

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 48/11-12(551-552), 265-276

2003

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, 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 Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 2002 r., sygn. akt OPK 28/02

Zagadnienie prawne:

O przywróceniu pasa drogowego drogi wewnętrznej do stanu poprzedniego, w razie jego samowolnego naruszenia (art. 36 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – Dz.U. 2000 Nr 71 poz. 838), nie orzeka się w drodze decyzji administracyjnej.

Z uzasadnienia uchwały: Pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L., na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. 2001 Nr 79 poz. 856 ze zm.) po rozpatrzeniu wniosku składu orzekającego wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego z następującym pytaniem prawnym: czy art. 36 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz.U. 2000 Nr 71 poz. 838) ma zastosowanie do drogi wewnętrznej?

Przedstawione wątpliwości prawne powstały w toku rozpatrywania sprawy, której stan faktyczny jest następujący:

Wójt Gminy L., decyzją (...) z 10 października 2001 r. wydaną na podstawie art. 36 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2000 Nr 71 poz. 838 ze zm.) orzekł o przywróceniu do stanu poprzedniego przez Wiesławę i Eugeniusza Ś. samowolnie naruszonego pasa drogowego drogi gminnej w W. w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji. W odwołaniu od tej decyzji Wiesława i Eugeniusz Ś. domagali się jej uchylenia twierdząc, że na wykonanie wyjazdu i wjazdu z ich działki na drogę gminną otrzymali zgodę. Świadczy o tym zapis na załączniku nr 1 do decyzji określającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w brzmieniu „Urząd Gminy w L. wyraża zgodę na budowę wjazdu i wyjazdu”, podpisany przez pracownika urzędu gminy – inspektora do spraw budowlanych.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. decyzją (...) z 27 listopada 2001 r., na podstawie art. 39 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1996 Nr 13

poz. 74 ze zm.) oraz art. 17 i art. 18 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, a także art. 138 § 2 k.p.a., po rozpatrzeniu odwołania Wiesławy i Eugeniusza Ś. uchyliło decyzję Wójta Gminy L. w całości i sprawę przekazało do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzją (...) z 14 marca 2002 r. podpisaną przez przewodniczącego Zarządu Gminy w L., na podstawie art. 36 ustawy o drogach publicznych, organ orzekł o przywróceniu do stanu poprzedniego przez Wiesławę i Eugeniusza Ś. samowolnie naruszonego pasa drogowego drogi wewnętrznej nr geodezyjny 503 w W. w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji. W uzasadnieniu tej decyzji podniesiono, że przedmiotowa droga nie została zaliczona do dróg gminnych i stanowi drogę wewnętrzną, jednakże kompetencje zarządcy terenu, na którym znajduje się droga wewnętrzna, pokrywają się z kompetencjami zarządcy drogi publicznej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. rozpatrując ponownie sprawę w związku z odwołaniem W. i E.Ś. od decyzji z 14 marca 2002 r. powzięło wątpliwości co do tego, czy w ogóle w tej sprawie ma zastosowanie art. 36 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Z ustaleń wynika bowiem, że samowolne naruszenie pasa drogowego dotyczy drogi wewnętrznej. Właścicielem tego gruntu jest Gmina L. Droga ta nie została zaliczona uchwałą rady gminy do kategorii dróg gminnych, jak również nie została zakwalifikowana do żadnej z innych kategorii dróg publicznych w rozumieniu art. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 tej ustawy „drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami są drogami wewnętrznymi”. Budowa, utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie dróg wewnętrznych należy do zarządcy terenu (art. 8 ust. 2 ustawy).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnienie wątpliwości prawnej wyrażonej w pytaniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. wymaga przedstawienia na wstępie regulacji prawnych dotyczących dróg publicznych i dróg wewnętrznych zawartych w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2000 Nr 71, poz. 838), zwanej dalej ustawą o drogach. Tytuł ustawy wskazuje, iż regulacje prawne w niej zawarte dotyczą przede wszystkim dróg publicznych, o czym świadczy treść art. 1 tej ustawy. W myśl tego przepisu drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub w innych przepisach szczególnych. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach). Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, zaś drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Według art. 8 ust. 1 ustawy o drogach drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami są drogami wewnętrznymi.

