

Naczelny Sąd Administracyjny wydał bardzo ciekawe postanowienie, z którego wynika że nie można bezkarnie nękać organów samorządu terytorialnego.

Sprawa jest na tyle interesująca, że nie tylko krótko ją relacjonujemy, ale także przytaczamy fragment z uzasadnienia do postanowienia sądu.

Tym bardziej, że z opisywaną sytuacją spotykamy się w realiach polskiego samorządu terytorialnego nader często. Śmiało można postawić tezę, że niestety zbyt często!

Dlatego rozstrzygnięcie NSA może stanowić skuteczny oręż w obronie przed osobami, które mogą nadużywać swoich praw obywatelskich.

Otóż, jedna z rad gmin (działając na podstawie zapisów w swoim statucie) wydała oświadczenie w sprawie znieważania organów i funkcjonariuszy publicznych gminy. W oświadczeniu tym rada gminy stwierdza, że jeden z mieszkańców wraz ze swoim ojcem od lat nękają organy gminy.

Radni twierdzą, iż zakres i tematyka żądanych przez wskazaną dwójkę informacji publicznych, w ostatnim czasie znacznie rozszerzyły się oraz nasiliła się częstotliwość składania wniosków. Do dnia wydania oświadczenia rady gminy, złożyli oni w urzędzie ponad 250 wniosków, skarg, zażaleń i wezwań, głównie z zakresu dostępu do informacji publicznej.

Zdaniem radnych, działalność tych osób ma na celu doprowadzenie do całkowitego paraliżu i zdyskredytowania organów gminy, gdyż z ich inicjatywy często prowadzone są równoległe postępowania w tych samych sprawach przed sądem administracyjnym, wojewodą, samorządowym kolegium odwoławczym, jak również w gminie, co wywołuje chaos i narusza porządek prawny.

Rada gminy wskazuje, że w skargach kierowanych do organów administracji publicznej oraz sądów, jak również w wypowiedziach i wystąpieniach publicznych zarzucają oni organom gminy: popełnianie przestępstw, fałszerstwa dokumentów, łamanie przepisów Konstytucji RP, samowolę w wydatkowaniu publicznych środków, nieprawidłowości w procedurze zlecania gminnych inwestycji. Przy czym nie zawiadamiają osobiście organów ścigania o rzekomych przestępstwach i nieprawidłowościach, co wyczerpuje znamiona czynu karalnego – zniewagi.

W wydanym przez siebie oświadczeniu, rada gminy zobowiązała wójta i przewodniczącą rady gminy do podjęcia stosownych kroków prawnych, których celem jest ochrona na drodze karnej i cywilnoprawnej dobrego imienia i statusu organów oraz funkcjonariuszy publicznych.

Jak zachowały się osoby, których oświadczenie rady dotyczyło? Nie zgadzając się z opinią radnych, skorzystały ze swojego uprawnienia i złożyły skargę do sądu administracyjnego. No i, używając delikatnego sformułowania, dostały przysłowiowego „przytyczka w nos”, bowiem najpierw Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

NSA stwierdził, że „czynności organów administracji publicznej dotyczące spraw spoza zakresu administracji publicznej nie podlegają kognicji sądu administracyjnego”, a mieszkańcy, jeśli uważali się za pokrzywdzonych mogli, co najwyżej skarżyć się do sądów powszechnych.

Zdaniem sądu: „analizowane oświadczenie rady gminy nie jest uchwałą w sferze władztwa publicznego, a wyłącznie jednostronnym oświadczeniem woli, które nie tworzy praw czy też obowiązków dla bliżej nie określonego adresata. Stanowi ono wyłącznie wyrażenie stanowiska w indywidualnej sprawie oraz nie reguluje w żaden sposób stosunków administracyjno-prawnych. Zobowiązuje jedynie organy wykonawcze gminy do podjęcia stosownych kroków prawnych w celu ochrony na drodze karnej i cywilnoprawnej dobrego imienia i statusu organów oraz funkcjonariuszy publicznych”.

