

# Zbigniew Szonert

---

## Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

Palestra 51/1-2(577-578), 235-244

---

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

## Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

### **Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 1/04**

Zagadnienie prawne:

**Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, może z urzędu badać, czy skarga ta została wniesiona przez stronę (art. 173 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).**

Z uzasadnienia uchwały:

Wyrokiem z 2 października 2003 r. IV SA 3750/01 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 1 października 2001 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Ś. z 29 czerwca 2001 r. stwierdzającą nieważność decyzji Burmistrza Miasta W. z 19 kwietnia 1996 r., zezwalającej na zmianę sposobu użytkowania pawilonu handlowego „S.” Powszechnej Spółdzielni Spożywców w B., zlokalizowanego na działce (...) w W., ze względu na niewyjaśnienie wszystkich okoliczności, które mogłyby uzasadniać przyjęcie, że decyzja z 19 kwietnia 1996 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Halina G., reprezentowana przez adwokata, zaskarżając wyrok w całości oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy.

W niniejszej sprawie wnosząca skargę kasacyjną występowała powołując się na swój i swojej rodziny interes jako mieszkańców ulicy, przy której funkcjonuje w przedmiotowym pawilonie bar gastronomiczny prowadzący sprzedaż alkoholu, zaś dla mieszkańców uciążliwe jest przebywanie w otoczeniu opuszczających ten bar konsumentów nadużywających alkoholu.

Prowadzący z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zarówno organ woje-

wódzki, jak też centralny organ administracji państwowej, umożliwiły Halinie G. udział w postępowaniu administracyjnym bez rozważenia, że w postępowaniu tym należy zapewnić udział tylko stronom oraz ustawowo określonym podmiotom na prawach strony.

Wydając zaskarżony wyrok, sąd nie dostrzegł powyższej nieprawidłowości, traktując Halinę G. jako stronę postępowania, co doprowadziło do tego, iż została ona powiadomiona o rozprawie sądowej, a następnie został jej doręczony wyrok sądu wraz z uzasadnieniem, uznany przez Halinę G. we wniesionej skardze kasacyjnej za dotknięty wskazanymi w niej wadami, określonymi w art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W tej sytuacji pojawia się pytanie, czy w wyniku wadliwych czynności podejmowanych w dotychczasowym postępowaniu w zakresie informowania wnoszącej skargę kasacyjną o jego przebiegu stała się ona stroną (uczestnikiem postępowania), uprawnioną do wniesienia skargi kasacyjnej, a więc do korzystania z przewidzianego ustawą środka zaskarżenia wyroku sądu.

Orzekający w sprawie skład Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość co do tego, jakie skutki powoduje okoliczność, iż Halina G. faktycznie była dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym zakończonym zaskarżonym wyrokiem w zakresie jej prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

Zasadnicze, budzące poważne wątpliwości w rozpoznawanej sprawie zagadnienie sprowadza się do pytania, „czy Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną może z urzędu dokonywać samodzielnych ustaleń, dotyczących interesu prawnego (przymiotu strony) podmiotu wnoszącego tę skargę?”

Wobec wagi przedstawionej wyżej zagadnienia prawnego, jak też tego, iż sprawa nie jest odosobniona, orzekający w sprawie skład Naczelny Sąd Administracyjny postanowił przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia przez skład powiększony.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje: Uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego powiązane zostało z posiadaniem interesu prawnego już przez ustawę z 11 maja 1995 r. o Naczelny Sąd Administracyjny (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.). Identyczne rozwiązanie przyjął ustawodawca w art. 50 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiąc m.in., iż „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny”. Dotyczy to także uczestników postępowania. Kryterium „interesu prawnego”, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi, oznacza, że akt, czynność lub bezczynność organu administracji musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego – por. wyrok NSA z 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96 – ONSA 1997, z. 2, poz. 89.

Przypomnieć trzeba, iż w orzecznictwie przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej – por. wyrok NSA z 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83.

Tak jednak, jak w postępowaniu administracyjnym interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, to w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być on oparty także o przepisy prawa procesowego lub ustrojowego.

Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże „związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnoś-

cią organu administracji publicznej” – B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 424. Innymi słowy rzecz ujmując, osoba niemająca interesu prawnego nie może poszukiwać ochrony na gruncie postępowania sądowniczo-administracyjnego.

W rezultacie skarga wniesiona przez podmiot, który *a limine* nie może mieć legitymacji skargowej (np. organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji), podlega odrzuceniu, natomiast stwierdzenie w toku postępowania, że wnoszący skargę nie legitymuje się interesem prawnym, powoduje oddalenie skargi.

Sądowniczo-administracyjne postępowanie odwoławcze wszczynane jest w szczególności poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, która jest środkiem prawnym sformalizowanym. Ażeby jej wniesienie wywołało skutek w postaci wszczęcia postępowania drugoinstancyjnego, musi dojść do łącznego spełnienia 5 warunków. Tak więc, skarga musi być wniesiona w przepisany terminie (art. 177), przez uprawniony podmiot (art. 173 § 2), po sporządzeniu jej przez adwokata lub radcę prawnego względnie inną uprawnioną osobę (art. 175), z zachowaniem wskazanych wymagań formalnoprawnych i konstrukcyjnych (art. 176 w zw. z art. 174) oraz być należycie opłaconą (art. 221).

Niedopełnienie któregoś z tych warunków czyni skargę niedopuszczalną, a w konsekwencji powoduje jej odrzucenie (art. 178).

Z tego względu również Naczelny Sąd Administracyjny ma obowiązek ustalić, czy wniesiona skarga kasacyjna jest dopuszczalna (art. 180 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Należy wszak pamiętać, że charakter prawny skargi kasacyjnej jest odmienny zarówno w porównaniu ze skargą wnoszoną do sądu administracyjnego I instancji, jak i z funkcjonującą w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym do 31 grudnia 2003 r. rewizją nadzwyczajną.

Istotną cechą postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej jest związanie sądu II instancji granicami skargi kasacyjnej, o czym stanowi art. 183 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oznacza to związanie zarówno wnioskami skargi kasacyjnej, jak i jej podstawami. Nawet nieważność postępowania może być wzięta pod uwagę dopiero po stwierdzeniu przez Sąd, że skarga kasacyjna jest dopuszczalna.

To wszystko upoważnia do stwierdzenia, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną może z urzędu badać, czy skarga ta została wniesiona przez stronę (art. 173 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), ponieważ jest to jedna z przesłanek warunkujących jej dopuszczalność. Niemniej jednak od zasady, że wniesienie skargi kasacyjnej przez nieuprawniony podmiot powoduje jej odrzucenie, należy przyjąć pewien, jakże istotny wyjątek. Nie można odrzucić skargi kasacyjnej z tego powodu, że została wniesiona przez podmiot niebędący stroną, jeżeli podmiot ten został dopuszczony do udziału przed wojewódzkim sądem administracyjnym i brał udział w tym postępowaniu jako strona.

Odrzucenie skargi kasacyjnej na zasadzie art. 178 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy nie ma wątpliwości, że skarga została wniesiona przez podmiot, który w ogóle nie może być stroną w rozumieniu art. 12 w związku z art. 32 i art. 33 tej ustawy.

Ten warunek nie jest spełniony w przypadku, gdy skarga kasacyjna pochodzi od osoby traktowanej jak strona przez sąd I instancji. Wtedy ustalenie, że wnoszący skargę kasacyjną nie jest stroną, wymaga merytorycznego rozpoznania sprawy w kontekście posiadania przezeń interesu prawnego w sprawie i może prowadzić do oddalenia skargi kasacyjnej. Bada-

nie tej skargi od strony formalnoprawnej w tej sytuacji jest zdecydowanie niewystarczające. W takim przypadku skarga kasacyjna może być oceniona jako pozbawiona usprawiedliwionych podstaw, ponieważ zaskarżenie wyroku poprzez wskazanie określonych podstaw kasacyjnych jest ściśle związane z interesem prawnym wnoszącego skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd wyrażony w postanowieniu z 22 września 2004 r., OSK 519/04, zawierający wystąpienie o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, że pojęcie „strony” jest kategorią prawa materialnego. Oznacza to, że interes prawny wnoszącego skargę kasacyjną musi znajdować oparcie w przepisach prawa materialnego powszechnie obowiązującego, ale także może mieć swoje źródło w przepisach o postępowaniu. Tym samym status strony postępowania sądowoadministracyjnego nie może wynikać li tylko z faktycznego traktowania jakiegokolwiek podmiotu jako strony.

