

## GLOSY

***Dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK***

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0001-5818-7339

e-mail: jchmielewski@alk.edu.pl

# Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania – glosa do postanowienia NSA z 19.10.2022 r. w sprawie III OSK 1560/22

Inadmissibility of lodging a complaint to the administrative court by the commune head (mayor, president of the city) against the resolution of the commune council to hold a referendum on his cancellation – comment to the decision of the Supreme Administrative Court of October 19, 2022 in case III OSK 1560/22

### Streszczenie

W judykaturze sądów administracyjnych pojawił się brak jednolitości w ocenie dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę piastującą urząd organu wykonawczego gminy. Od dłuższego czasu dominowało stanowisko opowiadające się za dopuszczalnością skargi w tym zakresie z uwagi na zapewnienie ochrony sądowej wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w postępowaniu zmierzającym do zbadania legalności aktu organu gminy. Odmienny pogląd został wyrażony w postanowieniu NSA z 19.10.2022 r., sygn. akt III OSK 1560/22. W ocenie glosatora zasługuje on na pełną aprobatę, gdyż w odniesieniu do przedmiotowych uchwał nie sposób mówić o naruszeniu interesu prawnego (uprawnienia), od czego ustawodawca uzależnił skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego.

**Słowa kluczowe:** prawo administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne, samorząd gminny

### Abstract

The judicature of the administrative courts shows a lack of uniformity in assessing the admissibility of lodging of the appeal to the administrative court on the resolution of the commune council on holding a referendum on the dismissal of the commune head (mayor, president of the city) by the person holding the office of the executive body of the commune. For a long time, the dominating position was in favour of the admissibility of a complaint in such cases, due to the provision of judicial protection to the commune head (mayor, president of the city) in a case aimed at examining the legality of an act of a commune body. However, a different view was expressed e.g. in the decision of the Supreme Administrative Court of October 19, 2022, ref. act III OSK 1560/22. According to the glossator, this view deserves full approval, because in the case of these resolutions, it is impossible to speak of a violation of a legal interest (entitlement), on which the legislator based the effective lodging of the appeal to the administrative court.

**Keywords:** administrative law, administrative courts proceedings, commune self-government

JEL: K23

## Teza

Wniesienie przez osobę piastującą urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skargi na uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy jest niedopuszczalne.

## Uwagi wprowadzające

Komentowane postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest niezmiernie istotne z następujących powodów. Po pierwsze, dotyczy newralgicznych zagadnień referendum lokalnego, a więc osadzonej w normach konstytucyjnych instytucji bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli<sup>1</sup>. Po drugie, orzeczenie NSA obejmuje problematykę związaną z uruchomieniem procedury zmierzającej do zakwestionowania wykonywania mandatu organu wykonawczego gminy, który został udzielony przez społeczność lokalną w demokratycznych wyborach. Przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy oznacza w gruncie rzeczy faktyczną weryfikację zdolności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dalszego sprawowania mandatu. Nie ulega więc wątpliwości, że jest to instytucja, która może potencjalnie oddziaływać na zarządzanie wspólnotą lokalną i dlatego też wymaga szczególnie wnikliwej refleksji. Po trzecie, można powiedzieć, że głosowany judykat zwiastuje wyłom w linii orzeczniczej, uchodzącej dotychczas za utrwaloną. Przy czym przez pojęcie utrwalonej linii orzeczniczej należy rozumieć stan, w którym większość spośród sądów rozpatrujących podobny przypadek rozstrzygnęła go identycznie lub co najmniej podobnie (Bojanowski, 2009, s. 51).

## Podstawy normatywne uchwały o referendum lokalnym

Zarówno samo postanowienie NSA, jak i sformułowana na jego kanwie teza zasługują na pełną aprobatę i to pomimo faktu, że stoją one w opozycji do – wydawałoby się – ugruntowanych poglądów orzeczniczych. Poza wyrażeniem pełnej akceptacji dla komentowanego judykatu celem niniejszej glosy jest wzmocnienie zawartej w nim argumentacji, także poprzez merytoryczną polemikę z wcześniejszym dorobkiem judykatury. Zakres przedmiotowy prowadzonych rozważań obejmie przede wszystkim art. 101 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, gdyż – zdaniem glosatora – to właśnie sposób wykładni tego przepisu stanowi istotę analizowanego zagadnienia.