Art. 4 pkt 1 ustawy o drogach zawiera wspólną definicję dla wszystkich wyżej wymienionych dróg. Wedle tego przepisu droga lub pas drogowy to wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu

obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu.

Zarządcami dróg są organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości których należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. Według tych kryteriów przyjęto, że zarządcą dróg krajowych jest – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – zarząd gminy (art. 19 ust. 1–2 ustawy o drogach).

Z regulacji zawartych w art. 2a oraz art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wynika, iż zarządcą dróg publicznych są organy wykonawcze właścicieli tych dróg. Natomiast w odniesieniu do dróg wewnętrznych w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach przyjęto, że budowa, utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie tych dróg należy do zarządcy terenu. Powyższe pozwala na stwierdzenie, że administrowanie drogami wewnętrznymi nie zawsze związane jest z prawem własności do terenu, na którym usytuowana jest droga, albowiem zarząd tego terenu może wykonywać użytkownik wieczysty, dzierżawca itp. Ustawa o drogach zawiera regulacje prawne dotyczące zakresów działania zarządców dróg publicznych oraz zarządców terenów, które są do siebie zbliżone, gdy chodzi o budowę dróg, ich utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie. To jednak do podejmowania działań władczych, popartych w miarę potrzeby przymusem administracyjnym, ustawodawca przyznał kompetencje tylko zarządom dróg publicznych. Z treści art. 21 ust. 1a ustawy o drogach wynika bowiem, że tylko zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych. Ustawa o drogach publicznych nie zawiera przepisu kompetencyjnego przyznającego takie uprawnienia zarządcy terenu.

Wobec tego w razie samowolnego naruszenia pasa drogowego drogi wewnętrznej powstaje spór o charakterze cywilnoprawnym, wynikający z prawa do władania nieruchomością, na której jest urządzona droga wewnętrzna, do którego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, co wyklucza orzekanie w drodze decyzji administracyjnej stosownie do art. 36 ustawy o drogach.

Podkreślić należy także, że dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego stało i stoi na stanowisku, że orzekanie w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 36 ustawy o drogach ma zastosowanie tylko w przypadku samowolnego naruszenia pasa drogi publicznej w znaczeniu wynikającym z art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach, natomiast w razie samowolnego naruszenia pasa drogowego drogi wewnętrznej właściwym do rozpoznania sprawy jest sąd powszechny.

Takie stanowisko zostało wyrażone przez Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym w postanowieniu z 10 kwietnia 1987 r., III Co 5/86 (OSNC 1988 z. 11 poz. 156), w którym przyjęto pogląd, że „Art. 36 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14 poz. 60), według którego właściwy zarządca drogi orzeka o przywróceniu samowolnie naruszonego pasa drogowego do stanu poprzedniego, ma zastosowanie tylko w przypadku naruszenia pasa drogi publicznej w znaczeniu wynikającym z art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy. Rozpoznanie sprawy o naruszenie posiadania drogi wewnętrznej oraz posiadania służebności przejazdu (...) należy do sądu powszechnego”.

Sąd Najwyższy podzielił ten pogląd w uchwale z 30 grudnia 1987 r. III CZP 83/87 (OSNCP 1989, z. 6, poz. 93) oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 stycznia 1989 r. IV SA 992/92 (ONSA 1989, z. 2, poz. 70).

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 21 października 2002 r. Sygnatura: OPS 10/02**

Zagadnienie prawne:

Przepis art. 37j ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 1997 Nr 25 poz. 128), w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31 poz. 384) miał zastosowanie do osoby, która została zwolniona z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy w grupie co najmniej 100 pracowników wykonujących pracę na terenie jednego powiatowego urzędu pracy, na którym zamieszkuje ta osoba.

Z uzasadnienia uchwały: Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu postanowieniem z 28 maja 2002 r. II SA/Po 2567/00 wystąpił o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) wątpliwości prawnych, wyrażonych w następującym pytaniu prawnym: czy przepis art. 37j ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu nadanym ustawą z 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 2000 Nr 31 poz. 384) dotyczy wyłącznie pracowników wykonujących pracę na terenie powiatu, w którym usytuowany jest zakład pracy opisany w powołanym przepisie czy też obejmuje także pracowników tego zakładu, którzy wykonują pracę na terenie innego powiatu?

