

Tych rozwiązań procesowych nie da się odnieść wprost do uchwał o charakterze normatywnym. W tym wypadku uchylenie lub zmiana zaskarżonej uchwały nie są równoznaczne z pozbawieniem (w całości lub w części) jej mocy prawnej. Nie można więc zastosować postanowień o niedopuszczalności skargi lub o zbędności wyrokowania w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną, które to postanowienia zostały sformułowane przy oczywistym założeniu tej treści, że decyzja nie obowiązuje. Odpowiednie stosowanie przepisów działu VI k.p.a. do postępowania ze skargi na uchwałę normatywną organu gminy wymaga zatem uwzględnienia relacji między uchyleniem lub zmianą uchwały a utratą przez nią mocy obowiązującej.

4. Zarówno Wnioskodawca jak i Prokurator Generalny relacje między uchyleniem lub zmianą aktu normatywnego a utratą przezeń mocy obowiązującej ujmują w sposób jednoznaczny - uchylenie lub zmiana takiego aktu oznacza, że akt ten nie obowiązuje. Prokurator Generalny dla uzasadnienia takiego stanowiska powołuje się na postanowienie TK z dnia 21 września 1987 r. (P3/87 - OTK z 1987, poz. 5, pkt. IV), a nadto ubocznie zauważa, że taki punkt widzenia znajduje potwierdzenie w projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 68), który znajduje się w Sejmie RP. Co do tego ubocznego argumentu wypada zauważyć, iż projektowany przepis miałby się odnosić do przepisów prawa miejscowego wydawanych przez terenowe organy rządowej administracji ogólnej oraz odpowiednio przez terenowe organy administracji specjalnej i posługuje się zwrotem „przepis ten utracił moc”, którego nie da się wykorzystać jako argumentu w rozważaniach o relacjach między uchyleniem przepisu a utratą przezeń mocy.

Co się zaś tyczy drugiego argumentu, wysuniętego przez Prokuratora Generalnego, to w literaturze prawa konstytucyjnego (L. Garlicki, Glosa do postanowienia TK z dnia 21 września 1987 r. - P. 3/87 - Nowe Prawo nr 5-6 z 1988 r., s. 111) podkreślono, że nie można zawsze utożsamiać uchylenia i utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Uchylenie aktu normatywnego (płaszczyzna formalna) ogranicza zasadniczo zakres jego mocy obowiązującej (płaszczyzna materialna), jeżeli prawo nakazuje by uchylony przepis stosować do pewnych sytuacji. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r. (K.

10/93 - OTK z 1994 r. cz. I., poz. 7) w rozważaniach na tle uchylonego przepisu ustawy w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wyjaśnił istotę relacji między uchynieniem przepisu a utratą przezeń mocy obowiązującej: „Na mocy art. 1 pkt 1b i art. 11 ustawy z dnia 16 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 646) art. 6 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych został uchylony z dniem 1 stycznia 1994 r. Przepis, na podstawie którego został derogowany art. 6 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych utrzymał jego moc obowiązującą w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1993 r. Należy więc stwierdzić, że art. 6 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych obowiązuje dla ustalenia wysokości podatku za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1993 r. Z tego względu nie nastąpiła utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, będąca w myśl art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przesłanką do umorzenia postępowania. W szczególności utraty mocy obowiązującej art. 6 ust. 6 nie spowodowało uchynienie wspomnianego przepisu z dniem 1 stycznia 1994 r. O obowiązywaniu prawa można mówić jedynie wtedy, gdy pojęcie to zostanie odniesione do określonej sytuacji i określonego momentu w czasie. Innymi słowy przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji, z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Utrata mocy obowiązującej przepisu prawa następuje w sytuacji, gdy nie może być on zastosowany i dopiero wtedy można uznać, że nastąpiła utrata mocy obowiązującej przepisu w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W tym znaczeniu należy stwierdzić, że art. 6 ust. 6 jest nadal stosowany. Stanowi on jeden z elementów normy prawnej nakazującej organom skarbowym egzekwować należności podatkowe za rok 1993 od osób samotnie wychowujących dzieci. Wyznacza on również treść obowiązku podatkowego osób samotnie wychowujących dzieci, które nie uiszczyły jeszcze podatku za 1993 r. Tym samym nie zachodzi przesłanka do umorzenia postępowania na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

Uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Pogląd ten należy - *mutatis mutandis* - odnieść również do zmiany przepisu. Dopiero treść normy derogującej czy przejściowej pozwala odpowiedzieć na pytanie czy uchylony lub zmieniony przepis utracił moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany.

