

BPR.0004.13.2013

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ IV
tel. (32) 238-98-30

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE
Biuro Podawcze

List polecony
Data wpływu 27-02-2017

Liczba zał. 2
UM.135432.2017

Dnia 23 lutego 2017 r.
Sygn. akt IV SA/GI 29/14

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska w Gliwicach
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

Wojewódzki Sąd Administracyjny
Wydział IV
BPR
Przewodniczący
Rady Miejskiej Gliwice
Marek Pszonak
01 MAR 2017

Stamp: data wpływu 27.02.2017, UM-

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 17 lutego 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 15 października 2014 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XXIII/477/2012.

ZASTĘPCA KIEROWNIKA
SEKRETARIATU WYDZIAŁU IV

Alicja Sadowska

Załączniki:

- 1. odpis orzeczenia,
- 2. akta administracyjne (1 teczka).

→ RoRM - p. Cichonille - a/a (do gminy), skan → OR
- p. Stradonille - BIP, a/a (uchwała)

OK
02 MAR 2017

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Walentek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kalaga - Gajewska
	Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 października 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach
z dnia 30 sierpnia 2012 r. nr XXIII/477/2012
w przedmiocie regulowania wydawania przez Miasto Gliwice periodyków

stwierdza, że § 5 ust 2 i 3 zaskarżonej uchwały został wydany z naruszeniem prawa i
określa, że w tym zakresie uchwała nie może być wykonana.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Artur Kmitolek

Orzeczenie jest prawomocne od dnia29.11.2016.....r.

starszy referendarz sądowy

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2012r. Rada Miejska w Gliwicach podjęła uchwałę Nr XXIII/477/2012 w sprawie uregulowania zasad wydawania przez Miasto Gliwice periodyków: Miejski Serwis Informacyjny Gliwice, Express Miejski Serwis Informacyjny oraz innych informacyjnych publikacji periodycznych finansowanych przez miasto Gliwice – zwanej dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 5b ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 9, 17, 18 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze z.) oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

Wojewoda Śląski pismem z dnia 4 grudnia 2013 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w której domagał się stwierdzenia niezgodności z prawem

- § 5 ust. 2 uchwały, jako niezgodnej z art. 25 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe w zw. z § 4 ust. 2 tej uchwały,

- § 5 ust. 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 25 ust. 6 oraz art. 4 ust. 2 ustawy Prawo prasowe.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, iż zgodnie z § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały „przekazane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Redaktorowi Naczelnemu materiały publikowane są w Gazecie i Serwisie”.

Zdaniem Wojewody kategorię regulacja § 5 ust. 2 narusza przepisy art. 25 ust. 1 i 4 ustawy Prawo prasowe, w myśl których redaktor naczelny odpowiada za treść przygotowywanych przez redakcję materiałów prasowych oraz za sprawy redakcyjne i finansowe redakcji w granicach określonych w statucie lub właściwych przepisach. Jest on również obowiązany do dbania o poprawność języka materiałów prasowych oraz przeciwdziałania jego wulgaryzacji. Jednocześnie regulacja ta pozostaje również w sprzeczności z § 4 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym „za treść Gazety i Serwisu odpowiada Redaktor Naczelny, którego zatrudnia Prezydent Miasta”. Dodatkowo podkreślono, że redaktorem naczelnym jest osoba posiadająca uprawnienia do decydowania o całokształcie działalności redakcji (art. 7 ust. 2 pkt 7 ustawy). Szczegółowe uprawnienia i obowiązki redaktora naczelnego zostały także wskazane w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 20 marca 2008r. sygn. akt IV SA/GI

1024/07. Konsekwencją określonych powyżej kompetencji redaktora naczelnego są dalsze regulacje zawarte w art. 32-35 ustawy. Skutkiem powyższych uregulowań prawnych jest to, że redaktor naczelny ponosi w pierwszej kolejności odpowiedzialność cywilną i karną za treść materiałów redakcyjnych, ewentualne naruszenie zawartością tych materiałów dóbr osobistych, za odmowę publikacji sprostowania lub odpowiedzi czy wreszcie za opublikowanie materiału prasowego zawierającego znamiona przestępstwa (*Sobczak J., Komentarz do art. 25 ustawy - Prawo prasowe, LEX, 2008*). Wskazano, że potwierdzenie powyższego znajduje także wyraz w wyroku SN z dnia 19 maja 1988 r., sygn. akt I CR 114/88, Lex nr 3453.