Nie można zatem przyjąć, że skarga kasacyjna została skutecznie wniesiona, jedynie z tego powodu, że wojewódzki sąd administracyjny zawiadomił określoną osobę o terminie rozprawy, a następnie doręczył jej odpis wyroku z uzasadnieniem. W takim wypadku nie jest bowiem spełniony warunek, aby skarga kasacyjna mogła być merytorycznie rozpoznana, bo jak już wcześniej zauważono, tylko podmiot rzeczywiście i obiektywnie legitymujący się interesem prawnym może domagać się jego ochrony przed sądem administracyjnym, bez względu na to, czy jest to sąd I, czy II instancji.

Konkludując, należy przyjąć, że Naczelny Sąd Administracyjny powinien z urzędu badać, czy skarga kasacyjna została wniesiona przez stronę.

Z wyżej przedstawionych powodów Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę jak w sentencji.

### **Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 1/05**

Zagadnienie prawne:

**Użyte w art. 24 ust. 8 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747 ze zm.) określenie „rada gminy nie podejmie uchwały” nie obejmuje podjęcia przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia przedstawionych radzie gminy tariff za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.**

Z uzasadnienia uchwały:

Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 187 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), postanowieniem z 9 listopada 2004 r., OSK 789/04, postanowił przedstawić składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: czy użyte w przepisie art. 24 ust. 8 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747 ze zm.) określenie „rada gminy nie podejmie uchwały” obejmuje podjęcie przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia przedstawionych radzie gminy tariff za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Przedstawione zagadnienie prawne wyłoniło się w związku z rozpoznawaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej Gminy i Miasta S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 marca 2004 r. oddalającego skargę Gminy i Miasta S. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W.-M. w O. z 25 listopada 2003 r. stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej

w S. z 23 października 2003 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W uzasadnieniu wyroku sąd pierwszej instancji wskazał, iż za trafnością stanowiska przyjętego w rozstrzygnięciu nadzorczym przemawia przede wszystkim wykładnia przepisu art. 24 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zwanej dalej ustawą, który nie przewiduje podjęcia przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia przedstawionych taryf; zgodnie z powołanym przepisem ustawy dozwolone jest tylko podjęcie uchwały o zatwierdzeniu taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przedstawionych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, albo niepodjęcie uchwały w tej sprawie.

W skardze kasacyjnej Gmina i Miasto S. podniosła zarzut, że takie pojmowanie przepisów prowadzi do ograniczania samodzielności gminy. Pozostaje to w sprzeczności z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje: Przedstawione składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne wiąże się z trudnościami interpretacyjnymi przepisu art. 24 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 24 ust. 8 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Źródło wątpliwości sformułowanych w zagadnieniu prawnym zawartym w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2004 r., aczkolwiek nie wynika to wprost z jego treści, ma szerszy kontekst, na co jednoznacznie wskazuje treść uzasadnienia powołanego wcześniej postanowienia.

Wątpliwości Sądu powstały na tle interpretacji niektórych przepisów zawartych w rozdziale 5 ustawy zatytułowanym „Zatwierdzanie taryf oraz zasady rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków”, zaś przede wszystkim przepisu art. 24 ust. 8 ustawy.

