



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2012 r.

Poz. 1492

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 694/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)

Protokolant

Ewa Pąsiek

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 3 lutego 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Głuszczy
z dnia 12 września 2011 r. nr XIV/70/2011
z przedmiocie procedury rozpatrywania skarg przez Radę Miejską w Głuszczy

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Ocenie Sądu podlega legalność uchwały nr XIV/70/2011 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 12 września 2011 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg przez Radę Miejską w Głuszczy. Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru, zarzucił Radzie Miejskiej w Głuszczy podjęcie powyższej uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) w związku z art. 22 ustawy z dnia 8 marca 1980 o samorządzie gminnym (Dz. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.), a także podjęcie § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 229 pkt. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) i wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Głuszczy powołała się wyłącznie na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru, powyższa uchwała z uwagi na przedmiot dotyczący organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy w zakresie procedury rozpatrywania skarg przez Radę Miejską w Głuszczy, jest prawnie dopuszczalna jako podjęta w ramach normy kompetencyjnej określonej w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy.

Przedmiot wskazanej uchwały dotyczy bowiem spraw powierzonych decyzją ustawodawcy do regulacji w formie aktu prawa miejscowego – statutu gminy, określającego ustrój gminy. W tej sytuacji istotnym jest, że warunkiem wejścia w życie także aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 tej ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: min. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Akty normatywne wchodzi w terminie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 tej ustawy).

Natomiast Rada Miejska w Głuszycy, podejmując uchwałę w sprawach dotyczących trybu i organizacji pracy organu stanowiącego Gminy – w zakresie wskazanym uchwałą – posiadającą charakter aktu prawa miejscowego określiła w § 12 uchwały moment jej wejścia w życie pomijając skierowanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co jest koniecznym warunkiem wejścia w życie uchwały tej kategorii. W ocenie organu nadzoru niedopełnienie tego warunku stanowi istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Dodatkowo organ nadzoru wskazał, że w § 2 uchwały Rada Miejska w Głuszycy zapisała, że Rada Miejska w Głuszycy rozpatruje skargi na działalność: 1) Burmistrza Głuszycy, 2) kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Podejmując powyższy zapis Rada uznała się za upoważnioną do rozpatrywania wszelkich skarg dotyczących działalności Burmistrza oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Tymczasem, zgodnie z art. 229 pkt. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, organem właściwym do rozpatrzenia skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, organem właściwym jest wojewoda lub organ wyższego stopnia.

Podejmując § 2 uchwały Rada Miejska w Głuszycy zmodyfikowała więc przepis ustawowy. Akty prawa miejscowego nie mogą być natomiast sprzeczne z przepisami ustawowymi.

Strona przeciwna odpowiadając na skargę wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniesiono, że organ nadzoru przyjął błędne założenie, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Natomiast zaskarżona uchwała nie jest uchwałą przyjmującą statut. W konsekwencji nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Również odnośnie naruszenia art. 229 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ nadzoru błędnie przyjął jako punkt odniesienia art. 229 pkt 2 Kpa a nie zauważył treści pkt 3 tegoż artykułu, stanowiącego podstawę przyjętego w zaskarżonej uchwale zapisu, a który stwierdza: „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miniasta) kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyłączeniem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy”. Wskazuje to, że Rada Miejska, przyjmując paragraf 2 uchwały nie dokonała modyfikacji przepisu ustawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 szczególny 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.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej także u.s.g.), według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają więc dwie kategorie wad prawnych uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Według poglądów literatury przedmiotu oraz ustalonych orzecznictwa sądów administracyjnych, istotnym naruszeniem prawa jest naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej czy wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Według art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął ten ustawowy 30-dniowy termin, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do Sądu.

W ocenie Sądu skarga Wojewody Dolnośląskiego zasługuje na uwzględnienie.

Zaskarżona uchwała nr XIV/70/2011 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 12 września 2011 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg przez Radę Miejską w Głuszycy, jako podstawę prawną wskazuje wyłącznie art. 18 ust. 1 u.s.g.

