

Postanowienie z dnia 5 stycznia 2001 r.

III RN 54/00

Negatywne stanowisko rady gminy w przedmiocie wezwania przez radnego do usunięcia naruszenia prawa (art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) może być ujawnione i zakomunikowane wzywającemu w każdy sposób, który dostatecznie ujawnia odmowę dokonania żądanego usunięcia naruszenia prawa.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 5 stycznia 2001 r. sprawy ze skargi Henryka S. na uchwałę Rady Miasta S. z dnia 29 października 1998 r. [...] w przedmiocie wyboru Prezydenta Miasta i zmiany statutu miasta S., na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 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 w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 1999 r., odrzucającego skargi Henryka S. na uchwały Rady Miasta S. z dnia 29 października 1998 r. [...] w przedmiocie wyboru Prezydenta Miasta i zmiany statutu miasta S. Podstawę powyższego postanowienia stanowi ustalenie, że skarga została wniesiona przedwcześnie i z tego powodu jest niedopuszczalna (art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Skarżący bowiem wezwał Radę Miasta S. do usunięcia naruszenia

prawa 16 kwietnia 1999 r. i mimo braku odpowiedzi na to wezwanie, przed upływem dwumiesięcznego okresu od wezwania, już 17 maja 1999 r., wniósł skargę do NSA.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił powyższemu postanowieniu rażące naruszenie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 740) w związku z art. 35 ust. 1 oraz art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, przez ich błędne zastosowanie i na tych podstawach wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy NSA do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej przedstawiono następującą argumentację.

Na inauguracyjnej sesji Rady Miasta S. uchwałą [...] z dnia 29 października 1998 r. wybrano Prezydenta Miasta oraz uchwałą [...] dokonano zmian w Statucie Rady Miasta. Zdaniem wnioskodawcy – jednego z radnych – objęcie porządkiem sesji inauguracyjnej sprawy wyboru Prezydenta oraz zmiany Statutu było niezgodne z prawem, gdyż wyboru Prezydenta dokonano z naruszeniem art. 60 ust. 4 i 5 Statutu Miasta, natomiast zmian w Statucie z naruszeniem art. 60 oraz art. 78 ust. 2 Statutu. Wnioskodawca pismem z dnia 13 kwietnia 1999 r. wezwał Radę Miasta do usunięcia naruszenia prawa, a na sesji Rady Miasta w dniu 29 kwietnia 1999 r. podniósł kwestię braku odpowiedzi na złożone wezwanie, zgłaszając wniosek o odroczenie obrad Rady Miasta do czasu rozstrzygnięcia, czy status rady miasta jest zgodny z prawem. Zdaniem skarżącego uchwały podejmowane przez nieprawidłowo ukonstytuowane organy gminy – Prezydenta i Radę Miasta – są nieważne z mocy prawa, natomiast Rada Miasta S. powołując Prezydenta na pierwszej sesji Rady przekroczyła swoje uprawnienia, co wpłynęło także na jej status. Przewodniczący Rady Miasta poinformował Radę o złożonym przez wnioskodawcę wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa w uchwałach o wyborze Prezydenta Miasta oraz o zmianie Statutu Rady. Ustosunkowując się do wniosku Przewodniczący Rady Miejskiej stwierdził, że przy konstituowaniu się organów gminy naruszenie prawa nie miało miejsca, gdyż Rada Miasta zmieniając Statut oraz wybierając Prezydenta działała zgodnie z prawem. Jednocześnie Przewodniczący Rady Miasta poinformował radnego o przysługującym mu prawie zaskarżenia tych uchwał do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rada Miasta odrzuciła w głosowaniu wniosek o przerwanie obrad do czasu wyjaśnienia prawomocności funkcjonowania organów gminy. Wnioskodawca nie otrzymał pisemnej odpowiedzi od Rady Miasta na złożone wezwanie do usunięcia naruszenia

prawa, uznał jednak, że charakter i treść wypowiedzi Przewodniczącego Rady Miasta, a w szczególności odrzucenie w głosowaniu złożonego wniosku o przerwaniu obrad Rady do czasu wyjaśnienia statusu Rady, a zarazem zarzutu naruszenia przepisów regulujących zasady konstituowania się organów gminy, są wyrazem woli Rady Miasta ustosunkowującej się do wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powiadamiając stronę w czasie sesji o możliwości wniesienia sprawy do sądu administracyjnego oraz uzasadniając odrzucenie wniosku brakiem naruszenia prawa Rada ustosunkowała się do wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Odmowa uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa jest rozstrzygnięciem w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Tym samym został spełniony warunek dopuszczalności wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 35 ust. 1 ustawy o NSA). Wnioskodawca powziął wiadomość o stanowisku Rady Miasta, wzywając ją do ustosunkowania się do treści złożonego wezwania poprzez zgłoszenie odpowiedniego wniosku formalnego wymagającego głosowania w czasie sesji w dniu 28 kwietnia 1999 r. Bieg terminu do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoczął się zatem w dniu powzięcia wiadomości o stanowisku Rady Miasta wobec zarzutu naruszenia prawa w uchwałach wskazanych przez wnioskodawcę. Rada Miasta odrzucając wniosek o odroczenie obrad uznała, iż wskazane przez wnioskodawcę uchwały nie są niezgodne z prawem, a zatem pośrednio wypowiedziała się w kwestii złożonego wezwania o usunięcie naruszenia prawa, o czym świadczy także wyciąg z protokołu [...] z IX Sesji Rady Miasta S. z dnia 29 kwietnia 1999 r. Ponadto zwrócono w rewizji nadzwyczajnej uwagę, że ustalenie zaskarżonego postanowienia jakoby skarżący wezwał Radę Miasta do usunięcia naruszenia prawa 16 kwietnia 1999 r. nie potwierdza znajdująca się w aktach sprawy kopia tego wezwania opatrzona pieczęcią kancelaryjną Biura Rady Miejskiej w S. oraz datą przyjęcia wezwania w dniu 14 kwietnia 1999 r. Niezależnie jednak od przyjęcia, czy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zostało wniesione w dniu 13 kwietnia 1999 r., czy w dniu 16 kwietnia 1999 r. nie można uznać, iż wnioskodawca naruszył termin wniesienia skargi do NSA. W przypadku przyjęcia, iż wskazane oświadczenie o braku naruszenia prawa, potwierdzone głosowaniem wniosku o przerwaniu obrad, stanowiło ustosunkowanie się do wezwania do usunięcia naruszenia prawa, termin do wniesienia skargi do NSA powinien zostać ustalony zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 101 ust. 1 nie wprowadza żadne-