Przedstawione wątpliwości powstały na tle następującego stanu faktycznego sprawy:

Zaskarżoną decyzją z 21 września 2000 r. (...) Wojewoda W. utrzymał w mocy decyzję Starosty P. z 18 lipca 2000 r. (...) przyznającą Janowi S., na podstawie art. 37j ust. 2 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. 1997 Nr 25 poz. 128), zwanej dalej ustawą o zatrudnieniu, od dnia 5 lipca 2000 r. prawo do zasiłku przedemerytalnego w wysokości 521,90 zł miesięcznie. W odwołaniu od decyzji organu I instancji Jan S. podnosił, że w ramach grupowych zwolnień z pracy, spowodowanych restrukturyzacją zakładu pracy, otrzymał wypowiedzenie umowy o pracę z dniem 1 kwietnia 2000 r. Wobec tego, że w dacie wypowiedzenia obowiązujące przepisy gwarantowały mu zasiłek przedemerytalny w wysokości 160 procent zasiłku dla bezrobotnych, nie kwestionował wypowiedzenia. Uwzględnienie zmiany przepisów i przyznanie zasiłku przedemerytalnego w wysokości 120 procent ocenił jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i zasadami kodeksu pracy. Zdaniem odwołującego się wyjątkowo krzywdząca i niesprawiedliwa jest zmiana przepisów w trakcie wypowiedzenia umowy o pracę, a szczególnie to, że została obniżona wysokość zasiłku przedemerytalnego. Nowe przepisy, które weszły w życie z dniem 5 maja 2000 r. „segregują w sposób nieuczciwy pracowników z terenu P. i P.”. Pracownicy z terenu P. mają bowiem prawo do zasiłku przedemerytalnego w wysokości 160 procent, a pracownicy z P. nie.

Po rozpoznaniu odwołania Wojewoda W. nie znalazł podstaw do zmiany decyzji organu I instancji.

Wyjaśniając przedstawioną wątpliwość prawną Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie przypomnieć należy, że ustawą z 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 147 poz. 687) – dokonano rozległej, systemowej nowelizacji ustawy o zatrudnieniu. W wyniku tej nowelizacji dodano cały nowy rozdział 3c. „Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne”. Art. 37j ust. 2 ustawy o zatrudnieniu statuował generalną zasadę, że

wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosi 120 procent kwoty zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, czyli zasiłku dla bezrobotnego. Wyjątki od tej zasady ustawodawca sprecyzował w ust. 3 i ust. 5 art. 37j tej ustawy, przewidując dla tych osób, które spełniają dodatkowe wymogi określone w tych przepisach, zasiłki przedemerytalne w wysokości 160 procent kwoty zasiłku dla bezrobotnego.

Ustęp 3 art. 37j ustawy o zatrudnieniu uzależniał przyznanie praw do zasiłku w wysokości 160 procent kwoty zasiłku podstawowego i jego pobieranie od jednoczesnego spełnienia następujących wymogów:

stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy, osoby ubiegające się o zasiłek w tej wysokości zamieszkiwały w dniu nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego oraz w okresie jego pobierania w powiatach (gminach) uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.

Drugi wyjątek dający uprawnienia do zasiłku przedemerytalnego w wysokości 160 procent kwoty zasiłku dla bezrobotnego, określony został w ust. 5 art. 37j ustawy o zatrudnieniu. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 5 maja 2000 r. ust. 5 art. 37j tej ustawy miał następujące brzmienie: „Zasiłek przedemerytalny, w wysokości określonej w ust. 3, przysługuje również osobie niezamieszkałej w powiecie (gminie) uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, jeżeli stosunek pracy lub stosunek służbowy rozwiązany został po dniu 1 lipca 1996 r. z przyczyn dotyczących zakładu pracy w wyniku jednorazowego lub w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące zmniejszenia zatrudnienia o co najmniej 100 pracowników”.