5. Kontrola legalności aktów normatywnych organów gminy wykonywana przez sąd administracyjny na podstawie przepisów u.s.t. jest podobna do kontroli aktów normatywnych wykonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. W obu wypadkach występuje podobne kryterium kontroli (zgodność z aktami normatywnymi wyższego rzędu). W obu wypadkach w odniesieniu do aktu poddanego kontroli obowiązuje domniemanie, że jest on zgodny z prawem. W obu też wypadkach domniemanie to zostaje uchylone przez orzeczenie organu rozpatrującego kwestię zgodności danego aktu z aktami normatywnymi wyższego rzędu. W tym znaczeniu wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały organu gminy lub jej niezgodność z prawem ma charakter orzeczenia konstytutywnego, działającego *ex nunc*, gdyż dopiero z chwilą wydania wyroku przestaje w odniesieniu do poddanego kontroli aktu normatywnego obowiązywać domniemanie jego zgodności z prawem.

Różnice między omawianymi wyżej postaciami kontroli pojawiają się przede wszystkim w sferze skutków orzeczenia o niezgodności kontrolowanego aktu z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym różnicuje skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego od rodzaju aktu poddanego kontroli (ustawa - akt podustawowy).

Zróznicowania takiego nie ma zaś w art. 91 u.s.t., który stanowi materialnoprawną podstawę orzeczeń sądu administracyjnego. Przepis ten stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny powoduje, że po wydaniu takiego orzeczenia, uchwałę należy traktować tak, jakby w ogóle nie została ustanowiona. Z tego punktu widzenia wyrok sądu administracyjnego wywiera więc skutki *ex tunc*. Stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy możliwe jest jednak jedynie w terminie określonym w art. 94 ust. 1 u.s.t. Po tym terminie sąd administracyjny, jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, orzeka o niezgodności uchwały z prawem (art. 94 ust. 2 u.s.t.).

Powyższe zestawienie podobieństw i różnic między kontrolą zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu wykonywaną przez Trybunał Konstytucyjny i sąd administracyjny wskazuje, że pojęcie obowiązywania prawa stosowane przez Trybunał Konstytucyjny winno być odniesione również do kontroli zgodności uchwał organów gminy z prawem wykonywanej przez sąd administracyjny na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 94 ust. 1 i 2 oraz art. 101 ust. 1 u.s.t. Potrzebę takiego odniesienia uzasadnia także - na co trafnie wskazuje Wnioskodawca - również art. 1 p.u.m. Przejawem realizacji zasady państwa prawnego jest bowiem obowiązek eliminowania z obrotu prawnego wszystkich nielegalnych aktów normatywnych w tym również takich, które mimo uchylenia lub zmiany nadal wywołują skutki w odniesieniu do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

