



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2012 r.

Poz. 1898

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 657/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk

Protokolant

Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 lutego 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na § 1 ust. 2 uchwały Rady Miasta Bolesławiec
z dnia 31 sierpnia 2011 r. Nr XIII/85/11
w przedmiocie zmiany uchwały Nr VI/31/11 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 23 lutego
2011 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
II. orzeka, że uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 31 sierpnia 2011 r. nr XIII/85/111 zmieniającą uchwałę nr VI/31/11 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego z powodu istotnego naruszenia art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi organ wskazał, że przedmiotową uchwałą Rada Miasta dokonała zmiany uchwały z dnia 23 lutego 2011 r. nr XII/85/11 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zmiana objęła między innymi „skreślenie” § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 uchwały zmienianej na mocy postanowienia § 1 ust. 2 uchwały z 31 sierpnia 2011 r.

Tymczasem rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 28 marca 2011 r. nr NK-N.4131.126.2011.MW2 Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność § 2 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 23 lutego 2011 r. nr VI/31/11 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Wobec nie zaskarżenia rozstrzygnięcia przez Radę stało się ono prawomocne. Skutkiem tego z obrotu prawnego zostały wyeliminowane kwestionowane w rozstrzygnięciu przepisy uchwały zmienianej. Tym samym na mocy podjętej przez siebie uchwały z 31 sierpnia 2011 r. Rada Miasta uchyliła, skreśliła nieistniejące już przepisy, wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody. Działanie takie zdaniem organu nadzoru musi zostać uznane za naruszenie podstawowych zasad systemu polskiego systemu prawnego, wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji. W ocenie Wojewody Rada podjęła uchwałę bez podstawy prawnej, ponieważ nie przysługuje jej kompetencja do uchylenia przepisów, co do bytu których wypowiedział się przewidziany ustawowo inny organ.

Wojewoda podniósł, że w kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. II SA/Wr 325/09 zauważając, że stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą ex tunc) zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem ex nunc. Skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Zastosowane przez Radę Miasta rozwiązanie nie może być również uznane za zabieg porządkujący, mający na celu wyeliminowanie pozostałego w uchwale zmienianej oznaczenia § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 bez jego treści albowiem nie jest zgodne z przepisami Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908).

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o umorzenie postępowania. W uzasadnieniu podniosła, że do uchylonych przepisów uchwały rozstrzygnięciem nadzorczym Rada Miasta odniosła się następnie w uchwale z dnia 31 sierpnia 2011 r. nr XIII/85/11 w sprawie zmiany uchwały z dnia 23 lutego 2011 r. nr VI/31/11 w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego używając w § 1 ust 2 sformułowania „skreśla się § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 ”.

W ocenie strony, podzielającej w znacznej mierze za trafne wywody organu nadzoru, nie można zgodzić się jednak z zarzutem Wojewody o rażącym charakterze uchybienia, jakim byłoby uchylenie przepisów nieobowiązujących, bądź zrównaniem czynności technicznej polegającej na skreśleniu już nieobowiązujących sformułowań w akcie normatywnym z uchyleniem nieobowiązujących przepisów.

Zdaniem strony przeciwnej na pełną aprobatę zasługują poglądy wyrażone przez Naczelnego Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 stycznia 2011 r. sygn. akt GSK 102/10, którym w podobnej sprawie postępowanie umorzono. Akt prawa zmieniający nie ma, bowiem, bytu odrębnego od aktu zmienianego. Jediną funkcją aktu zmieniającego jest modyfikacja aktu zmienianego. Ponowne „uchylenie” już nieobowiązujących przepisów nie może wywołać żadnych skutków w obowiązującym systemie prawnym. Przepisy zmieniające są w takiej sytuacji pozbawione znaczenia prawnego. Jak stwierdza to Naczelnego Sąd Administracyjny w powołanym wyroku „Oznacza to w szczególności, że zbędne

i bezprzedmiotowe jest dokonywanie kontroli legalności takiego aktu. Nawet bowiem stwierdzenie jego wadliwości nie spowodowałoby skutku w postaci eliminacji zmian, jakie akt ten wprowadził do systemu prawa." Zmiany te zostały już bowiem wyeliminowane w następstwie wcześniejszej utraty mocy obowiązującej skreślonych później przepisów.