Następnie organ odniósł się do regulacji zawartej w § 5 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym „Rada Miejska może powołać Kolegium Redakcyjne do kolaudacji Gazety i Serwisu odrębną uchwałą”.

Organ nadzoru wskazał, że stosownie do treści art. 25 ust. 6 ustawy Prawo prasowe, przy redakcji działa kolegium redakcyjne, jeżeli statut redakcji lub właściwe przepisy tak stanowią. Jednocześnie powołując się na wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/GI 118/12, podkreślił, że Gmina jako wydawca czasopisma jest uprawniona, na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do ustanowienia statutu czasopisma. Zaznaczył także, iż z art. 2 Konstytucji RP wywodzona jest zasada przyzwoitej legislacji, z której wynika również zasada określoności prawa – przepisy stanowione przez organy władzy publicznej muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat bez trudu mógł określić prawne konsekwencje swojego działania. Na tej podstawie wywiódł, że Rada powinna jednoznacznie określić czy kolegium redakcyjne działa przy redakcji czy nie, a decydując się na jej powołanie powinna w przedmiotowej uchwale zamieścić kompletną regulację dotyczące jego funkcjonowania, zamiast pozostawić tę kwestię do uregulowania za pomocą odrębnej uchwały.

Dodatkowo uznano, że regulacja przyznająca kolegium redakcyjnemu prawo do kolaudacji Gazety i Serwisu (rozumianej jako komisyjny odbiór materiałów prasowych) z uwagi na naruszenie uprawnień redaktora naczelnego, jest sprzeczna z prawem. Wobec powyższego Wojewoda stwierdził, że także i w tej części w sposób istotny naruszono prawo.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wniósł o jej oddalenie, jako pozbawionej podstaw. Na wstępie podkreślono, że Rada Miejska posiadała legitymację do podjęcia zaskarżonej uchwały, gdyż zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast art. 7 ust. 1 tej ustawy wśród zadań własnych gminy wynikających z zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty zostały wymienione m.in. zadania obejmujące upowszechnienie idei samorządowej (pkt 17) i promocji gminy (pkt 18). Kompetencje rady gminy określone w art. 7 pkt 17 i 18 zostały rozwinęte w art. 5b ust. 1 cyt. ustawy i znalazły odzwierciedlenie w § 2 uchwały. W tym też kontekście wydawanie periodyków samorządowych mających na celu upowszechnienie idei samorządności oraz promocji gminy mieści się w zakresie realizacji w/w zadań gminy. Ponadto podkreślono, że skoro ustawa Prawo prasowe nie wskazuje bezpośrednio podmiotu uprawnionego do przyjęcia statutu redakcji, to Rada Miejska jako organ stanowiący gminy, a jednocześnie będąca wydawcą periodyków była uprawniona do regulowania wewnętrznych zasad ich wydawania. Taki pogląd wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z 23 lutego 2012 r. w sprawie o sygn. IV SA/GI 118/12.

Zdaniem pełnomocnika nie może się natomiast ostać zarzut naruszenia art. 25 ustawy Prawo prasowe, którego skarżący bliżej nie rozwinął, choć jak można domniemywać dotyczy on rzekomej ingerencji w samodzielność i niezależność redaktora naczelnego. Analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że redaktora naczelnego dotyczy w zasadzie tylko § 5 ust. 2 uchwały i reguluje on kwestię przekazania materiałów przez Przewodniczącą rady miejskiej i ich publikacji, a więc czynności czysto technicznych.