Przystępując do realizacji tak nakreślonego celu, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że kluczowe przepisy dla zainicjowania oraz przeprowadzenia referendum lokalnego współtworzą regulacje samorządowego prawa ustrojowego oraz ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym<sup>3</sup>. Stosownie do art. 28a u.s.g. uchwała rady gminy w sprawie nie-

udzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na dziewięć miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 u.s.g. Z art. 28a ust. 2 u.s.g. wynika, że uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Jednocześnie w art. 28a ust. 3 u.s.g. ustawodawca zastrzega, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia prowadzonej analizy, że rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny określonej w ust. 1 na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Na mocy art. 28a ust. 5 u.s.g. tę uchwałę rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Przy czym istotny jest proceduralny wymóg sformułowany w art. 28a ust. 4 u.s.g., wedle którego przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 28a ust. 3, rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta.

Drugi z wymienionych wcześniej aktów normatywnych – ustawa o referendum lokalnym – określa w sposób wyczerpujący sytuacje, w których przysługują środki zaskarżenia od aktów podjętych w przedmiocie referendum, a ponadto przepisy tej ustawy wskazują podmioty legitymowane do wniesienia właściwych środków prawnych. Mianowicie skarga do sądu administracyjnego przysługuje tutaj:

- inicjatorowi referendum na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 u.r.l.<sup>4</sup> (art. 20 ust. 1 u.r.l.);

- radzie gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 24a ust. 3 u.r.l.);

- inicjatorowi referendum na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 26 ust. 1 u.r.l.).

Wszystkie wyżej wymienione skargi wnoszone są do sądu administracyjnego w terminie 14 dni odpowiednio od dnia: doręczenia uchwały lub upływu terminu do podjęcia uchwały; otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego oraz doręczenia postanowienia komisarza.

## Naruszenie interesu prawnego – obligatoryjna przesłanka skargi do sądu

Jest charakterystyczne, co NSA wyraźnie podkreślił w ślad za innymi orzeczeniami sądów administracyjnych, że ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o referen-

dum lokalnym nie zawierają przepisu szczególnego, przewidującego możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) przez osobę, której odwołania referendum miałyby dotyczyć<sup>5</sup>. W powołanych przed chwilą regulacjach u.s.g. oraz u.r.l. po prostu brakuje ku temu stosownych podstaw.

Zdaniem niektórych składów orzekających sądów administracyjnych nie jest to jednak przeszkoda uniemożliwiająca rozpoznawanie tego typu skarg, gdyż milczenie ustawodawcy w tej kwestii nie może być traktowane jako równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej. Za ich dopuszczalnością przemawia wykładnia prokonstytucyjna art. 101 ust. 1 u.s.g., z którego – co było już sygnalizowane – wywodzona jest skarga do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę piastującą urząd organu wykonawczego gminy. We wcześniejszej judykaturze – stojącej zarazem w opozycji do komentowanego postanowienia NSA – podkreślano, że przyjęcie poglądu, iż uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum nie narusza czyjegokolwiek interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. i w związku z tym nie rodzi żadnych skutków mogących bezpośrednio oddziaływać na czyjąkolwiek sferę praw i obowiązków, nie uwzględnia prokonstytucyjnych aspektów w kontekście ustalenia dopuszczalności drogi sądowej. Taka interpretacja powoduje pozbawienie ochrony sądowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta), mającej na celu zbadanie legalności aktu organu gminy, który regulując sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, może negatywnie zaważyć na jednostkowych interesach prawnych lub uprawnieniach. Uwzględniając wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP istotę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki, należy stwierdzić, że brak jest podstaw do wyłączenia prawa do sądu w przypadku kwestionowania przez wójta podjętej w trybie art. 28a u.s.g. uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego gminy<sup>6</sup>.