Zachodzi, zatem, wedle strony przesłanka umorzenia postępowania sądowo administracyjnego na podstawie art. 161 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na marginesie strona przeciwna podniosła, że utożsamianie pojęcia „skreślenie” z pojęciem uchylenia przepisu na gruncie języka polskiego jest całkowicie nieuzasadnione. Uchylenie przepisu to działanie świadomie nastawione na osiągnięcie skutku w postaci utraty obowiązującego jakiegoś przepisu. Natomiast użycie sformułowania „skreśla się” dotyczy jedynie wykonania czynności technicznej i nie niesie ze sobą żadnych skutków normatywnych. W obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, który zakazywałby ponownego odniesienia się do uchylonych przepisów, nawet w postaci wykazu przepisów nieobowiązujących, bądź wskazujących kiedyś obowiązujące przepisy aktu normatywnego, odnośnie których należy dokonać czynności techniczną polegającą na wykreśleniu ich w posiadanym egzemplarzu aktu normatywnego.

Na rozprawie strony podtrzymały swe stanowiska w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju Sądów Administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa 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., nie wprowadza innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Według art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przytoczony przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Według art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 nr. 142, poz. 1591 ze zm.) " Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art.90 (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie więc z treścią art. 91 ust 4 ustawy o samorządzie gminnym, o tym czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia. W orzecznictwie sądowo - administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Powołana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa i nieistotne naruszenia prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa , które należy zaliczyć do określonej kategorii wad. Tak więc badając czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały sąd - w oparciu o art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a. - nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności, która wiąże wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa

jest właściwy a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustrojowa ustawa samorządowa.

W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30 – dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określony w art.91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. W tej sytuacji zgodnie z art. 93 cytowanej ustawy zaskarżył uchwałę Rady Miasta do Sądu Administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny może zakwestionować zaskarżony akt tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem. Stosownie do postanowień art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy zarówno w doktrynie jak i w judykaturze, zalicza się wszystkie akty wydawane w warunkach określonych w powyższym przepisie, a zatem powszechnie obowiązujące akty wydawane na podstawie wyraźnych i szczegółowych upoważnień ustawowych (por. Szewc A., Jyż G, Pławecki Z., Samorząd Gminny. Komentarz, Warszawa 2005, s. 378-379).

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą więc wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest ustalenie czy zapis § 1 ust. 2 uchwały z 31 sierpnia 2011r. zmieniającej uchwałę Rady Miasta z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego o treści skreśla się § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 istotnie narusza prawo z powodu uprzedniego wyeliminowania skreślonych paragrafów z obrotu prawnego wobec stwierdzenia ich nieważności prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym organu nadzoru z dnia 28 marca 2011r. Czy podjęcie przez Radę uchwały o skreśleniu przepisów uznanych uprzednio za nieważne istotnie narusza art.2 i 7 Konstytucji RP.

W ocenie Sądu skarga zasługiwała na uwzględnienie, bowiem - w zaistniałym stanie faktycznym – zaistniały okoliczności uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej części uchwały. Organ nadzoru przed podjęciem przez Radę uchwały o skreśleniu pozostałych wymienionych w skardze fragmentów uchwały z dnia 23 lutego 2011r., orzekł o nieważności tej uchwały w omawianej części oraz doręczył Radzie to rozstrzygnięcie nadzorcze, co wywołało skutek w postaci wstrzymania wykonania uchwały w tej części (art. 91ust.1 i art. 92 ust. 1 u.s.g.). Podjęcie przez Radę uchwały o skreśleniu (uchyleniu) przepisów uznanych uprzednio za nieważne, prowadziło do niedopuszczalnego wkroczenia w ustawowe procedury eliminowania z obrotu prawnego uchwał sprzecznych z prawem oraz niedopuszczalnej próby zmodyfikowania skutku prawnego nieważności uchwały. Rada utraciła kompetencje do decydowania o bycie prawnym § 2 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 uchwały w momencie podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, zaś odnosząc się do tego aktu nadzoru, chociażby pośrednio, mogła co najwyżej podjąć uchwałę o jej zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a w przeciwnym razie mogła jedynie podporządkować się skutkom prawnym tego aktu. Postępując inaczej Rada naruszyła w sposób istotny nie tylko przepisy i zasady ogólne powołane w skardze, ale przede wszystkim powołane już wyżej ogólne podstawy prawne wydawania aktów prawa miejscowego.