Również za bezzasadne uznano naruszenie art. 2 Konstytucji. Nie kwestionując co do zasady możliwości oparcia skargi na naruszeniu przepisów konstytucji podkreślono, że sam zarzut został sformułowany w sposób lakoniczny. Podniesiono, że przywołane w uzasadnieniu skargi zasady przyzwoitej legislacji oraz określoności prawa, w ocenie Rady Miejskiej mają charakter ustrojowy i nie mogą stanowić samoistnego źródła praw i wolności o charakterze podmiotowym. W rezultacie samo tylko przywołanie tych zasad jest niewystarczające dla domagania się stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem.

Reasumując wskazano, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie prawidłowej podstawy prawnej, bez żadnego istotnego naruszenia prawa, a tym

samym brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem w oparciu o art. 93 i 94 ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym § 2 wspomnianego przepisu stanowi, iż kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z brzmienia natomiast art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 oraz pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) wynika, że kontrola ta obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminy wyznaczają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594). W myśl art. 91 ust. 1 tej ustawy uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Przy czym przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. O istotnym naruszeniu prawa można mówić natomiast wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania tych aktów.

Orzekając w granicach sprawy, która została wyznaczona w skardze, Sąd uznał, że będąca przedmiotem skargi uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2012r. Nr XXIII/477/2012 w sprawie uregulowania zasad wydawania przez Miasto Gliwice periodyków: Miejski Serwis Informacyjny Gliwice, Express Miejski Serwis Informacyjny oraz innych informacyjnych publikacji periodycznych finansowanych przez miasto Gliwice, w zaskarżonej części obejmującej § 5 ust. 2 i 3, w sposób istotny narusza prawo.

Przepis § 5 ust. 2 uchwały stanowi, że „Przekazane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Redaktorowi Naczelnemu materiały publikowane są w Gazecie i Serwisie”. Przy czym pod pojęciem Gazety i Serwisu zgodnie z § 1 uchwały rozumie się kolejno periodyk samorządowy pod nazwą „Miejski Serwis Informacyjny Gliwice” oraz „Ekspress Miejski Serwis Informacyjny”, dla których wydawcą jest miasto Gliwice. Natomiast siedziba redakcji mieści się w Urzędzie Miasta w Gliwicach.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) redakcja jest jednostką organizującą proces przygotowywania, zbierania, oceniania, opracowywania materiałów do publikacji w prasie. Natomiast po myśli art. 7 ust. 1 pkt 7 tej ustawy osobą posiadającą uprawnienia do decydowania o całokształcie działalności redakcji jest jej redaktor naczelny, który kieruje redakcją (art. 25 ust. 1). Uprawnienia i obowiązki redaktora naczelnego zostały ponadto określone w art. 25 ust. 4 oraz art. 32-35 ustawy Prawo prasowe. W myśl art. 25 ust. 4 redaktor naczelny odpowiada za treść przygotowywanych przez redakcję materiałów prasowych oraz za sprawy redakcyjne i finansowe redakcji w granicach określonych w statucie lub właściwych przepisach. Jest on również obowiązany do dbania o poprawność języka materiałów prasowych oraz przeciwdziałania jego wulgaryzacji. Jednocześnie § 4 ust. 2 uchwały stanowi, iż za treść Gazety i Serwisu odpowiada Redaktor Naczelny, którego zatrudnia Prezydent Miasta. O tym, czy przekazane redakcji materiały będą mogły być publikowane, ze względu na ich merytoryczną zawartość oraz formę decydować powinien więc redaktor naczelny. Jedynie mocą art. 32 do 35 ustawy Prawo prasowe redaktor naczelny obowiązany jest do publikacji sprostowań, komunikatów oraz ogłoszeń. Przy czym ustawa określa przypadki odmowy opublikowania sprostowania i tryb postępowania w tym zakresie. Natomiast komunikaty pochodzące od organów, w tym organów samorządu terytorialnego, o jakich mowa w art. 34 ust. 1 i 2 w/w ustawy, powinny być opublikowane bez dokonywania zmian, zamieszczania uwag i zaprzeczeń.