W świetle tego poglądu uznanie, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie posiada interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania, *de iure* uniemożliwiłoby jakiegokolwiek poszukiwanie przez ten organ ochrony sądowej na jakimkolwiek etapie postępowania zmierzającego do pozbawienia go mandatu pochodzącego z powszechnych wyborów, w tym chociażby kwestionowania pozbawienia go prawa do bycia wysłuchanym<sup>7</sup>. Wprawdzie uchwała o nieudzieleniu absolutorium nie przesądza o pozbawieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jego funkcji, ale jednak zgodnie z art. 28a u.s.g. otwiera ona pierwszy etap w procedurze jego odwołania. Nieudzielenie wójtowi absolutorium stanowi bowiem podstawę do przeprowadzenia referendum w sprawie jego odwołania. Dlatego też uchwała rady gminy może negatywnie zaważyć na jednostkowych interesach prawnych lub uprawnieniach. W rezultacie uprawnione jest stwierdzenie, że uchwała o nieudzieleniu absolutorium narusza interes

prawny osoby piastującej funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>8</sup>.

Powyższe orzeczenia, z których część została powołana w komentowanym postanowieniu, prowadzą do wniosku, że w przypadku dopuszczalności skargi punkt ciężkości problemu spoczywa na takiej interpretacji art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którą uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) narusza interes prawny (uprawnienie) piastuna organu wykonawczego gminy. Tymczasem nie sposób zgodzić się z prezentowaną koncepcją rozumienia wskazanej normy.

Stanowiący centralne zagadnienie sporu przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. reguluje kwestię legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej<sup>9</sup>. W świetle jego brzmienia każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Przyjęty przez ustawodawcę sposób (kształt) regulacji przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. sprowokował powracające w teorii oraz praktyce prawa administracyjnego dyskusje (a niekiedy nawet daleko idące rozbieżności), dotyczące jego rzeczywistej treści normatywnej. O ich wadze świadczy fakt, że przepis ten dwukrotnie stanowił przedmiot kontroli normatywnej Trybunału Konstytucyjnego<sup>10</sup>.

Celem regulacji było umożliwienie mieszkańcom wspólnoty samorządowej inicjowania szczególnego postępowania o charakterze nadzorczym wobec uchwał rady gminy niezależnie od postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę. W założeniu miało to służyć wzmoczeniu instytucji nadzoru oraz upodmiotowieniu mieszkańców gminy. Dlatego też początkowo skargę wnoszoną na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. niekiedy określano – niezbyt zresztą trafnie – mianem skargi powszechnej (*actio popularis*) (Bandarzewski, 2009, s. 533–534 i powołana tam literatura). Obecnie funkcjonuje stanowisko, według którego skarga ta nie ma takiego charakteru; stąd też same potencjalne skutki danej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, które mogłyby nastąpić w przyszłości, nie dają uprawnienia do jej skutecznego wniesienia<sup>11</sup>. Skarga z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie może być wnoszona przez każdego obywatela, który uzna, że dany akt organu władzy publicznej narusza prawo<sup>12</sup>.

Przymiot strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym wywołanym skargą opartą na art. 101 ust. 1 u.s.g. kształtuje się na innych zasadach niż w postępowaniu administracyjnym. W przeciwieństwie do strony administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego wnoszący skargę musi wykazać się nie tylko interesem prawnym (uprawnieniem), ale także jego naruszeniem (Niewiadomski, 2011, s. 807–808). Paradoksalnie pomimo tych różnic znaczenie interesu prawnego z art. 101 ust. 1 u.s.g. należy wiązać przede wszystkim z ustalonym rozumieniem tego pojęcia na gruncie art. 28 k.p.a., a więc w sposób odpowiadający interesowi prawnemu właśnie w postępowaniu administracyj-

nym. To z kolei oznacza, że interes prawny w świetle omawianego tutaj przepisu powinien być normatywny, obiektywny, aktualny, niepochozny, osobisty, własny, indywidualny, realny oraz konkretny<sup>13</sup>. W konsekwencji uwzględnienie skargi opartej na art. 101 ust. 1 u.s.g. jest możliwe jedynie w przypadku, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia ma charakter aktualny, zindywidualizowany i będzie wymierzone w realne oraz zdadne do wskazania dobra prawnego, z których korzysta skarżący<sup>14</sup>. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, należy wykazać już dokonane uchwałą organu gminy, a nie tylko ewentualnie zagrażające naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, gdyż zdarzenia przyszłe i niepewne nie mogą przesądzać o przyznaniu temu podmiotowi legitymacji skargowej stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g.<sup>15</sup>. To na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, lecz również zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia; interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi bowiem „realnie” istnieć w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego<sup>16</sup>.