Sąd orzekający nie podzielił stanowiska strony przeciwnej o zaistnieniu przesłanki umorzenia postępowania i twierdzenia, że ponowne „uchylenie” już nieobowiązujących przepisów nie może wywołać żadnych skutków w obowiązującym systemie prawnym. Powoływanie się na stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt GSK 102/10, że zaskarżony zapis uchwały nie ma znaczenia prawnego, co czyni zbędnym i bezprzedmiotowym dokonywanie kontroli legalności takiego aktu nie zasługuje na uwzględnienie w niniejszej sprawie. Sprawa, na którą powołuje się strona dotyczyła innego stanu faktycznego, prawnego i procesowego. Dotyczyła rozważenia bezprzedmiotowości postępowania sądowego w sprawie wszczętej skargą na akt prawa miejscowego zmieniający akt, który przestał w całości obowiązywać, wobec stwierdzenia, w innym postępowaniu sądowym, że został wydany z naruszeniem prawa. Rozpoznając konkretną sprawę, Sąd musiał wziąć pod uwagę zasadność stwierdzenia nieważności zapisów uchwały skreślającej zapisy uznane wcześniej, a nie później za nieważne, z jednoczesnym uwzględnieniem skutków jakie wywołało stwierdzenie

nieważności i skreślenie(uchylenie) zapisów uznanych za nieważne. Dlatego też Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru i w pełni podzielił również stanowisko tut. Sądu zawarte w uzasadnieniu wyroku z 25 września 2009r., sygn.akt IISA/Wr 325/09, na które również powoływała się strona skarżąca.

Stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt prawa miejscowego został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia. Skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Tymczasem stwierdzenie nieważności zarządzenia, uchwały wywołuje skutki od chwili jego podjęcia, czyli z mocą *ex tunc*. W tej ostatniej sytuacji zarządzenie, uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie zostały podjęte. Powyższe jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2009r., (sygn. akt I OSK 1275/09), ma znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tegoż aktu. Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków które taki quasi akt prawa miejscowego mógł wywołać gdy jeszcze obowiązywał. (por. postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 758/06, niepublikowany, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, niepublikowany).

Sprawowana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej oparta jest na kryterium legalności, skutkiem czego z obrotu prawnego winien zostać wyeliminowany akt niezgodny z prawem. W niniejszej sprawie zapis skreślający przepisy uchwały, których nieważność stwierdzono nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie jego w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Jak trafnie stwierdził to Sąd w sprawie II SA/Wr 325/09 taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić, w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie jego skutków prawnych.

Mając powyższe rozważania na uwadze, w ocenie Sądu, słuszne jest także stanowisko organu nadzoru, że zastosowane przez Radę Miasta rozwiązanie nie może być również uznane za zabieg porządkujący, mający na celu wyeliminowanie pozostałego w uchwale zmienianej oznaczenia § 2 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 bez jego treści. Podnieść należy że zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908) przy zmianach treści aktów prawnych zachowuje się dotychczasową numerację (§ 89 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia), a w przypadku formułowania tekstu jednolitego aktu nie wprowadza się ciągłości numeracji, a w miejscu przepisu uchylonego wpisuje się oznaczenie uchylonej jednostki redakcyjnej oraz określenie „uchylony” (§ 106 pkt 1 i 2 w zw. z § 110 rozporządzenia). Dlatego też na podstawie art. 147 §1, art. 152 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.