



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 stycznia 2012 r.

Poz. 428

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 20/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 kwietnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz
Sędziowie Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)
 Sędzia NSA Jerzy Kremis

Protokolant Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Olszyna
z dnia 18 czerwca 2003 r. nr IV/29/2003
w przedmiocie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku

Uzasadnienie

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała nr IV/29/2003 Rada Gminy w Olszynie z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił uchwale Rady Gminy Olszyna naruszenie art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2010 r. Nr 17, poz. 95) w związku z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w § 3 tej uchwały wskazano, iż akt wchodzi w życie z dniem jego ogłoszenia poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń w miejscach zwyczajowo przyjętych na terenie gminy. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Olszyna dokonała błędnej kwalifikacji zaskarżonej uchwały jako nie należącej do kategorii aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. W ocenie organu przedmiotowa uchwała zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, tj. skierowane do pewnej kategorii potencjalnych adresatów – mieszkańców gminy oraz nie podlegające skosumowaniu

przez jednokrotne zastosowanie. W związku z powyższym, jako akt prawa miejscowego podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak publikacji w/w akcie we właściwym trybie stanowi istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności.

Ponadto w uzasadnieniu skargi wskazano, iż w pkt 5 załącznika do przedmiotowej uchwały dokonano nie dopuszczalnego zawężenia kręgu mieszkańców gminy uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób posiadających czynne prawo wyborcze. W ocenie organu nadzoru, kompetencja do ustalania kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach nie mieści się w granicach delegacji ustawowej, gdyż zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest upoważniona jedynie do określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. W tym zakresie organ powołał się na orzeczenia NSA z dnia 26 lipca 2002 r., w którym wskazano, iż „(...) wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach (...)”.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Olszyna wniósł o umorzenie postępowania w przedmiotowej sprawie. W uzasadnieniu podniósł, iż brak publikacji za-skarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym był następstwem wytycznych Wojewody Dolnośląskiego sformułowanych w piśmie z 7 marca 2001 r. (sygn. akt PN.II.0918-3/8/01) skierowanym m.in. do Rady Gminy w Olszynie. W treści przedmiotowego pisma określono zamknięty katalog samorządowych aktów prawnych, które podlegają publikacji w dziennikach urzędowych. Nie objęto nim uchwał rady gminy dotyczących określania zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy. W związku z powyższym, uchwała nr IV/29/2003 z dnia 18 czerwca 2003 roku nie została zakwalifikowana przez Radę Gminy Olszyna do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ponadto podniesiono, że w następstwie wniesionej skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Rada podejmie nową uchwałę w przedmiotowym zakresie, zgodnie z uwagami organu nadzoru i uchyli zaskarżony akt. W piśmie z 17 lutego 2011 r. Burmistrz przesłał uchwałę nr III/11/2011 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 10 lutego 2011 r. uchylającą zaskarżoną uchwałę nr IV/29/2003 z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

W odpowiedzi na powyższe, Wojewoda Dolnośląski podtrzymał żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały argumentując, że jest to niezbędne dla usunięcia z mocą wsteczną wywołanych przez nią skutków prawnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśnić na wstępie trzeba, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Godzi się dodatkowo podkreślić, iż – stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. – rozstrzygając w granicach sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną w niej podstawą prawną.

W ocenie Sądu skarga Wojewody Dolnośląskiego zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do wniosku Burmistrza o umorzenie postępowania w sprawie z uwagi na uchylenie zaskarżonej uchwały – co nastąpiło uchwałą nr III/11/2011 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 10 lutego 2011 r. – wskazać należy, iż nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z powszechnie obowiązującym poglądem utrwalonym w doktrynie i orzecznictwie, uchylenie aktu prawnego nie oznacza, że przestaje on kształtować stosunki prawne istniejące nadal po dacie owego uchylenia. Zmiana lub uchylenie zaskarżonej uchwały przed wydaniem wyroku nie implikuje stwierdzenia, iż rozpoznanie skargi na przedmiotowy akt staje się bezprzedmiotowe. Uchylenie zaskarżonej uchwały nie jest bowiem tożsame z uwzględnieniem skargi, a skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia są dalej idące niż uchylenie uchwały wywierające skutki od daty uchylenia (zob. min. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2007r. sygn. akt II OSK 1776/06 publ. LEX nr 327767).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że organ nadzoru trafnie podniósł, iż zaskarżona uchwała, choć nie pozostająca w obrocie prawnym w dacie orzekania, wywołała konkretne skutki prawne, a zatem

w przypadku stwierdzenia przez sąd istotnego naruszenia prawa istnieje konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), tj. od chwili jej podjęcia.

Istota sporu w rozpatrywanej sprawie sprowadza się do ustalenia charakteru prawnego podjętej w dnia 18 czerwca 2003 r. przez Radę Gminy Olszyna uchwały (Nr IV/29/2003) w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego. (wyrok NSA z dnia 05.04.2002r., sygn. I SA 2160/01Lex nr 81756).

Zdaniem składu orzekającego, zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec Gminy, a ponadto zawiera regulacje o charakterze normatywnym, określając uprawnionych do udziału w konsultacjach. Powyższe ustalenie prowadzi do konstatacji, że warunkiem wejścia w życie przedmiotowego aktu jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 88 ust. 1–2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ((Dz. U. 2010 r. Nr 17, poz. 95). Brak publikacji ww. aktu we właściwym trybie stanowi istotne, kwalifikowane naruszenie prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

Niezależnie od powyższe wskazać należy, że zaskarżona uchwała narusza art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy (ust.1). Zasady i tryb ich przeprowadzania określa uchwała rady gminy (ust. 2).

W ocenie Sądu, powyższa kompetencja organu gminy nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Fakt pozbawienia praw publicznych, praw wyborczych czy też ubezwłasnowolnienie mieszkańca gminy nie jest jednoznaczne z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach.

W delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalenie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Należy zgodzić się z organem nadzoru, że przez zasady należy rozumieć tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, a z pojęciem trybu wiąże się sposób postępowania. Rada gminy, ograniczając krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach przekroczyła granice delegacji ustawowej. Zgodnie natomiast z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Mając na uwadze powyższe, Sąd w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Z uwagi na okoliczność, iż w dacie orzekania przez sąd zaskarżona uchwała miała już status aktu prawnego nieobowiązującego sąd zaniechał orzekania o wstrzymaniu jej wykonania.