Problemy pojawiają się także w związku z wątpliwościami w zakresie wykładni podstawowego dla tego przepisu pojęcia, jakim jest zwrot normatywny „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia”. Chodzi mianowicie o to, że ten zwrot ma z jednej strony determinować kształt legitymacji skargowej, podczas gdy z drugiej strony jego integralnym elementem pozostaje naruszenie prawa w znaczeniu przedmiotowym (będącym źródłem negatywnego skutku dla sytuacji prawnej wnoszącego skargę), co zasadniczo jest kwestią, która w postępowaniu przed sądem administracyjnym dopiero będzie badana (Bogusz, 2015, s. 355).

Dalej należy zauważyć, że to przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, w tym właśnie art. 101 ust. 1 u.s.g., a nie przepis art. 50 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>17</sup> określający legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, stanowią podstawę normatywną uprawniającą do zaskarżania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji publicznej. Przepisy u.s.g. są przepisami o charakterze szczególnym w stosunku do regulacji zawartej w P.p.s.a., mającej charakter ogólny. Istnieje więc kategoria różnica w określeniu legitymacji skargowej w art. 50 § 1 P.p.s.a., opierającym prawo do skargi na istnieniu interesu prawnego wnoszącego skargę a określeniu legitymacji procesowej w regulacji zawartej w u.s.g., wiążącej legitymację skargową z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia<sup>18</sup>. Artykuł 101 ust. 1 u.s.g., stanowiący *lex specialis* w stosunku do ogólnej normy z art. 50 P.p.s.a., stawia większe wymagania wobec skarżącego, który musi wykazać nie tylko posiadanie interesu prawnego, lecz także jego naruszenie. Można więc mówić o poważnym zawężeniu legitymacji skargowej w relacji do zasady ogólnej wyrażonej w art. 50 § 1 P.p.s.a. (Dąbek, 2020, s. 307–308; 2022; Jyż, 2012).

W przypadku art. 50 § 1 P.p.s.a. chodzi o interes prawny we wniesieniu skargi, czyli interes, który wiąże się z oczekiwanym przez skarżącego zachowaniem się sądu administra-

cyjnego (co wyraża się w zwrocie, że skargę może wnieść każdy, kto ma „w tym” interes prawny). W rezultacie rzecz tutaj nie w naruszeniu istniejącego wcześniej interesu prawnego, lecz w interesie prawnym, którego istotę stanowi żądanie oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z obiektywnym porządkiem prawnym. Inaczej sprawa wygląda w przepisach u.s.g., w których chodzi właśnie o naruszenie interesu prawnego przez zaskarżany akt, czyli interes zastany przez skarżącego, wiążący się z byłym zachowaniem organu administracyjnego (tak: Zimmermann, 2001, s. 797). W szerszej perspektywie oznacza to, że interes prawny z art. 101 ust. 1 u.s.g. ma charakter „odmienny od tego, który jest określony jako podstawa legitymacji skargowej w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W każdym razie i on powinien wynikać z normy prawa materialnego. Wynika z niej w dacie wydawania zaskarżanego w tym trybie aktu. Dlatego trzeba przyjąć, że jego naruszenie oznacza podważenie działania normy prawnej, na jakiej został on oparty. Interes ten jest więc naruszony wtedy, gdy zaskarżany akt spowodował jakąkolwiek zmianę relacji między podmiotem opierającym go na jakiejś normie a tą normą” (Zimmermann, 2020, s. 103).