Kluczowe znaczenie w przedstawionym zagadnieniu prawnym należy przypisać rozwikłaniu dylematu, czy zawarte w art. 24 ust. 8 ustawy sformułowanie „jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały” obejmuje podjęcie uchwały o odmowie zatwierdzenia taryfy przedstawionej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, czy też przepis ten, interpretowany łącznie z art. 24 ust. 1 i 3 ustawy, przemawia za tym, że rada może podjąć jedynie czynność polegającą na zatwierdzeniu taryfy. Od zajęcia stanowiska w tej sprawie, jak trafnie podniesiono w uzasadnieniu postanowienia, zależy rozpoznanie skargi kasacyjnej. Skierowanie przez skład zwykły do rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego odpowiada wymogom określonym w art. 187 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wątpliwości, jakie wyłoniły się w trakcie rozpoznawania sprawy przez skład zwykły Naczelnego Sądu Administracyjnego, mają charakter obiektywny, wynikający ze stanu ustawodawstwa, dającego podstawę do różnego pojmowania przepisu (por. R. Hauser, A. Kabat: *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 22). Nie bez znaczenia jest i to, że wykazane w uzasadnieniu postanowienia wątpliwości mają znaczącą doniosłość społeczną.

Dla właściwej interpretacji przepisu art. 24 ust. 8 ustawy, w związku z innymi przepisami tej ustawy, konieczne jest ustalenie podstawowych założeń i celów omawianej ustawy.

Założenia i cele ustawy sformułowane zostały w przepisie art. 1 tej ustawy stanowiącym, iż ustawa określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności

przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, a także ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów.

Zasadnicze znaczenie przy analizowaniu przedstawionego zagadnienia prawnego mają te fragmenty powołanego przepisu, które odnoszą się do „ochrony interesów odbiorców usług i optymalizacji kosztów”.

Wskazane fragmenty regulacji art. 1 ustawy należy pojmować jako prawnie wiążące dyrektywy adresowane do podmiotów odpowiedzialnych za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, głównie zaś do odpowiednich organów gmin generalnie odpowiedzialnych za te formy usług komunalnych. Wyraźnie na to wskazuje art. 3 ust. 1 ustawy stanowiący, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Generalnie zatem odpowiednie fragmenty regulacji art. 1 w zw. z art. 3 ustawy dają podstawę do wniosku, iż ustawodawca liczy się z ochroną społecznie doniosłych wartości oraz, co do zasady, w niczym wyraźnie nie ogranicza wpływu gmin na działalność przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych.

Tak więc interpretacja szczegółowych rozwiązań ustawowych nie może polegać wyłącznie na gramatycznej egzegezie niekoniecznie zręcznie i precyzyjnie sformułowanych szczegółowych konstrukcji ustawowych; interpretacja ta jednocześnie powinna uwzględniać wymienione wcześniej prawne dyrektywy zawarte przede wszystkim w art. 1 ustawy.

Nie ma też podstaw do podważania poglądu, iż ustawodawca uznał określoną usługę sferę usług publicznych za objętą kompetencją do działań władczych przewidzianych dla organów gmin. Owo oddziaływanie władcze w stosunku do działalności gospodarczej przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych realizowane jest poprzez: wydawanie zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust. 1 ustawy), zaś w trakcie rozpoczętej już działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo w drodze uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 1 ustawy), jak również zatwierdzania tarif obejmujących ceny i stawki za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa (art. 24 ust. 1 ustawy).

Na marginesie wypada wspomnieć, iż podobne rozwiązania zostały przyjęte przy ustalaniu tarif dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła. W tym przypadku odpowiednie kompetencje przysługują Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, który w formie decyzji administracyjnej może zatwierdzić bądź odmówić zatwierdzenia taryfy przedsiębiorstwa energetycznego (art. 47 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.). Problem podjęty w przedstawionym zagadnieniu prawnym nie wyróżnia się znaczącym dorobkiem orzecznictwem, różnie też jest pojmowany w piśmiennictwie. Jak okazuje się, dość często można dostrzec (tak również było w rozpoznawanej sprawie) przywołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z 9 września 2003 r., II SA/Lu 1040/03 (Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2004, nr 1, poz. 11), gdzie przyjęto tezę, iż w świetle dyspozycji art. 24 ust. 1 i 3 ustawy taryfy zatwierdza w formie uchwały rada gminy (...). Oznacza to, że rada gminy może podjąć uchwałę o jej zatwierdzeniu lub powstrzymać się od podjęcia uchwały, czyli nie jest władna podjąć uchwały o odmowie zatwierdzenia danej taryfy. Pogląd ten oparty jest, jak przyjęto w tym wyroku, na gramatycznej wykładni przepisów art. 24 ust. 1 i 3 ustawy, co zostało poddane krytycznej ocenie w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego



Sądu Administracyjnego. Ponadto dodać wypada, że Sąd w tym przypadku zupełnie nie wziął pod uwagę wcześniej opisanych założeń i celów ustawy. Przyjąć można zatem, że pogląd zaprezentowany w wyroku z 9 września 2003 r. nie zasługuje na aprobatę, zarówno odnośnie do sformułowanej tezy, jak i jej uzasadnienia.

Możliwości podjęcia przez radę gminy uchwały zatwierdzającej taryfy lub odmawiającej jej zatwierdzenia należy upatrywać w regulacjach art. 24 ust. 1 i 3 ustawy, nie zaś w art. 24 ust. 8, który ma znaczenie *sui generis* sankcyjne względnie dyscyplinujące radę gminy do podejmowania ważkich społecznie uchwał, zwłaszcza ze względu na konsekwencje prawne określone w art. 24 ust. 10 ustawy stanowiącym, iż taryfy obowiązują przez jeden rok. Za proponowanym sposobem wykładni przepisów art. 24 ust. 2 i 3 (z wyłączeniem art. 24 ust. 8) ustawy przemawiają, jak już wcześniej o tym była mowa, względy wykładni funkcjonalnej ustawy. Pozbawienie rady gminy możliwości podjęcia uchwały o odmowie zatwierdzenia taryfy przeczyłoby zasadności powierzania organom gminy jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie, iluzoryczne byłoby realizowanie wskazanych w art. 1 ustawy jej priorytetów. Jeżeli rada mogłaby jedynie zatwierdzać taryfy, to tym samym nie mogłaby chronić mieszkańców gminy przed nieuzasadnionym wzrostem cen i opłat za usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Niejako na marginesie można wspomnieć, iż wedle projektu zmiany ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (druk sejmowy Nr 3191) wyraźnie przewidziano, iż rada gminy może odmówić w drodze uchwały zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z prawem.

Na koniec jedna uwaga niejako *pro futuro*. Analogiczne problemy pojawić się mogą w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru (województwo) nieważności uchwały o zatwierdzeniu taryfy. Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę jak w sentencji.

### **Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1746/04**

Zagadnienie prawne:

**Uwzględnienie interesu strony w rozumieniu art. 155 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, iż mając do wyboru możliwość korzystniejszego dla strony rozstrzygnięcia, niepozostającego jednakże w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym, organ działający w granicach uznania administracyjnego przyjmuje ten sposób orzekania, zmieniając decyzję mniej korzystną dla strony. Nie mieści się jednak w pojęciu interesu strony orzekanie w sposób sprzeczny z przepisami prawa, choćby zostało ono potwierdzone orzeczeniami sądu wydanymi w innych sprawach.**

Z uzasadnienia wyroku:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z 7 lipca 2004 r. III SA/Łd 660/04 oddalił skargę Krystyny K. na decyzję Wojewody Ł. z 21 sierpnia 2003 r., odmawiającą zmiany w trybie art. 155 k.p.a. decyzji przyznającej zasiłek przedemerytalny. W uzasadnieniu wyroku Sąd powołał się na ustalenia organów, z których wynikało, iż decyzją Starosty Powiatu Z. (...) z 4 stycznia 2001 r. przyznano Krystynie K. zasiłek przedemerytalny w wysokości 120 procent zasiłku dla bezrobotnych. 2 czerwca 2003 r. Krystyna K. złożyła wniosek o zmianę tej decyzji w trybie art. 155 k.p.a. i przyznanie zasiłku w wysokości 160 procent kwoty bazowej, podnosząc, że zostały spełnione przesłanki z art. 155 k.p.a., bowiem brak jest przepisów szczególnych, które sprzeciwiałyby się zmianie przedmiotowej decyzji, a za



jej zmianą przemawia słuszny interes strony. Starosta decyzją z 25 czerwca 2003 r. odmówił zmiany swej wcześniejszej decyzji ostatecznej z 4 stycznia 2001 r. i przyznania zasiłku w wysokości 160 procent, gdyż sprzeciwia się temu art. 37j ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.).