Ustawą z 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31 poz. 384) zmieniono ust. 5 art. 37j ustawy. W wyniku tej nowelizacji, która weszła w życie z dniem 6 maja 2000 r., ust. 5 w art. 37j ustawy o zatrudnieniu otrzymał następujące brzmienie: „Zasiłek przedemerytalny w wysokości określonej w ust. 3, przysługuje również osobie niezamieszkałej w powiecie (gminie) uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, jeżeli stosunek pracy lub stosunek służbowy rozwiązany został z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące z co najmniej 100 pracownikami wykonującymi pracę na terenie jednego powiatowego urzędu pracy”. Przepis ten obowiązywał do dnia 31 grudnia 2000 r. (w wyniku nowelizacji ustawą z 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej – Dz.U. Nr 122 poz. 1323, cały art. 37j ustawy o zatrudnieniu otrzymał nowe brzmienie, w którym pominięto dotychczasową treść ust. 5).

Tak więc od dnia 1 stycznia 2001 r. nastąpiło dalsze ograniczenie kręgu osób uprawnionych do podwyższonego zasiłku przedemerytalnego (160 procent). Natomiast ustawa o zatrudnieniu, po nowelizacji wprowadzonej ustawą z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz.U. Nr 154 poz. 1793) – nie przewiduje już zasiłków przedemerytalnych. Pozostały jedynie świadczenia przedemerytalne, przyznawane według określonych na nowo warunków do uzyskania

tych świadczeń. Podkreślić jednakże należy, że zgodnie z art. 11 ust. 2 powołanej ustawy z 17 grudnia 2001 r. „osoby, które przed dniem wejścia w życie tej ustawy zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy i spełniały warunki do nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub stypendium, nabywają oraz zachowują do nich prawo na dotychczasowych zasadach”. Tym samym ustawodawca zachował uprawnienia osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy przed dniem 1 stycznia 2002 r., do zasiłku przedemerytalnego, pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w przepisach obowiązujących w okresie poprzedzającym wejście w życie znowelizowanych przepisów ustawy o zatrudnieniu.

Przepis art. 37j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu rozszerzał uprawnienie do zasiłku przedemerytalnego w podwyższonej wysokości także na te osoby, które nie zamieszkiwały w powiecie (gminie) uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, wszelako po spełnieniu dodatkowego warunku, iż z przyczyn dotyczących zakładu pracy zostało zwolnionych w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące co najmniej 100 pracowników wykonujących pracę na terenie jednego powiatowego urzędu pracy. Z tak sformułowanego przepisu wynika więc, że pomimo iż określony powiat (gmina), w której zamieszkuje zwolniony pracownik nie jest uznany za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, to jednak ma on prawo do zasiłku przedemerytalnego w podwyższonej wysokości, jeżeli został zwolniony wraz z innymi pracownikami, które to zwolnienie powodowało ten skutek, że w okresie 3 miesięcy utraciło pracę co najmniej 100 pracowników wykonujących pracę w tym powiecie (na terenie jednego powiatowego urzędu pracy). Takie zwolnienie pracowników zostało potraktowane jako szczególna przyczyna pozwalająca zrównać sytuację tych osób z sytuacją osób, które mieszkają w powiatach (gminach) uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Jest to konsekwencją przyjęcia racjonalnego założenia, iż zwolnienie w krótkim czasie (do 3 miesięcy) przez zakład pracy co najmniej 100 pracowników wykonujących pracę w jednym powiecie, powoduje dla tych pracowników, zamieszkujących w tym powiecie, sytuację zbliżoną do stanu, o którym mowa w art. 37j ust. 3 ustawy o zatrudnieniu (zagrożenia szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym). W przepisie art. 37j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu zostało użyte określenie wskazujące, że prawo do podwyższonego zasiłku przedemerytalnego zostało przyznane tym przepisem tylko takiej osobie, która, po pierwsze została zwolniona w grupie pracowników obejmującej co najmniej 100 osób, po drugie w tej grupie pracowników co najmniej 100 osób wykonywało pracę w powiecie (na terenie jednego powiatowego urzędu pracy), w którym zamieszkuje ta osoba.