### Brak naruszenia interesu prawnego przez uchwałę referendalną

Konfrontacja powyższych uwag z komentowanym postanowieniem upoważnia do stwierdzenia, że wyrażone w nim stanowisko w pełni odpowiada cechom interesu prawnego (uprawnienia) jako kategorii normatywnej z art. 101 ust. 1 u.s.g. Wymaga bowiem podkreślenia, że uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest istotnym, ale jednak zaledwie pierwszym aktem podejmowanym w ramach postępowania zmierzającego do odwołania organu wykonawczego gminy. Sam fakt podjęcia przez radę gminy tej uchwały nie przesądza jeszcze o tym, że do odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ogóle dojdzie. Dopiero w kolejnym kroku wspólnota lokalna może – ale przecież nie musi – odwołać piastuna tego organu, wyrażając swoją wolę w referendum, którego wynik do tej chwili pozostaje kwestią otwartą. Toteż naruszenie jego interesu prawnego lub uprawnienia, jest – do dnia ogłoszenia wyników referendum – jedynie potencjalne, gdyż zależy od zdarzenia przyszłego i niepewnego; jeżeli tak, to nie wypełnia ono znamion naruszenia interesu prawnego w przyjętym wyżej znaczeniu.

Nawiasem mówiąc, tryb przypuszczający w odniesieniu do skutków uchwały referendalnej wybrzmiewa wyraźnie w orzecznictwie, w którym opowiedziano się za dopuszczalnością rozpoznania skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wniesioną do sądu przez piastuna tego organu. Podnosi się tam bowiem, że „pozbawienie ochrony sądowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) celem zbadania legalności aktu organu gminy, który regulując sprawę publiczną o znaczeniu lokalnym

może negatywnie zaważyć na jednostkowych interesach prawnych lub uprawnieniach<sup>19</sup>. Jest charakterystyczne, że skład orzekający użył czasownika modalnego „może”, co implikuje fakt, że uchwała rady gminy nie jest równoznaczna z odwołaniem organu gminy.

Ponadto w dacie podejmowania uchwały nie jest także przesądzone spełnienie wymogu odpowiedniej frekwencji z art. 55 ust. 2 u.r.l. Stosownie do tego przepisu, referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Zatem to dopiero uzyskanie tej liczby głosów potwierdza ważność referendum i tym samym przesądza o pozbawieniu uzyskanego wcześniej mandatu.

Dodatkowo należy podkreślić, że naruszenie interesu prawnego (uprawnienia) może wynikać z całego aktu organu administracyjnego lub jego fragmentu, a także – co bardziej istotne – naruszenie może mieć różną skalę. W skrajnej sytuacji określony akt może zupełnie niweczyć czyjeś uprawnienie lub interes prawny, albo też „dotknąć” tego interesu prawnego (uprawnienia), powodując przejściowe – ograniczone w czasie – obciążenia (Zimmermann, 2020, s. 102). Nadal jednak – pomimo dopuszczalnej gradacji naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia z art. 101 ust. 1 u.s.g. – dla skuteczności skargi do sądu administracyjnego wymagane jest, chociażby w minimalnym stopniu, podważenie działania normy prawnej, na której interes prawny został oparty.

Ta zależność nie zachodzi w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nie sposób przekonująco wykazać, że uchwała ta, nawet szczątkowo, narusza interes prawny lub uprawnienie piastuna organu wykonawczego gminy. W sferze skutków prawnych jej podjęcie nie powoduje modyfikacji sytuacji materialnoprawnej tego podmiotu. Nie wpływa ona na wykonywanie kompetencji przez piastuna organu, nie prowadzi również do zniesienia, ograniczenia czy uniemożliwienia realizacji jego uprawnień jako członka wspólnoty samorządowej. Podjęcie tej uchwały nie oznacza pozbawienia organu mandatu i trudno doszukiwać się tutaj jakiegokolwiek innego wpływu na pełnienie funkcji powierzonej w ramach demokratycznych wyborów.

## Skarga na uchwałę referendalną w świetle prawa do sądu

W głosowanym postanowieniu NSA stwierdził, że uprawnienia do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę piastującą urząd organu wykonawczego gminy nie można wywodzić z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wiadomo, powołany przepis konstytucyjny statuuje prawo do sądu, mające – co podkreślił skład orzekający w sprawie – charakter indywidulowanego prawa podmiotowego przysługującego jednostce, a nie organowi władzy publicznej. Jednostka zawsze, powołując się na art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, może żądać ochrony sądowej, lecz organ władzy publicznej jedynie wtedy, gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi. W konkluzji, z uwagi na brak stosownych podstaw zarówno w przepisach u.s.g., jak i regulacjach u.r.l., skarga w tej sprawie jest niedopuszczalna.