6. Istotą postępowania ze skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t. jest weryfikacja - przy odwołaniu się do kryterium zgodności uchwały z prawem - przez sąd administracyjny subiektywnego twierdzenia skarżącego tej treści, że uchwała naruszyła jego interes prawny lub uprawnienie. Jeżeli więc zaskarżona uchwała została uchylona lub zmieniona, lecz może być nadal stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę, to nadal istnieje potrzeba weryfikacji twierdzeń skarżącego co do naruszania przez uchwałę jego interesu prawnego lub uprawnienia. Nie zostało bowiem uchylone domniemanie o zgodności uchwały z prawem co do okresu między jej wydaniem a uchyleniem lub zmianą. Potrzeba weryfikacji twierdzeń skarżącego istnieje zarówno wtedy, gdy z powołaniem się na zaskarżoną uchwałę zastosowano przed jej uchyleniem wobec skarżącego indywidualny akt jak i wówczas, gdy istnieje możliwość wydania takiego aktu w związku z sytuacją, która wystąpiła przed uchyleniem lub zmianą uchwały. W pierwszej sytuacji kwestionowana uchwała mimo jej uchylenia lub zmiany byłaby stosowana jako podstawa prawna w ewentualnym postępowaniu administracyjnym (np. o stwierdzenie nieważności decyzji lub wznowienie postępowania) lub cywilnym (np. o ustalenie nieważności czynności prawnej). Należy przy tym zauważyć, iż odmienna interpretacja powoduje w praktyce trudny do przyjęcia efekt, jeśli uwzględnić relacje między kontrolą konkretną aktów normatywnych samorządu terytorialnego wykonywaną przez sądy powszechne i sąd administracyjny a kontrolą tych aktów wykonywaną w ramach nadzoru nad samorządem terytorialnym. Wprowadzenie tej ostatniej kontroli do systemu prawnego wzmacnia przecież domniemanie legalności aktów normatywnych samorządu terytorialnego, co utrudnia wzruszenie domniemania zgodności aktów normatywnych organu gminy w procedurze kontroli konkretnej tych aktów wykonywanej przez sądy powszechne i sąd administracyjny. Wprawdzie sądy mogą dokonywać kontroli zgodności aktów podustawowych z aktami wyższego rzędu (art. 62 p.u.m.), co dotyczy również uchwał organów gminy o charakterze normatywnym, lecz ma rację Wnioskodawca, gdy twierdzi, że z punktu widzenia zainteresowanego powoływanie się na nieważność uchwał w sytuacji gdy sąd administracyjny nie orzekł co do istoty sprawy będzie niezmiernie utrudnione właśnie wobec braku

stwierdzenia nieważności danej uchwały. Sytuację prawną zainteresowanego pogarsza zaś fakt, że zasada wyrażona w art. 62 p.u.m. nie odnosi się do organów administracji. Zanim zaś sprawa, na skutek przewidzianej w k.p.a. skargi na decyzję trafi do sądu administracyjnego, będzie toczyła się właśnie przed organami administracji w dwuinstancyjnym postępowaniu. Ponieważ kontrola wykonywana przez sąd administracyjny w wyniku skargi przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t. jest samoistnym środkiem prawnym dopełniającym kontrolę wykonywaną w ramach nadzoru nad samorządem terytorialnym, przepis art. 101 ust. 1 u.s.t. w odniesieniu do relacji między zaskarżoną uchwałą a interesem prawnym lub uprawnieniem skarżącego nie może być interpretowany ścieśniająco.

Z powyższych względów brak podstaw, aby przyjąć, iż ustawodawca wyłączył z pojęcia „uchwała podjęta przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej” te uchwały, które zostały uchylone lub zmienione, lecz nie przestały obowiązywać, a więc mogą być nadal stosowane w odniesieniu do sytuacji poprzedzających uchylenie lub zmianę.

Również pojęcie „bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia” winno być wyłożone w sposób uwzględniający relację między treścią wezwania a podjętym w jego wyniku działaniem organu gminy. Za skuteczne może być uznane tylko takie usunięcie naruszenia, które w całości czyni zadość wezwaniu odnoszącemu się do uchwały. Zmiana lub uchylenie uchwały w innym zakresie aniżeli tego żądał wzywający pozwala ocenić wezwanie do usunięcia naruszenia jako bezskuteczne. Inna wykładnia prowadziłaby do paradoksalnego wyniku, a mianowicie jakakolwiek zmiana lub jakiegokolwiek uchylenie (np. z dniem 1 października 2000 r.) pozbawiałyby wzywającego uprawnienia do kwestionowania uchwały w drodze skargi, przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.t. Stąd też, jeżeli ktoś wzywał organ gminy do uchylenia lub zmiany uchwały w taki sposób, aby nie mogła ona być w ogóle stosowana, a organ gminy wprawdzie zmienił lub uchylił uchwałę, lecz z przepisu derogującego lub przejściowego wynika, że nadal uchwała może być stosowana, to takie usunięcie naruszenia jest tylko częściowe - przy uwzględnieniu stosunku do wezwania - a samo wezwanie pozostaje bezskuteczne w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.t.

7. Wnioskodawca, formułując wątpliwość, której istnienie wymaga wykładni przepisu art. 101 ust. 1 u.s.t., zakłada prawdopodobnie prostą relację między legitymacją czynną do wniesienia skargi przewidzianej w tym przepisie (każdy (...) może), a „uprawnieniem i obowiązkiem” sądu administracyjnego orzekania co do istoty sprawy.