Odwołanie od powyższej decyzji organu pierwszej instancji złożyła Krystyna K. i podniosła, iż art. 155 k.p.a. daje organowi prawo do zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której nabyła prawo do zasiłku przedemerytalnego w wysokości 120 procent kwoty bazowej.

Uzasadniając swoje żądanie skarżąca wskazała, iż stosownie do art. 37j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przysługuje jej zasiłek przedemerytalny w wysokości 160 procent kwoty bazowej, gdyż było ponad 100 osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy na terenie tego samego powiatowego urzędu pracy.

Z pracy została zwolniona w wyniku zwolnienia grupowego, a mimo to otrzymała zasiłek przedemerytalny w wysokości 120 procent kwoty podstawowej zasiłku. Wskazała, iż sześć innych osób zwolnionych w tym samym co ona miesiącu, z tego samego zakładu pracy, wniosło do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na decyzje w przedmiocie przyznania im zasiłku przedemerytalnego w wysokości 120 procent i na mocy wyroku Sądu Starosta Z. zmienił im decyzje i przyznał zasiłek w wysokości 160 procent kwoty bazowej.

Skarżąca podniosła, iż skoro organ na skutek wyroków NSA zmienił decyzje w sprawach, które były takie same jak jej i wielu innych, to powinien być konsekwentny i zmienić również decyzje co do reszty uprawnionych. Powołała się również na art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Decyzją z 21 sierpnia 2003 r. (...) Wojewoda Ł. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ odwoławczy podzielił pogląd przyjęty w orzecznictwie NSA, iż określony w art. 37j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu warunek w postaci rozwiązania stosunku pracy (stosunku służbowego) z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące, z co najmniej 100 pracownikami, odnosi się do jednego zakładu pracy i to do tego zakładu pracy, z którego zwolniona została osoba występująca o przyznanie zasiłku przedemerytalnego w podwyższonej wysokości. Oddalając skargę strony na decyzję ostateczną Wojewody z 21 sierpnia 2003 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi powołał się na przepis art. 155 k.p.a., który określa prawne przesłanki dopuszczalności lub zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawa. Zmiana taka, lub uchylenie, może nastąpić tylko wówczas, gdy przemawia za tym interes społeczny i słuszny interes strony, a uchyleniu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne. Postępowanie prowadzone w tym trybie jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem nie jest merytoryczne rozpoznanie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już w sprawie decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny i słuszny interes strony przy jednoczesnym uwzględnieniu ewentualnych przepisów szczególnych, które wykluczałyby możliwość takiej zmiany (uchylenia). Należy mieć przy tym na uwadze, że decyzje wydawane na podstawie art. 155 k.p.a. są decyzjami opartymi na konstrukcji uznania administracyjnego, wobec czego sądowa kontrola ich legalności jest ograniczona i sprowadza się do zbadania, czy organ rozstrzygający oceniał sprawę pod kątem wymienionych w tym przepisie dyrektyw.

Poza tym, w ocenie Sądu, brak było podstaw do przyznania skarżącej zasiłku w podwyż-

szanej wysokości, jak również nie było podstaw prawnych do tego, aby organ zatrudnienia mógł ostateczną decyzję przyznającą zasiłek w należnej kwocie zmienić i wydać nową. Ta nowa decyzja byłaby sprzeczna z art. 37j ust. 5 ustawy. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego Krystyna K., reprezentowana przez adwokata Marka M.