Przytoczone wyżej względy prowadzą do wniosku, że przepis art. 37j ust. 5 ustawy o zatrudnieniu, w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu miał zastosowanie do osoby, która została zwolniona z przyczyn dotyczących zakładu pracy w grupie co najmniej 100 pracowników wykonujących pracę na terenie jednego powiatowego urzędu pracy, na którym zamieszkuje ta osoba.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 września 2002 r., sygn. akt OPS 6/02

Zagadnienie prawne:

Sprawa o opłacanie składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 31b ust. 3 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1998 Nr 64,

poz. 414 ze zm.) jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez organ właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Z uzasadnienia uchwały: Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie postanowieniem z 20 grudnia 2001 r. I SA 1568/01, w sprawie wszczętej na skutek skargi Jana P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z 26 kwietnia 2001 r. (...), wystąpił w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów następującej wątpliwości prawnej: czy rozstrzygnięcie o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku Ośrodka Pomocy Społecznej opłacenia składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o którym mowa w art. 31b ust. 3 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1998, Nr 64, poz. 414 ze zm.), zapada w formie decyzji bądź innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej wskazanych w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), czy też w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych, o którym mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887)?

Występując o wyjaśnienie wątpliwości prawnej skład orzekający przedstawił, w zakresie dotyczącym wyjaśnienia zagadnienia prawnego, następujący stan faktyczny i rozważania prawne.

Po rozpatrzeniu wniosku Jana P., decyzją z 30 marca 2001 r. (...) Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w B., działając w oparciu o przepis art. 31b ust. 3 ustawy z 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 1998 Nr 64, poz. 414 ze zm.), odmówił przyznania świadczenia w formie opłacenia składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Organ administracji publicznej ustalił, że zainteresowany nie spełnia ustawowych przesłanek kwalifikujących go do objęcia świadczeniem określonym we wniosku, ponieważ jest osobą bezrobotną, a zatem nie może zostać uznany za osobę rezygnującą z pracy w celu sprawowania opieki nad chorą babcią.

Po rozpatrzeniu odwołania Jana P., decyzją z 26 kwietnia 2001 r. (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. uchyliło w całości decyzję z 30 marca 2001 r. (...) Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w B. i umorzyło postępowanie organu pierwszej instancji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. uznało, że stosownie do przepisu art. 31b ust. 3 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, za osobę rezygnującą z pracy w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie nie zamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od kwoty najniższego wynagrodzenia, jeżeli dochód w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza dwukrotnego dochodu określonego zgodnie z art. 4 tej ustawy i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z innych tytułów, lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Dotyczy to także osób, które w związku z koniecznością sprawowania opieki pozostają na bezpłatnym urlopie.

Wystąpienie ciężkiej choroby u osoby objętej opieką wymaga przedłożenia orzeczenia o stanie zdrowia tej osoby, wydanego przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. Z konstrukcji tego przepisu, a zwłaszcza ze sformułowania „(...) ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę (...)”, wynika zdaniem organu odwoławczego, że jeżeli określona osoba rezygnuje z pracy w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad ciężko chorym członkiem rodziny i są spełnione pozostałe przesłanki wymienione w art. 31b ust. 3

ustawy o pomocy społecznej, to organ pomocy społecznej opłaca za tę osobę składkę i nie ma podstaw do wydawania w tej kwestii decyzji. Ponadto żaden przepis ustawy o pomocy społecznej, ani też inny przepis nie stanowi, że składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe przyznaje się w drodze decyzji administracyjnej.

Za takim rozwiązaniem przemawia także sama istota opłaty składki wskazująca na materialno-techniczny charakter tej czynności, nie będący rozstrzygnięciem w formie decyzji administracyjnej. Nadto organ odwoławczy podniósł, że użyte przez ustawodawcę wyrażenie „opłaca” z samej swej istoty wyklucza możliwość jednostronnego, władczego rozstrzygnięcia, a więc działania charakterystycznego dla decyzji administracyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśniając przedstawioną wątpliwość prawną zważył, co następuje:

W związku z wątpliwościami prawnymi przedstawionymi w postanowieniu wymaga rozważenia przede wszystkim charakter prawny uprawnienia określonego w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 31b ustawy został zamieszczony w rozdziale 1 działu II ustawy o pomocy społecznej, zatytułowanym „świadczenia pomocy społecznej”. Został więc zamieszczony wśród innych przepisów tej ustawy określających świadczenia pomocy społecznej przewidziane w tej ustawie. Takie umiejscowienie przepisu art. 31b wskazuje, iż ustawodawca zaliczył uprawnienia wymienione w art. 31b, a w tym także uprawnienia określone w art. 31b ust. 3 ustawy do świadczeń pomocy społecznej. Również samo brzmienie art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, iż przepis ten określa nie tyle obowiązek ośrodka pomocy społecznej do konkretnego zachowania się, ale wiąże stosowanie tego przepisu ze spełnieniem przez uprawniony podmiot przesłanek w nim wymienionych. Konieczna jest więc ocena, czy osoba wymieniona w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej spełnia przesłanki określone w tym przepisie. Istotne jest również to, że skorzystanie z tego świadczenia przez osobę uprawnioną zależy od jej woli i wystąpienia ze stosownym wnioskiem.

Należy przy tym podkreślić, że świadczenie pomocy społecznej w formie opłacenia składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe jest świadczeniem pieniężnym zaliczonym do zadań z zakresu pomocy społecznej (art. 8 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej). Stosownie do przepisu art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej obowiązek realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na organach jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawami. Zadania zlecone gminie obejmują opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne, między innymi za osoby wymienione w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

Należy więc rozróżnić pomiędzy postępowaniem mającym na celu ustalenie przesłanek określonych w art. 31b ust. 3 ustawy o pomocy społecznej oraz orzekanie o tym, czy świadczenie to przysługuje określonej osobie, od samej czynności polegającej na przekazaniu składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem zaprezentowanym w uzasadnieniu postanowienia z 20 grudnia 2001 r., iż o tak ważnym dla zainteresowanego uprawnieniu rozstrzyga się w formie decyzji. Postępowanie w sprawie tego uprawnienia, w którym ustala się istnienie bądź nieistnienie przesłanek uzasadniających prawo do świadczenia pomocy społecznej w postaci opłacenia składek wymaga zakończenia przez wydanie decyzji administracyjnej umożliwiającej osobie zainteresowanej ochronę jej praw z możliwością wykorzystania wszystkich środków odwoławczych. Z całą pewnością bowiem uprawnienie, o którym mowa w art. 31b ust. 3 ustawy nie wynika z mocy prawa, gdyż jest uzależnione od spełnie-

nia szeregu przesłanek, których wyjaśnienie i ustalenie może nastąpić dopiero w toku postępowania administracyjnego.

Nie można zgodzić się z poglądem organu odwoławczego, że już samo określenie „opłaca składkę” wskazuje, że chodzi tu o czynność materialno-techniczną. O tym jaka prawna forma działania organu w określonej sprawie ma zastosowanie, rozstrzyga analiza treści przepisu w całym kontekście prawnym. Przepisy administracyjnego prawa materialnego przewidują decyzyjną formę załatwienia sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, ale także przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do załatwienia sprawy (uchwała pięciu sędziów NSA z 15 listopada 1999 r., OPK 24/99 – ONSA 2000 Nr 2 poz. 54). Istotne jest bowiem to, że decyzja jest jednostronnym rozstrzygnięciem organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu w konkretnej sprawie, podejmowanym w sferze stosunków zewnętrznych (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 12 października 1998 r., OPS 6/98 – ONSA 1999 Nr 1 poz. 3). Przyjmuje się ponadto, że gdy uprawnienia strony nie powstają bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji, jeśli nie jest przewidziana inna forma jego działania, obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej.

Przedstawione wyżej względy prowadzą do wniosku, że rozstrzygnięcie sprawy o opłacanie składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 31b ust. 3 ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, następuje w formie decyzji administracyjnej wydanej przez organ właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 grudnia 2002 r., sygn. akt OPS 8/02

Zagadnienie prawne:

Stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zajęte w trybie art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999 Nr 15, poz. 139 ze zm.), podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 w związku z art. 89 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Z uzasadnienia uchwały: Naczelny Sąd Administracyjny w toku rozpoznawania sprawy ze skargi Gminy Miasta M. na stanowisko Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, wyrażone w piśmie z 30 października 2001 r. w przedmiocie odmowy uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usług turystycznych w Mrągowie, postanowieniem z 12 kwietnia 2002 r., IV SA 4042/01, na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) zwrócił się o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów następującej wątpliwości prawnej: czy w świetle art. 98 ust. 1 w związku z art. 89 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591) dopuszczalna jest skarga gminy na stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – odmawiające uzgodnienia planu?