Odnosząc się do tego zagadnienia, należy wyjaśnić, że prawo do sądu administracyjnego zakładające możliwość dochodzenia ochrony interesów (praw) poprzez niezawisłą i bezstronną kontrolę działania lub bezczynności (przewlekłości postępowania) organów administracji publicznej, nie powinno być interpretowane w sposób zawężający (Żak, 2020, s. 74), toteż – *a contrario* – należy je rozumieć maksymalnie szeroko. Można zauważyć, że przyjmując powyższe dyrektywy wykładni omawianego prawa podmiotowego, w gruncie rzeczy każde naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., powinno otwierać drogę do skargi, a w konsekwencji drogę do rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny (Zimmermann, 2020, s. 103). Jak jednak wynika z wcześniejszych spostrzeżeń, koniecznym warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego jest zniesienie, ograniczenie bądź uniemożliwienie realizacji uprawnienia skarżącego, a więc bezsprzeczny fakt naruszenia interesu prawnego, który może być przecież stopniowalny. Dlatego też bezwzględnej niedopuszczalności drogi sądowej powinno się upatrywać w tym, że interes prawny lub uprawnienie nie został naruszony nawet w minimalnym, powierzchownym stopniu. A skoro tak, to argument z prawa do sądu jest tutaj kwestią indyferentną, gdyż zwyczajnie brakuje spełnienia obligatoryjnych przesłanek umożliwiających zainicjowanie ochrony interesu prawnego w postępowaniu sformalizowanym przed sądem administracyjnym.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Art. 62 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom polskim prawo udziału w referendum, natomiast zgodnie z przepisem art. 170 Konstytucji RP członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego, zob. np. wyrok NSA z 14.01.2014 r., II OSK 2988/13, CBOSA; wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA; postanowienie NSA z 30.07.2019 r., II OSK 1970/19, CBOSA.

<sup>2</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40, dalej: u.s.g.

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 741, dalej: u.r.l.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 18 u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonego w art. 12 ust. 1, a więc wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

<sup>5</sup> Zob. np. postanowienie WSA w Gdańsku z 16.10.2013 r., III SA/Gd 799/13, CBOSA; wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

<sup>6</sup> Postanowienie NSA z 23.04.2014 r., II OSK 955/14, CBOSA.

<sup>7</sup> Zob. postanowienie NSA z 23.05.2014 r., II OSK 1279/14, CBOSA.

- <sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20.12.2017 r., V SA/Wa 3222/16, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2019 r., V SA/Wa 1431/18, CBOSA.
- <sup>9</sup> Zob. wyrok NSA z 6.02.2023 r., II OSK 2745/22, CBOSA.
- <sup>10</sup> Wyrok TK z 4.11.2003 r., SK 30/02, OTK ZU 8/A/2003/84; wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7/121.
- <sup>11</sup> Postanowienie NSA z 1.06.2022 r., III OSK 5083/21, CBOSA; postanowienie NSA z 15.09.2022 r., III OSK 1381/21, CBOSA.
- <sup>12</sup> Postanowienie WSA w Gdańsku z 15.02.2021 r., II SA/Gd 709/20, CBOSA. Zob. też np. postanowienie WSA w Szczecinie z 25.03.2021 r., II SA/Sz 1058/20, CBOSA, w którym skład orzekający stwierdził, że skarga na uchwałę organu gminy nie jest *actio popularis*, ponieważ do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem i odwoływanie się do interesu społecznego lub interesu publicznego.
- <sup>13</sup> Postanowienie NSA z 18.01.2023 r., III OSK 2609/22, CBOSA.
- <sup>14</sup> Wyrok NSA z 17.02.2022 r., I OSK 117/19, CBOSA.
- <sup>15</sup> Postanowienie WSA w Kielcach z 14.09.2022 r., II SA/Ke 370/22, CBOSA i powołane tam orzecznictwo NSA.
- <sup>16</sup> Postanowienie NSA z 19.11.2021 r., II GSK 2242/21, CBOSA; postanowienie WSA w Poznaniu z 7.09.2022 r., I SA/Po 356/22, CBOSA; postanowienie WSA w Gliwicach z 12.09.2022 r., III SA/Gl 1713/21, CBOSA.
- <sup>17</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1855, dalej: P.p.s.a.
- <sup>18</sup> Por. wyrok NSA z 12.07.2006 r., II OSK 569/06, CBOSA; wyrok NSA z 12.07.2006 r., II OSK 572/06, CBOSA.
- <sup>19</sup> Postanowienie NSA z 23.04.2014 r., II OSK 955/14, CBOSA.

