

Postanowienie z dnia 1 czerwca 2000 r.

III RN 184/99

1. Naczelny Sąd Administracyjny nie może zmienić treści pytania zawartego we wniosku mieszkańców gminy o przeprowadzenie referendum (art. 16 ust. 3 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386).

2. Odwołanie zarządu gminy nie jest dopuszczalne w trybie referendum gminnego (art. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

Przewodniczący: SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 1 czerwca 2000 r. sprawy ze skarg: Zdzisława G., Stanisława S. i Bernarda K. na uchwałę Rady Miejskiej w M.G. z dnia 10 lutego 1999 r. [...] w przedmiocie referendum gminnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 1999 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie i przekazać sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Rada Miejska w M.G. podjęła w dniu 10 lutego 1999 r. uchwałę [...] o odrzuceniu wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie: „Czy jesteś za odwołaniem Zarządu Gminy M.G. z powodu braku akceptacji jego członków przez społeczność lokalną, a zwłaszcza osoby

Przewodniczącego Pana Stefana J. ?". Rada Miejska w M.G., powołując się na art. 14 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386), uznała, że wybór i odwołanie Zarządu Gminy, w tym jego przewodniczącego, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Rozpoznając skargi Zdzisława G., Stanisława S. i Bernarda K. - inicjatorów tego referendum na powyższą uchwałę, Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 29 kwietnia 1999 r. [...] uznał częściowo skargę i swoim postanowieniem – wydanym na podstawie art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy o referendum gminnym, który w ocenie Sądu stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – zastąpił uchwałę Rady Miejskiej w M.G. dotyczącą przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Zarządu Gminy M.G., orzekając równocześnie, że w danym wypadku pytanie jakie powinno być postawione w tym referendum powinno brzmieć: „Czy jesteście za odwołaniem Zarządu Gminy M.G. ?”. W uzasadnieniu tego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wprawdzie rada gminy jest związana treścią wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego (art. 13 ust. 1 ustawy o referendum gminnym), tym niemniej w danym wypadku: „uwzględnić należało konieczność ograniczenia określonego we wniosku inicjatorów referendum jego zakresu, znajdującego odbicie w treści pytania. Samo pojęcie ważnej dla gminy sprawy rozstrzyganej w drodze referendum, wyłączało poddanie głosowaniu uzasadnienia stanowiska inicjatorów, którzy do przedmiotu samego referendum i treści pytania włączyli określenie przyczyn uzasadniających, ich zdaniem, odwołanie zarządu (brak akceptacji dla członków, a zwłaszcza przewodniczącego)”. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienie wywiedziono dalej: „Gdyby z kolei przyjąć, że pytanie miało być odzwierciedleniem woli odwołania przede wszystkim przewodniczącego zarządu, to oznaczałoby to, że przedmiot referendum, którego rezultatem byłoby odwołanie całości zarządu, woli tej nie odzwierciedla i to tym bardziej, że wątpliwa byłaby realizacja woli głosujących mieszkańców, skoro odpowiedź wynikała z chęci odwołania jedynie przewodniczącego, sugerowanej w pytaniu, powodowałaby skutek w postaci odwołania całego zarządu”. W rezultacie, w dniu 12 maja 1999 r. Rada Miejska w M.G. podjęła uchwałę [...] w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego na wniosek mieszkańców Gminy M.G. i ustaliła treść pytania tego referendum gminnego