Poniżej zamieszczamy fragment z uzasadnienia do postanowienia NSA, opisujący bardziej szczegółowo rozstrzygnięcie w komentowanej sprawie. Postanowienia, które zapewne nie zakończy istniejącego sporu pomiędzy dwoma aktywnymi (?) obywatelami, a organami gminy. Oby jednak, choć w niewielkim stopniu tenże spór wygasilo.

Bernadeta Skóbel, Marek Wójcik

Fragment z uzasadnienia postanowienia NSA:

"Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi w tym trybie, jak wynika z treści wyżej wskazanego przepisu, obejmuje nie wszystkie uchwały organów gminy, lecz uchwały "z zakresu administracji publicznej". A contrario należy stwierdzić, że czynności organów administracji publicznej dotyczące spraw spoza zakresu administracji publicznej nie podlegają kognicji sądu administracyjnego.

Ograniczenie to ma na celu wyłączenie z zakresu kontroli sądu administracyjnego sporów na tle stosunków cywilnoprawnych między gminami, działającymi przez swoje organy w formie uchwał, a ich mieszkańcami, które to spory – zgodnie z zasadą wynikającą z art. 2 § 1 K.p.c. – powinny należeć do właściwości sądów powszechnych. Organy gmin podejmują bowiem uchwały w różnych sprawach i o różnym charakterze. Kryterium wyróżniającym zaskarżalność danej uchwały stanowi jej charakter i skutki z niej wynikające. Jeżeli uchwała zawiera regulację ogólną, wskazuje zasady, na podstawie których mają być w przyszłości kształtowane stosunki prawne gminy z partnerami cywilnoprawnymi, należy dopuścić jej zaskarżalność. Natomiast oświadczenia woli organów gminy jako podmiotu prawa cywilnego, w tym również w zakresie, w jakim wynika to z obowiązującego prawa – wyrażane w formie uchwał, skierowane do oznaczonego pomiotu w konkretnej sprawie, a stanowiące realizację powyższych ogólnych reguł i zasad, nie powinny podlegać kontroli sądu administracyjnego (vide: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Postępowanie sądowo-administracyjne, Warszawa 2004, str. 90-93).

Podstawową kwestią w niniejszej sprawie jest kwestia dopuszczalności - z punktu widzenia zakresu kognicji sądu administracyjnego - wniesienia skargi na akt Rady Gminy K., stanowiący oświadczenie (opinię, deklarację) w sprawie znieważania organów i funkcjonariuszy tego organu przez osobę skarżącą. Jak wskazano, bezwzględnym wymogiem ustawowym objęcia uchwał rady gminy zakresem kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 §2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. jest, by zaskarżana uchwała była podjęta "w sprawie z zakresu administracji

publicznej". Tylko zatem takie uchwały podlegać będą kontroli przez sąd administracyjny. Tymczasem podjęty przez Radę Gminy K. akt nie jest uchwałą w sferze władztwa publicznego, a jednostronnym oświadczeniem woli, które nie tworzy praw czy też obowiązków dla bliżej nie określonego adresata, a stanowi wyłącznie wyrażenie stanowiska w indywidualnej sprawie.

Zaskarżony akt nie reguluje w żaden sposób stosunków administracyjnoprawnych, a zobowiązuje jedynie organy wykonawcze gminy do podjęcia stosownych kroków prawnych w celu ochrony na drodze karnej i cywilnoprawnej dobrego imienia i statusu organów oraz funkcjonariuszy publicznych Gminy K. Akt ten nie dotyczy w żaden sposób czynności organów administracji publicznej, dotyczących spraw z zakresu administracji publicznej, nie zawiera też w sobie żadnych elementów władztwa publicznego, a dotyczy jedynie konkretnej sprawy. W zaskarżonym akcie gmina nie korzysta ze swego imperium, lecz wprost podnosi o podjęciu stosownych środków cywilnoprawnych i karnych względem osoby skarżącego, a więc posługuje się środkami w których obie strony zajmują równorzędne pozycje. Zaskarżony akt pozostaje zatem poza wskazanym w art. 3 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zakresem kognicji sądu administracyjnego."

Źródło: fragment uzasadnienia postanowienia NSA z dnia 30 maja 2012 r. sygn. OSK 1128/12, zamieszczonego na stronie www.nsa.gov.pl