W każdym bądź razie na takie odczytanie intencji Wnioskodawcy pozwala redakcja petitum wniosku o wykładnię. W związku z tym należy podkreślić, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.t. w powiązaniu z innymi przepisami u.s.t., prawa materialnego lub proceduralnymi pozwala na rekonstrukcję różnych norm prawnych. Nie zawsze nawet przy istnieniu legitymacji czynnej skarżącego sąd administracyjny będzie mógł orzec co do istoty sprawy. Z kolei brak legitymacji czynnej nie wyłącza orzekania przez sąd administracyjny co do istoty sprawy. Istotą sporu jest bowiem weryfikacja twierdzenia skarżącego, że jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. Jeżeli twierdzenie to nie zostanie udowodnione, czyli okaże się, że skarżący nie ma legitymacji czynnej, sąd administracyjny orzeknie co do istoty sprawy, oddalając skargę.

Przepis art. 101 ust. 1 u.s.t. winien być wykładany łącznie z przepisami k.p.a., regulującymi zagadnienia odrzucenia skargi i umorzenia postępowania sądowo-administracyjnego. Wynika to z art. 216a § 1 k.p.a., który nakazuje do skarg na uchwałę organu gminy stosować przepisy działu VI. Zgodnie z art. 204 § 1 k.p.a. sąd administracyjny

odrzuć skargę wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia lub z innych przyczyn niedopuszczalną, a także gdy skarżący nie uzupełnił w wyznaczonym terminie, takich braków skargi, które uniemożliwiają nadanie jej dalszego biegu.

Inne przyczyny, powodujące niedopuszczalność skargi, są między innymi uregulowane w art. 101 ust. 1 u.s.t. Skarga będzie niedopuszczalna, jeśli zaskarżona uchwała nie została podjęta przez organ gminy, jeśli uchwała została podjęta w sprawie nie wchodzącej w zakres administracji publicznej, jeśli skarżący nie wzywał organu gminy do usunięcia naruszenia lub wezwanie okazało się skuteczne (w rozumieniu wyżej przedstawionym). Niedopuszczalna będzie również skarga na uchwałę nieobowiązującą (brak substratu zaskarżenia). Uchwała nieobowiązująca, to jednak taka - zgodnie z tym co powiedziano wyżej - uchwała, która nie może być stosowana do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Dopuszczalna więc jest skarga na uchwałę, która została uchylona lub zmieniona przed wniesieniem skargi, lecz nadal obowiązuje. Sąd administracyjny, badając dopuszczalność skargi, nie może poprzestać na stwierdzeniu, że uchwała została uchylona lub zmieniona, lecz powinien ustalić treść normy prawnej, na mocy której uchwała została uchylona lub ustalić treść przepisów przejściowych uchwały zmieniającej.

8. Uchylenie lub zmiana uchwały organu gminy, stanowiącej akt normatywny dokonane po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego nie zawsze powoduje, że wydanie wyroku staje się zbędne lub niedopuszczalne (art. 355 § 1 k.p.c. w związku z art. 216a § 1 i art. 211 k.p.a.). Jeżeli skarżący nie cofnął ze skutkiem prawnym skargi, sąd administracyjny winien wydać wyrok, jeżeli zaskarżona uchwała mimo jej uchylenia lub zmiany nadal obowiązuje w stosunku do sytuacji poprzedzających jej zmianę lub uchylenie. Wydanie wyroku nie stało się zbędne, gdyż nadal istnieje spór co do tego czy uchwała narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Mogą jedynie zdarzać się sytuacje, które będą uzasadniały umorzenie przez sąd administracyjny postępowania z powodu jego niedopuszczalności. Jeśli bowiem skarżący żądał usunięcia przez organ naruszenia w odniesieniu do przyszłości, godząc się na to, że skutki wywołane przez uchwałę są nieodwracalne, to uchylenie lub zmiana uchwały czyniłoby zadość takiemu wezwaniu. Wobec skuteczności wezwania do usunięcia naruszenia, zgłoszone w postępowaniu sądowo-administracyjnym żądanie, odnoszące się do obowiązywania uchwały w zakresie obejmującym sytuacje z przeszłości, byłoby niedopuszczalne. Wobec niedopuszczalności zmodyfikowanego żądania niedopuszczalne byłoby więc również wyrokowanie w sprawie.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię art. 101 ust. 1 u.s.t. jak w sentencji.