Wątpliwość tę skład orzekający powziął w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

W złożonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego skardze Gmina Miasta M. zakwestionowała stanowisko zajęte przez Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych w piśmie z 30

października 2001 r., odmawiające uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M. (teren usług turystycznych), żądając uchylecia zaskarżonego stanowiska i „stwierdzenia, że przedmiotowy projekt planu został uzgodniony z zarządcą drogi krajowej nr 59”.

Zdaniem skarżącej Gminy dopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego stanowiska Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych ma oparcie w art. 98 w związku z art. 89 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591), w szczególności z uwagi na wskazania wynikające z wykładni systemowej oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), przewidujący sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W odpowiedzi na skargę Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, Oddział Północno-Wschodni w B., Biuro w O. podtrzymała stanowisko odmawiające uzgodnienia przedstawionego projektu planu zagospodarowania przestrzennego, wskazując zwłaszcza, że przedstawiony do uzgodnienia projekt planu w przeciwieństwie do planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta M. z 1992 r. „nie wyznacza linii rozgraniczających dla infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą krajową nr 59 – przewody gazowe wysokiego ciśnienia i linie energetyczne, a pozostawia powyższą infrastrukturę zlokalizowaną wzdłuż osi projektowanej drogi, w liniach rozgraniczających zarezerwowanych pod budowę drogi krajowej nr 59”. Strefa zagrożenia wybuchem gazociągu (i pas technologiczny) w całości znajduje się w rezerwowanym pasie terenu przeznaczonym pod budowę drogi krajowej nr 59, co może spowodować czasowe lub trwałe zagrożenie bezpieczeństwa ruchu.

Na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w dniu 12 kwietnia 2002 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w O. (która przejęła z dniem 1 kwietnia 2002 r. kompetencje dotychczas występującej w sprawie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych Oddział Północno-Wschodni w B. Biuro w O.) wniosła o odrzucenie skargi.

Mając to wszystko na uwadze skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego doszedł do przekonania, że w tej sprawie pojawiła się poważna wątpliwość w kwestii dopuszczalności skargi gminy do sądu administracyjnego na stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – odmawiające uzgodnienia projektu planu.

Naczelnym Sądem Administracyjnym w składzie powiększonym zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie wystąpiła istotna wątpliwość prawna w kwestii dopuszczalności skargi gminy do sądu administracyjnego na stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – odmawiające uzgodnienia projektu planu.

Źródła tej wątpliwości tkwią we wzajemnych relacjach między unormowaniami przyjętymi w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym, ustawie z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999 Nr 15, poz. 139 ze zm.), zwanej dalej ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, oraz ustawie z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NSA, które mają zasadniczo inny przedmiot regulacji, jednakże istnieją między nimi określone związki.

Przepisy art. 98 ust. 1 w związku z art. 89 ustawy o samorządzie gminnym przewidują skargę do sądu administracyjnego na stanowisko zajęte przez organ współdziałający w formie m.in. uzgodnienia projektowanego rozstrzygnięcia organu gminy. Może jednak budzić

wątpliwości, czy rozstrzygnięciem takim jest plan zagospodarowania przestrzennego. Żaden przepis ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w tym kluczowy dla przedmiotowej sprawy przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g tej ustawy, nie przewiduje *expressis verbis* zaskarżenia stanowiska w przedmiocie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego. Również nie przewidują tego wprost przepisy art. 16 ustawy o NSA. Pośród określonych tam aktów i czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego nie wymieniono bowiem uzgodnień (stanowiska zajętego w toku uzgodnień). Kwestie te nie były dotąd przedmiotem szerszych rozważań w orzecznictwie sądowym.

Również w doktrynie nie ma zgodności poglądów co do charakteru prawnego uzgodnień, o których mowa w art. 89 ustawy o samorządzie gminnym. Prezentowane są zarówno poglądy, wedle których przedmiotowe uzgodnienia nie mając w istocie cech nadzoru nie mogą być skarżone do sądu administracyjnego (A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Komentarz, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 485) jak i poglądy ewoluujące w kierunku przeciwnym (zob. np. Z. Kmiecniak, M. Stahl: Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w orzecznictwie NSA, materiały na konferencję sędziów NSA, Warszawa–Łódź, 2000, s. 5).