Skarga kasacyjna domaga się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Ł. wniósł o jej oddalenie i podtrzymał swe poprzednie stanowisko oraz wykładnię przepisów zamieszczoną w zaskarżonym wyroku. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw. Nie jest trafny podniesiony w skardze zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 37j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przez błędną jego wykładnię. Podzielając wykładnię tego przepisu, zawartą w uchwale NSA OPS 19/02, Wojewódzki Sąd Administracyjny nie popełnił błędu interpretacyjnego, jak również nie naruszył przywołanych w skardze norm konstytucyjnych, gdyż wykładnia przepisów dokonywana w procesie stosowania prawa nie jest równoznaczna z przydawaniem „mocy prawotwórczej innym aktom niż ustawa”. Za trafnością przyjętej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wykładni art. 37j ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1994 r. przemawiają argumenty zamieszczone w uzasadnieniu tej uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny, analizując ten przepis w kontekście pozostałych przepisów tego artykułu, zwrócił uwagę, że uprawnienie zwolnionego pracownika do otrzymania zasiłku przedemerytalnego w podwyższonej wysokości było ściśle związane z sytuacją na lokalnym rynku pracy w miejscu zamieszkania tej osoby. Podstawowe unormowanie (art. 37j ust. 3) było związane z uznaniem powiatu (gminy), w którym zamieszkuje bezrobotny, za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Podstawowe znaczenie miała więc okoliczność, że bezrobotny mieszkał w powiecie (gminie) uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem, a nie to, gdzie znajdował się zakład pracy, który go zwolnił lub gdzie wykonywał pracę.

Prawo do podwyższonego do 160 procent zasiłku przedemerytalnego zostało przyznane tylko takiej osobie, która została zwolniona w grupie pracowników, obejmującej co najmniej 100 osób, jeśli w tej grupie co najmniej 100 osób wykonywało pracę w powiecie, w którym zamieszkuje ta osoba.

Jako konsekwencję takiego rozumienia przepisu należy uznać, iż warunek rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące z co najmniej 100 pracownikami odnosi się do jednego zakładu pracy, i to tego, z którego zwolniona została osoba ubiegająca się o podwyższony zasiłek. Odmienny pogląd, prezentowany przez skarżącą, z przepisu tego nie da się wywieść.

Uwzględnienie interesu strony w rozumieniu art. 155 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, iż mając do wyboru możliwość korzystniejszego dla strony rozstrzygnięcia, niepozostającego jednakże w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym, organ działając w granicach uznania administracyjnego, przyjmuje ten sposób orzekania, zmieniając decyzję mniej korzystną dla strony.

Nie mieści się jednak w takim pojęciu interesu strony orzekanie w sposób sprzeczny z przepisami prawa, choćby zostało ono potwierdzone orzeczeniami sądu wydanymi w innych sprawach.

Organ administracji załatwiający sprawy indywidualne jest bowiem zobowiązany sto-

sować się do zasady praworządności, wymienionej w art. 6 i art. 7 k.p.a., i działać na podstawie przepisów prawa. Tym ustawodawca daje pierwszeństwo, podnosząc te względy do rangi zasady procesowej.

Prawidłowo zatem Sąd Wojewódzki ocenił jako zgodne z prawem wykładnię i zastosowanie przepisów przez organy orzekające w tej sprawie.

Błędnie także podniesiono w skardze kasacyjnej zarzut obrazy przepisów Konstytucji RP, przyjmując – jako wzorzec do oceny naruszenia prawa i zasady równości – orzeczenie NSA, uchylające decyzje organów administracji w innych sprawach.

Sądy administracyjne zgodnie z art. 184 Konstytucji RP sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. WSA wiąże więc zakres kontroli ustanowiony w ustawie. Nie istnieje tak powszechnie zakreślony prawny obowiązek uwzględnienia orzeczeń sądowych. Konsekwencją tej zasady jest przepis art. 99 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.), zawierający nakaz uwzględniania oceny prawnej wyrażonej w orzeczeniach NSA wydanych przed 1 stycznia 2004 r. zarówno przez WSA, jak i organy, tylko w tej sprawie, w której zostały wydane. Nie można więc związania organu, zawężonego tylko do konkretnej sprawy, będącej przedmiotem uprzedniej oceny sądowej, rozszerzać na inne sprawy tego samego rodzaju. Prowadziłoby to bowiem do upowszechniania – z powołaniem się na przepisy Konstytucji RP – wadliwych orzeczeń sądu jako podstawy stosowania błędnej wykładni prawa.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.