## Bibliografia/References

### Literatura/Literature

- Bandarzewski, K. (2009). Wnoszenie skargi na akty organów samorządu gminnego. Uwagi do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. W: J. Boć, & A. Chajbowicz (Red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Kolonia Limited.
- Bogusz, M. (2015). „Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” jako podstawa zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego. *Gdańskie Studia Prawnicze*, (XXXIV).
- Bojanowski, E. (2009). Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych). W: J. Supernat (Red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Uniwersytet Wrocławski.
- Dąbek, D. (2022). Art. 101. W: P. Chmielnicki (Red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Lex/el.
- Dąbek, D. (2020). *Prawo miejscowe*. Wolters Kluwer.
- Jyż, G., (2012). Art. 101. W: Z. Pławewski, A. Szewc, & G. Jyż, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Lex.
- Niewiadomski, Z. (2011). Art. 101. W: R. Hauser, & Z. Niewiadomski (Red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. C.H.Beck.
- Zimmermann, J. (2001). Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego. W: I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, & M. Smaga (Red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Zimmermann, J. (2020). *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*. Wolters Kluwer.
- Żak, M. (2020). Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka. *Palestra*, (2).

### Akty prawne/Legal acts

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., t.j. Dz.U. z 2009, nr 114, poz. 946.
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40.
- Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 741.
- Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1855.

### Orzecznictwo/Judgments

- Postanowienie NSA z 23.04. 2014 r., II OSK 955/14, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 23.04.2014 r., II OSK 955/14, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 23.05.2014 r., II OSK 1279/14, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 30.07.2019 r., II OSK 1970/19, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 19.11.2021 r., II GSK 2242/21, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 1.06.2022 r., III OSK 5083/21, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 15.09.2022 r., III OSK 1381/21, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 19.10.2022 r., III OSK 1560/22, CBOSA.
- Postanowienie NSA z 18.01.2023 r., III OSK 2609/22, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z 15.02.2021 r., II SA/Gd 709/20, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z 16.10.2013 r., III SA/Gd 799/13, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Gliwicach z 12.09.2022 r., III SA/Gl 1713/21, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Kielcach z 14.09.2022 r., II SA/Ke 370/22, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z 7.09.2022 r., I SA/Po 356/22, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Szczecinie z 25.03.2021 r., II SA/Sz 1058/20, CBOSA.
- Wyrok NSA z 12.07.2006 r., II OSK 569/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z 12.07.2006 r., II OSK 572/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14.01.2014 r., II OSK 2988/13, CBOSA.

Wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 21.06.2016 r., II OSK 1236/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 17.02.2022 r., I OSK 117/19, CBOSA.

Wyrok NSA z 6.02.2023 r., II OSK 2745/22, CBOSA.

Wyrok TK z 4.11.2003 r., SK 30/02, OTK ZU 8/A/2003/84.

Wyrok TK z 16.09.2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7/121.

Wyrok WSA w Warszawie z 20.12.2017 r., V SA/Wa 3222/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2019 r., V SA/Wa 1431/18, CBOSA.

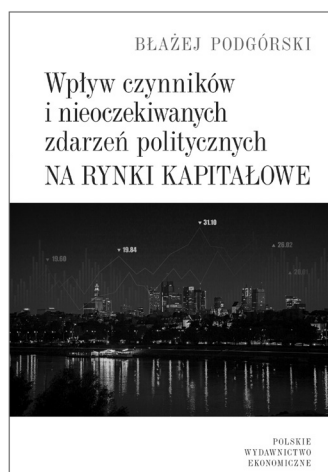
**Dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK**

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego w Kolegium Prawa w Akademii Leona Koźmińskiego. Pracownik Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

**Dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK**

Doctor of Laws, professor at the Department of Administrative and Public Economic Law at the College of Law at Kozminski University. Employee at the General Administrative Chamber of the Supreme Administrative Court.

## POLSKIE WYDAWNICTWO EKONOMICZNE



[www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)