Tymczasem, jak słusznie wskazano w skardze, w zaskarżonym § 5 ust. 2 uchwały kategorycznie stwierdza się, że przekazane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej redaktorowi naczelnemu materiały publikowane są w Gazecie i Serwisie. Brzmienie tego uregulowania pozwala na przyjęcie, że Rada nie pozostawiła redaktorowi naczelnemu możliwości decydowania czy i w jakiej ostatecznie treści i formie przekazane przez Przewodniczącego Rady materiały zostaną opublikowane. Wbrew twierdzeniom pełnomocnika organu przepis ten nie ma zatem charakteru jedynie czysto technicznego. Kształtuje on bowiem uprawnienie Przewodniczącego Rady i stosownie do tego uprawnienia określa obowiązek redaktora naczelnego do opublikowania przekazanych przez ten podmiot materiałów. W konsekwencji za trafne należało uznać stanowisko organu nadzoru, że regulacja zawarta w § 5 ust. 2

uchwały, z uwagi na wkroczenie w kompetencje redaktora naczelnego stanowi istotne naruszenie prawa.

Za trafny Sąd uznał również zarzut niezgodności § 5 ust. 3 uchwały z art. 2 Konstytucji RP, z którego wywodzona jest zasada przyzwoitej legislacji oraz wynikająca z niej zasada określoności prawa. Oznacza to, że przepisy prawne zawarte w uchwale powinny w sposób jasny i jednoznaczny regulować daną materię. W zakwestionowanym § 5 ust. 3 uchwały określono, że Rada Miejska może powołać Kolegium Redakcyjne do kolaudacji Gazety i Serwisu odrębną uchwałą. Tymczasem z przepisu art. 25 ust. 6 ustawy Prawo prasowe wprost wynika możliwość powołania takiego organu w statucie redakcji bądź innych właściwych przepisach. Sąd podziela przy tym stanowisko zawarte w orzecznictwie, że rada gminy jest organem upoważnionym do określenia ustroju czasopisma, którego wydawcą jest gmina, a tym samym do nadania mu statutu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/GI 118/12 oraz z 20 marca 2008r. sygn. akt IV SA/GI 1024/07). Oznacza to, że rada gminy jest uprawniona do powołania kolegium redakcyjnego oraz określenia zasad jego funkcjonowania. Na podstawie art. 25 ust. 6 ww. ustawy, jak słusznie wskazano w skardze, Rada Miejska powinna jednoznacznie określić czy kolegium redakcyjne działa przy redakcji czy nie, a decydując się na jej powołanie powinna zamieścić kompletną regulację dotyczącą jego funkcjonowania. Stąd też regulacja zawarta w § 5 ust. 3 stanowiąca li tylko zapowiedź (możliwość) powołania takiego organu odrębną uchwałą narusza art. 2 Konstytucji w zw. z art. 25 ust. 6 ustawy Prawo prasowe. Co więcej, regulacja ta czyni dodatkowo zasadnym twierdzenie organu nadzoru, że przyznanie Kolegium Redakcyjnemu prawa do kolaudacji Gazety i Serwisu, rozumianej jako komisyjny odbiór materiałów prasowych wkracza w zakres ustawowych uprawnień redaktora naczelnego określonych przepisami wyżej wskazanej ustawy, a zatem i w tym zakresie jest sprzeczna z prawem. W tej sytuacji słusznie Wojewoda uznał, że uchwała w tej części w sposób istotny narusza prawo.

Wskazane powyżej naruszenia prawa powodują konieczność uznania, iż uchwała w zaskarżonej części w sposób istotny narusza prawo w rozumieniu w art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. To natomiast skutkować musiało stwierdzeniem jej niezgodności z prawem w tym zakresie. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.



6

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SA

Arctotuse Kmlotek