Jeżeli tak, to zasadnie skład orzekający dopatruje się w wyżej wymienionych regulacjach prawnych poważnej wątpliwości w kwestii dopuszczalności skargi gminy do sądu administracyjnego na stanowisko organu uprawnionego do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozpoczynając od literalnej wykładni przepisu art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym można mieć co prawda wątpliwość, czy zamieszczenie tego przepisu w rozdziale 10 ustawy, zatytułowanym „Nadzór nad działalnością gminną” oznacza, że uzgodnienia, o których tam mowa odnoszą się wyłącznie do działań uzgadniających organów nadzoru, enumeratywnie określonych w art. 86 ustawy, tj. do Prezesa Rady Ministrów, wojewody i regionalnej izby obrachunkowej, czy także do działań tego typu innych podmiotów, to jednak wątpliwość ta traci na znaczeniu w świetle treści wyżej wymienionego przepisu. Brzmienie przepisu art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że przepis ten ma szersze znaczenie i odnosi się nie tylko do organów nadzoru w rozumieniu tej ustawy. Sformułowanie „jeżeli prawo uzależnia” oznacza odesłanie do przepisów także innych ustaw, zaś określenie „inne organy” oznacza wszelkie organy, które na podstawie ustaw są uprawnione i zobowiązane do zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania rozstrzygnięcia organu gminy, którego podjęcie jest prawnie uzależnione od zatwierdzenia uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ. Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie organu gminy, o którym mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje rozstrzygnięć podejmowanych przez organy gminy na podstawie innych ustaw. Ustawą taką jest m.in. ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie której podejmowane są rozstrzygnięcia w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rozstrzygnięcia te wymagają, w myśl regulacji art. 18 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, uzgodnienia z organami tam określonymi. Jeżeli zaś prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia od między innymi jego uzgodnienia, to konsekwencją jest możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego stanowiska organu w przedmiocie uzgodnienia projektu planu na podstawie art. 98 ust. 1 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Interpretacja ta znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej analizowanych rozwiązań prawnych. Pogląd o braku zaskarżalności do sądu administracyjnego przedmiotowych

uzgodnień byłby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami samodzielności gminy i jej sądowej ochrony (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Byłby też sprzeczny z regulacją art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i wreszcie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Przekreślałby wyrażoną w art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607) oraz w art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasadę sądowej ochrony samodzielności gminy, obejmującą także samodzielność planistyczną gminy.

Niezależnie zatem, czy uzgodnienie projektu planu miejscowego z organami wymienionymi w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym uzna się za środek nadzoru prewencyjnego, tyle że stosowany przez organy administracji publicznej, które nie są organami nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, czy też uzgodnienie takie uzna się za akty władczej ingerencji w sferę samodzielnej działalności planistycznej gminy jedynie o cechach aktu nadzoru prewencyjnego, trzeba skonstatować, że jest to akt władczej ingerencji w sferę działalności gminy, i jako taki nie może pozostać poza sądową kontrolą. Pozostawienie takich aktów poza sądową kontrolą dawałoby organom uzgadniającym możliwości nieograniczonej ingerencji w realizację zadań publicznych, w tym zadań w zakresie planowania przestrzennego, bez możliwości obrony gminy przed ingerencją nadmierną lub pozbawioną podstaw prawnych. W tej sytuacji uprawniona jest wykładnia przepisów art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z jej art. 98 ust. 1, prowadząca do wniosku, że pod pojęciem uzgodnień, o których mowa w tych przepisach, należy rozumieć nie tylko uzgodnienia z organami nadzoru nad samorządem terytorialnym, wskazanymi w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, ale również uzgodnienia dokonywane z innymi podmiotami w ramach realizacji zadań publicznych przez gminę, o ile noszą cechy aktów nadzoru, a do takich należą m.in. uzgodnienia dokonywane w procesie planistycznym na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Każda bowiem władcza ingerencja w sferę zadań zdecentralizowanych na rzecz samorządu terytorialnego, znajdować winna ochronę sądową.