Zdaniem Sądu, art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest klauzulą generalną, gdzie uznano radę gminy właściwą we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy. Ta ogólna norma kompetencyjna nie może jednak stanowić samoistnej podstawy do podjęcia uchwały przez radę, gdyż uprawnienie do podjęcia uchwały musi wynikać z przepisu szczególnego. Rada gminy nie może zatem w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podejmować działań władczych, tj. rozstrzygać w takich publicznych sprawach lokalnych, gdzie przepis prawa zastrzega możliwość działania przez inny podmiot. Co więcej, rozstrzyganie w formie władczej (a więc właściwej dla organu administracji) wymagałoby oparcia na wyraźnym przepisie prawa, w myśl określonej w art. 7 Konstytucji RP zasady, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Norma określona w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia uchwały przez organ stanowiący tylko w sytuacji, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii nie mającej charakteru normatywnego, czyli uchwała zawiera ogólną inicjatywę bądź intencję.

Problematyka objęta zakwestionowaną uchwałą – rozpatrywanie skarg przez organ samorządowy – jest uregulowana w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. 2002 r. Nr 5, poz. 46). Wskazać należy, że przepisy art. 18 u.s.g., ani przepisy rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, czy kodeksu postępowania administracyjnego, nie dają radzie gminy kompetencji do ponownego regulowania kwestii dotyczącej procedury rozpatrywania skarg.

Kwestionowana uchwała zatytułowana w sprawie procedury rozpatrywania skarg przez Radę Miejską Głuszycy, w § 1 stanowi, że ustala organizację przyjmowania skarg i wniosków przez Radę Miejską. Powyższe wskazuje, jak podniósł organ nadzoru, że postanowienia kwestionowanej uchwały dotyczą zagadnień ustrojowych, trybu (procedury) rozpatrywania skarg przez organ gminy. Natomiast zgodnie z art. 22 ust. 1 u.s.g., organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. W obrębie kompetencji objętej normą art. 22 ust. 1 u.s.g. mieszczą się niewątpliwie sprawy ustalenie procedury (organizacji, trybu) rozpatrywania skarg przez Radę Miejską. Nie zasadne w tym kontekście jest stanowiska Rady Miejskiej, zawarte w dopowiedzi na skargę, że przedmiotowa uchwała nie ma charakteru prawa miejscowego, bo nie zmienia statutu. Skoro przedmiot wskazanej uchwały obejmuje sprawy powierzone decyzją ustawodawcy regulacji statutowej, dotyczy więc spraw objętych materią statutową. Należy więc przedmiotową uchwałę zaklasyfikować do kategorii aktów ustrojowych o charakterze statutowym a więc regulacji ustalonej w formie aktu prawa miejscowego.

Jak trafnie wskazał organ nadzoru, warunkiem wejścia w życie także aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Stosownie do postanowień art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwa-

ły, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy). Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: min. akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Akty normatywne wchodzi w życie w terminie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 tej ustawy).

Rada Miejska w Głuszycy, podejmując przedmiotową uchwałę – posiadającą charakter aktu prawa miejscowego, określiła w § 12 uchwały moment jej wejścia w życie pomijając skierowanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowi to, jak zauważył organ nadzoru, istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto zasadny jest zarzut o modyfikacji przez postanowienia uchwały przepisu ustawowego.

Zgodnie z art. 229 kpa, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: 2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia, 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy.

Powyższe wskazuje, że rada gminy jest właściwa do rozpoznawania skarg na działalność wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Tymczasem w § 2 uchwały Rady Miejskiej w Głuszycy postanowiono, że Rada Miejska w Głuszycy rozpatruje skargi na działalność: 1) Burmistrza Głuszycy, 2) kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, bez wydzielenia kategorii spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

To rozważanie wskazuje, że przedmiotowa uchwała zawiera przepis niezgodny z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast żaden przepis prawa na takie rozwiązanie nie zezwala. Takie modyfikowanie przepisów ustawy stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa.

W tym stanie faktycznym i prawnym sprawy, skoro zaskarżona uchwała podjęta z rażącym naruszeniem prawa, należało stwierdzić jej nieważność.

Z powołanych względów na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt. 1 wyroku. Orzeczenie w pkt 2 znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a.