zgodnie z brzmieniem ustalonym w powyższym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 9 listopada 1999 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 1999 r. [...], zarzucając rażące naruszenie art. 16 ust. 3 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o referendum gminnym, wobec błędnej wykładni tych przepisów, a w konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że Naczelny Sąd Administracyjny został upoważniony do rozpatrywania środków prawnych na uchwały rad gmin odrzucające wnioski mieszkańców o przeprowadzenie referendum, a postanowienie tego Sądu uwzględniające skargę zastępuje uchwałę rady gminy (art. 16 ust. 3 ustawy o referendum gminnym). Jednakże, jak wywiedziono w rewizji nadzwyczajnej: „Żaden przepis nie nadaje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu szerszych uprawnień merytorycznych, niż te, które posiada rada gminy. Jeżeli NSA uznaje skargę za bezzasadną – oddala ją (art. 27 ust. 1 ustawy o NSA). Jeśli natomiast NSA skargę uwzględnia – wydaje postanowienie, które zastępuje uchwałę rady gminy (art. 16 ust. 3 ustawy o referendum gminnym). Skoro więc postanowienie sądu uwzględniające skargę ma zastąpić uchwałę rady gminy musi ono odpowiadać temu, co może być przedmiotem uchwały rady gminy”, a rada gminy jest związana treścią wniosku mieszkańców gminy o przeprowadzenie referendum (art. 13 ust. 1 in fine ustawy o referendum gminnym). Wykładnia odmienna, przyznająca Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu prawo do ustalania treści pytania, jakie może być postawione w referendum gminnym, jest niedopuszczalna, prowadziaby – w ocenie rewizji nadzwyczajnej – „do naruszenia konstytucyjnego uprawnienia członków wspólnoty samorządowej do bezpośredniego decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty (art. 170 Konstytucji RP)”. W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną, skarżący – polemizując z jej zarzutami – wnieśli o jej oddalenie, podnosząc równocześnie, że wyrazili zgodę na przeformułowanie pytania referendum w zaskarżonym postanowieniu Naczelnego Sadu Administracyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 in fine ustawy o referendum, podejmując uchwałę o przeprowadzeniu lub odmowie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców: „rada gminy jest związana treścią wniosku”. W tej sytuacji, jeżeli inicjatorom referendum przysługuje skarga na uchwałę rady gminy odrzucającą wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 16 ust. 1 ustawy o referendum gminnym), a Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając tę skargę wydaje postanowienie zastępujące uchwałę rady gminy (art. 16 ust. 3 ustawy o referendum gminnym), to należy stanąć na stanowisku, że to rozwiązanie ustawowe wskazuje jedynie na skutek prawny takiego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, natomiast w żadnym razie nie oznacza ono przyznania temu Sądowi kompetencji do ingerencji w treść lub sformułowanie wniosku o przeprowadzenie referendum. Trafnie wywiedziono w rewizji nadzwyczajnej, że należy przyjąć, iż Naczelny Sąd Administracyjny jest – podobnie, jak rada gminy – także związany treścią wniosku o przeprowadzenie referendum. Przedmiotem oceny w uchwale rady gminy „o przeprowadzeniu referendum” lub „o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum” jest bowiem wyłącznie wniosek w kształcie sformułowanym przez mieszkańców – inicjatorów referendum (art. 13 ust. 1 ustawy o referendum gminnym). W tej samej postaci, a więc jako pewna integralna całość, wniosek ten wraz z odrzucającą go uchwałą rady gminy, może być następnie w wyniku skargi przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, która ma na celu stwierdzenie: a) albo zasadności uchwały rady gminy w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum, jeżeli wniosek ten nie spełniał wymagań określonych w ustawie o samorządzie terytorialnym i ustawie o referendum gminnym lub prowadził do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem (art. 13 ust. 1 ustawy o referendum gminnym a contrario); b) albo braku zasadności uchwały rady gminy o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum, a w tym wypadku postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniające skargę „zastępuje uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum” (art. 16 ust. 3 ustawy o referendum gminnym). Odmienna interpretacja art. 16 ust. 3 ustawy o referendum gminnym jest niedopuszczalna, bowiem Naczelny Sąd Administracyjny także w tym wypadku powołany został wyłącznie do kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały rady gminy, która podjęta została w nawiązaniu do określonej treści wniosku inicjatorów referendum (art. 21 ustawy o NSA), a wszelka ingerencja w treść tego wniosku stanowiłaby w istocie także naruszenie aktu woli inicjatorów (autorów) wniosku o przeprowadzenie referendum. Tymczasem, w rozpoznawanej sprawie jest

poza sporem, że Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniając skargę inicjatorów referendum, wydał postanowienie zastępujące uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum, przesądzając równocześnie o zmianie treści pytania sformułowanego przez inicjatorów tego referendum, czym rażąco naruszył obowiązujące w tym względzie przepisy (art. 16 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy o referendum gminnym). Nie było to dopuszczalne nawet w wypadku, gdyby zgodę na taką zmianę wyrazili inicjatorzy referendum (czego zresztą nie potwierdza treść protokołu z rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym), bowiem rola Sądu w tym wypadku ograniczała się wyłącznie do kontroli legalności uchwały rady gminy w niniejszej sprawie, a rada gminy podejmując uchwałę związana była przecież treścią wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 13 ust. 1 in fine ustawy o referendum gminnym). Nota bene, należy także podkreślić, że – w ocenie Sądu Najwyższego – rewizja nadzwyczajna w rozpoznawanej sprawie opiera się na błędnym założeniu, jakoby trafny był pogląd: „wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, iż skoro dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum w każdej ważnej dla gminy sprawie, która należy do jej zadań, to okoliczność, że sprawa leży w kompetencji organów gminy, choćby określonej przez ustawodawcę jako wyłączna, nie wyłącza możliwości przeprowadzenia referendum, które stanowi formę demokracji bezpośredniej w ważnych dla mieszkańców sprawach”. Art. 1 ust. 1 ustawy o referendum gminnym stanowi wyraźnie, iż w referendum mieszkańcy gminy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę bądź „co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy” bądź też w kwestii „odwołania rady gminy przed upływem kadencji”. Przepis ten czyni wyraźną dystynkcję pomiędzy: z jednej strony – sprawami ustrojowymi gminy, do których należy także wyłączna kompetencja rady gminy do powoływania i odwoływania zarządu gminy (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym), który jest wybieranym przez radę gminy jej organem wykonawczym (art. 26 i art. 28 ustawy o samorządzie gminnym) i z tej właśnie przyczyny jest odpowiedzialny przed radą i wyłącznie przez nią odwoływany; a z drugiej strony – zakresem zadań gminy i wynikającymi stąd sprawami, w których organy gminy podejmują rozstrzygnięcia (art. 11 w związku z art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Dlatego, w świetle obowiązujących przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o referendum gminnym należy stanąć na stanowisku, że odwołanie zarządu gminy nie jest dopuszczalne w trybie referendum gminnego (art. 1 ustawy o referendum gminnym w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ § 1 KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł, jak w sentencji.

=====