go terminu do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy, natomiast art. 101 ust. 3 ustawy w drodze odesłania wskazuje terminy do rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez stosowanie wprost terminów właściwych przy rozpatrywaniu spraw w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli Rada Miasta S. ustosunkowała się do wezwania na Sesji Rady w dniu 28 kwietnia 1999 r., od którego rozpoczął się bieg terminu 30 dni do wniesienia skargi do NSA, to skarga wniesiona w dniu 17 maja 1999 r. nie była przedwczesna. Błędna ocena przekroczenia terminów przewidzianych przepisami art. 101 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie terytorialnym i przepisem art. 35 ustawy o NSA, powodująca zamknięcie skarżącemu drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd jest rażącym naruszeniem prawa, w tym naruszeniem art. 45 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W obszernym uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej przedstawione zostały poglądy w zakresie terminu i trybu zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Dotyczą one interpretacji wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów art. 101 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przepisy te zostały przekonująco wyjaśnione w orzecznictwie (por. zwłaszcza uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów z dnia 4 maja 1998 r., FPS 1/98 – ONSA 1998 nr 3, poz. 67 i wcześniejsze wyjaśnienia wynikające z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 21/95 – OSNAPiUS 1995 nr 24, poz. 298). Podzielając przedstawioną w rewizji nadzwyczajnej interpretację wskazanych przepisów należy zauważyć, że kontrowersyjny problem rozpatrywanej sprawy nie tyle dotyczy ocen prawnych, co ustalenia faktycznego będącego podstawą rozstrzygnięcia. Mianowicie Sąd w zaskarżonym postanowieniu ustalił, że wezwana do usunięcia naruszenia prawa Rada Miasta S. nie udzieliła odpowiedzi na to wezwanie i nie upłynął jeszcze (przed wniesieniem skargi do Sądu) przewidziany do tego termin. Jest to ustalenie o zasadniczym znaczeniu, skoro jego konsekwencją stanowi odrzucenie skargi jako wniesionej przed wyczerpaniem przewidzianego trybu. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował podstawę faktyczną postanowienia skoro twierdzi, że Rada Miasta S. w dniu 29 kwietnia 1999 r. rozpatrzyła wezwanie do usunięcia naruszenia prawa i

zajęła stanowisko (co najmniej pośrednio), o czym zainteresowany (skarżący) uzyskał wiadomość.

O ile kontrowersyjne ustalenia zaskarżonego postanowienia nie mają oparcia w jego uzasadnieniu (por. art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), to w uzasadnieniu zarzutów rewizji nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na wiele okoliczności (twierdzeń stron, faktów i dowodów), które mogą wskazywać na to, że ustalenia postanowienia pozostają w sprzeczności z zebrany w sprawie materiałem (por. art. 80 KPA w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Powołując się na przekonywający wywód rewizji nadzwyczajnej wydaje się w szczególności niezbędne wyjaśnienie przebiegu (co do przedmiotowej kwestii) sesji Rady Miasta S. w dniu 29 kwietnia 1991 r., ze zwróceniem uwagi - przy analizie formy ewentualnego zawiadomienia skarżącego przez Radę o podjętej w jego sprawie decyzji - że chodziło tu o relacje między Radą a skarżącym, będącym radnym i jak się wydaje uczestniczącym we wskazanej Sesji Rady na zasadzie uprawnienia wynikającego z mandatu. Rację ma też Rzecznik Praw Obywatelskich, że obowiązujące przepisy nie precyzują formy i trybu udzielenia przez organ gminy odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym i mając na uwadze okoliczności faktyczne rozpatrywanej sprawy Sąd Najwyższy uważa, iż negatywne stanowisko Rady Miasta w przedmiocie wezwania przez radnego tej Rady o usunięcie naruszenia prawa może być wyrażone oraz zakomunikowane temu radnemu w każdy sposób, który dostatecznie ujawnia odmowę realizacji przedmiotowego wezwania.

Z powyższych przyczyn, uznając, że rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy, Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. N r 43, poz. 189).

=====