



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 30 czerwca 2000 r.

RPO/288821/98/X/KMS

00-090 Warszawa      Tel. centr. 827 62 61  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

**Pani**  
**Barbara Imiołczyk**  
**Przewodnicząca Komisji**  
**Samorządu Terytorialnego**  
**i Polityki Regionalnej**  
**Sejmu RP**

Szanowna Pani Przewodnicząca,

Mając na uwadze informacje o trwających w Parlamencie pracach nad nowelizacją ustaw o samorządzie terytorialnym, chciałbym zwrócić uwagę Komisji na zgłaszany Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem, wynikający z zawężenia legitymacji procesowej do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, a także konsekwencje wynikające z niesprecyzowania prawa gminy do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wydane po upływie kadencji rady gminy, a przed ukonstytuowaniem się nowej rady po wyborach. Problemy te pojawiły się m. in. na tle następującego stanu faktycznego:

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął list kwestionujący postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, którym stwierdził on nieważność uchwały o wyborze autora listu na stanowisko burmistrza gminy.

Jedna z rad miejskich uchwałą z dnia 18 czerwca 1998 roku odwołała burmistrza powołując jako podstawę art. 28d ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym. W tym samym dniu, kolejną uchwałą, powołała inną osobę na stanowisko burmistrza. Podjęta w dniu następnym uchwałą, rada zobowiązała zarząd gminy do sporządzenia i podpisania skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w sprawie uchylenia uchwały o odwołaniu burmistrza, pod warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 czerwca 1998 r., a zatem już po wygaśnięciu kadencji rad, Wojewoda stwierdził nieważność

uchwały o odwołaniu burmistrza uznając, iż rada gminy rażąco naruszyła zasady i tryb obowiązujący przy odwołaniu burmistrza przez to, że rozpatrzyła wniosek o odwołanie burmistrza nie zachowując 14 - dniowego terminu od dnia złożenia wniosku, przez co uniemożliwiono radnym i komisjom dokładne rozpatrzenie zarzutów, a burmistrzowi przygotowanie wyjaśnień w sprawie przedstawionych zarzutów. Wojewoda kolejnym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził także nieważność uchwały o wyborze nowego burmistrza, z uwagi na nieskuteczność odwołania poprzedniego zarządu i brak podstawy prawnej do powoływania nowego przewodniczącego zarządu. Rozstrzygnięcie to nie zostało zaskarżone przez organ gminy natomiast skargę do NSA wniósł nieskutecznie powołany nowy burmistrz.

Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił tę skargę uznając, iż jakkolwiek skarżący ma interes prawny w skarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego, nie jest uprawniony do złożenia skargi bowiem uprawnienie to przysługuje wyłącznie gminie lub związkowi. Prezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny i znajdujące podstawę w art. 98 ust 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. stanowisko, iż do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencje zostały naruszone nie może budzić wątpliwości. Zgodnie z art. 98 ust 1 i 3 ustawy z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym ( tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące gminy, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia; do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy.

Rozstrzygnięcie nadzorcze stanowiące realizację funkcji nadzorczych wojewody w stosunku do organów gminy, nie jest środkiem dochodzenia indywidualnych roszczeń obywateli. W rezultacie ani odmowa wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, ani jego treść nie podlega zaskarżeniu do NSA przez obywateli. Stanowisko takie zajmuje od lat Naczelny Sąd Administracyjny<sup>1</sup>.

Jakkolwiek dalsze działania Rzecznika nie mogły zmienić sytuacji autora listu, zwłaszcza wobec zaistnienia skutków w istocie nieodwracalnych z uwagi na upływ kadencji rady, która dokonała zakwestionowanego przez Wojewodę wyboru, a także ukonstytuowanie

<sup>1</sup> por. m.in. orzeczenia z dnia 8 kwietnia 1992 SAB/Wr 16/92 "Wspólnota" 1992 nr 29 s.21, z dnia 24 kwietnia 1995 r. II SA 105/95 ONSA z 1996 r. nr 2 poz.81, z dnia 8 kwietnia 1992 r. SAB/Wr 15/92 ONSA z 1993 r. nr 2 poz.39, z dnia 28 lutego 1995 r. SA/Łd 2363/94 Prokuratura i Prawo z 1995 r. nr 9 str. 45).

się w wyniku wyborów nowej rady, wątpliwości Rzecznika wzbudziła jednak w tej sprawie kwestia pozbawienia obywatela, który znalazł się w opisanej sytuacji, środków ochrony indywidualnej. Problematyczne pozostają również wzajemne relacje art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, zwłaszcza na tle prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 Konstytucji RP. Wobec takich bowiem rozstrzygnięć w sferze administracyjnej iluzoryczna wydaje się być ochrona jaką daje tak odwołanej osobie prawo pracy.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ( Dz. U. Nr 74, poz.368 ze zm.) do wniesienia skargi jest legitymowany każdy podmiot, który ma interes prawny w zaskarżeniu aktu lub czynności administracji publicznej. Legitymacja procesowa wynikająca z cytowanego wyżej art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ograniczona została jednak, uprawniając jedynie organy gminy (związków gmin) do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych . Instrument nadzoru wprowadzony uregulowaniem zawartym w art.. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przewidujący dostępność zaskarżenia uchwały organu gminy z zakresu administracji publicznej, każdemu podmiotowi, który wykaże naruszenie jego interesu prawnego, w tym przypadku nie mógł znaleźć zastosowania, bowiem nie uchwała rady, a rozstrzygnięcie nadzorcze usuwające ją z obrotu prawnego naruszało interes prawny osoby wybranej przez radę do faktycznego kierowania gminą w okresie między kadencjami. Z podobnych przyczyn nie miał również zastosowania art. 101a tej ustawy.

Zwrócić należy uwagę, że zasada samodzielności wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego realizuje się m. in. na płaszczyźnie swobodnego kształtowania polityki kadrowej.<sup>3</sup> Pojawiają się zatem wątpliwości czy w takiej, jak opisana sytuacja kontynuowana może być prawidłowo polityka rady w kilkumiesięcznym okresie przed wyborami samorządowymi, a po wygaśnięciu kadencji organu stanowiącego gminy.

Mając na względzie że rada gminy może być zainteresowana w kontynuowaniu określonej wcześniej linii działania, w celu zapewnienia ciągłości działań organu stanowiącego samorządu terytorialnego i zwiększenia zakresu sądowej ochrony samodzielności samorządu, warto rozważyć wprowadzenie do ustaw samorządowych

<sup>2</sup> Orzecznictwo sądowe zawęziło ten krąg podmiotów do organów będących autorami uchwał których dotyczą rozstrzygnięcia nadzorcze. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1992 r. III AZP 8/91, (OSNCP 1992,Nr 7-8, poz. 119) podstawę wniesienia skargi stanowi uchwała tego organu kolegialnego, który podjął uchwałę obaloną rozstrzygnięciem nadzorczym.

<sup>3</sup> Teza pierwsza wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1993 r. III ARN 83/92 (nie publ.)

przepisu dającego uprawnienia do wnoszenia wiążącego żądania przywrócenia terminu do wniesienia skargi radzie nowej kadencji na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały rady poprzedniej kadencji już po jej upływie.

Rozumiejąc trudności jakie wiązać się mogą z oceną proporcji między dwoma dobrami chronionymi prawnie jakim jest z jednej strony samodzielność samorządu, zaś z drugiej ochrona trwałości decyzji ( być może w konsekwencji podejmowanych przez nieuprawniony organ), czułem się w obowiązku przedstawić problem z jakim spotkałem się w praktyce działalności Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z wyrazami szacunku

Zastępca  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
/-/ dr Jerzy Świątkiewicz