



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia NSA Tadeusz Michalik (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kalaga - Gajewska Sędzia WSA Teresa Kurcysz - Furmanik
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 września 2015 r.
sprawy ze skargi Gminy Gliwice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 7 maja 2015 r. nr NPII.4131.1.178.2015
w przedmiocie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Dana Pasternak

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2015 r. Radę Miasta Gliwice działając na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) podjęła uchwałę Nr V/96/2015 w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę miasta Gliwice.

Uchwała ta wpłynęła do Wojewody Śląskiego w dniu 07 kwietnia 2015 r., a następnie zawiadomieniem z dnia 29 kwietnia 2015 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 07 maja 2015 r. Nr NPII.4131.1.178.2015 Wojewoda Śląski działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) – w skrócie - u.s.g. - stwierdził nieważność uchwały nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice, w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z przepisami działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisami rozporządzenia z dnia 08 stycznia 2002 r. Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).

W uzasadnieniu Wojewoda Śląski wskazał, że w opinii organu nadzoru, powołany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy do podjęcia uchwały przez radę gminy. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy, stanowiący że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, wprowadza domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. „Oznacza to, iż poza stanowiącymi kompetencjami rady gminy znajdują się sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów samorządowych lub państwowych. Z przepisu art. 18 ust. 1 ustawy w żadnym razie nie wynika więc, aby stanowiące (prawotwórcze) kompetencje rady gminy

miały nieograniczony charakter. Może ona bowiem czynić z nich użytek tylko i wyłącznie o tyle, o ile przepisy innych ustaw nie stanowią inaczej". (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 08 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Lu 25/07).

Wojewoda podkreślił, że w doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, iż (Cz. Martysz "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz " ABC 2010, komentarz do art. 18) - „artykuł 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis ten natomiast upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Przepis art. 18 ust. 1 tej ustawy nie zawiera szczególnej normy kompetencyjnej. Inaczej ujmując — na tle art. 18 ust. 1 u.s.g. radzie gminy przysługuje domniemanie właściwości, lecz wyłącznie do tej kategorii spraw, które nie są ustawowo przypisane innym organom”.

W opinii Wojewody przepis ten uzupełnia jedynie upoważnienie ustawowe do stanowienia uchwał, w związku z tym nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały, jak to miało miejsce w rozpatrywanej sprawie. Określając podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miasta powinna zatem wskazać konkretny przepis prawa materialnego upoważniający do wydania tego aktu normatywnego. Niedopuszczalne jest powołanie się wyłącznie na normę ogólną z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Brak wskazania konkretnej podstawy prawnej należy uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały.

Dalej organ nadzoru podkreślił, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać

istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji wprawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Wojewoda zaznaczył, iż w doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzeciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 07 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie Wojewoda zaakcentował, że przepis art. 226 k.p.a. upoważnił Radę Ministrów do wydania, w drodze rozporządzenia, przepisów o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Wykonując tę delegację ustawową Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 08 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). Rozporządzenie to reguluje organizację przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych - § 1 ust. 1 rozporządzenia. Procedurę rozpatrywania skarg i wniosków regulują także przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Za niezgodne z prawem uznać należy powtarzanie bądź

modyfikowanie przepisów wyższego rzędu w aktach niższego rzędu. W opinii Wojewody, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. (syg. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „ uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy .”

Zatem – zdaniem Wojewody - przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą problematyka objęta zakwestionowaną uchwałą — rozpatrywanie skarg przez organ samorządowy - jest uregulowana w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia z dnia 08 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. 2002 r. Nr 5, poz. 46).

Przy tym organ nadzoru wskazał, że przepisy art. 18 u.s.g., ani przepisy rozporządzenia z dnia 08 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 03 lutego 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 694/11).

Ponadto Wojewoda podkreślił, iż niektóre regulacje uchwały Nr W96/2015 Rady Miasta Gliwice stoją w sprzeczności z obowiązującym prawem. I tak § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 231 k.p.a. Rada Miasta postanowiła bowiem w przedmiotowej uchwale, że to Przewodniczący Rady dokonuje wstępnej kwalifikacji skargi i wniosku, i te, dla których Rada nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia przekazywane są przez Przewodniczącego Rady organowi właściwemu. Tymczasem zgodnie z art. 231 k.p.a. „jeżeli organ , który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ “. Organem, o którym mowa w cytowanym wyżej przepisie jest Rada

Miasta i tylko Rada Miasta jest właściwa do tego, aby dokonać kwalifikacji skargi i przekazać ją organowi właściwemu do rozpatrzenia. Sam Przewodniczący Rady, jako że nie jest organem, o którym mowa w przepisach k.p.a. nie ma prawa dokonywać tych czynności.

Dodatkowo organ nadzoru zauważył, że w § 1 uchwały Rada Miasta Gliwice postanowiła, że: „Rada Miasta Gliwice (...) rozpatruje:

- 1) skargi dotyczące działalności Prezydenta Miasta Gliwice
- 2) skargi dotyczące działalności kierowników miejskich jednostek organizacyjnych
- 3) wnioski dotyczące spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Rady pozostające w jej właściwości na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego”.

W opinii Wojewody - podejmując powyższy zapis Rada uznała się za upoważnioną do rozpatrywania wszelkich skarg dotyczących działalności Prezydenta oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. Tymczasem, zgodnie z art. 229 pkt. 2 k.p.a, 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 jest wojewoda lub organ wyższego stopnia, zaś zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a organem właściwym do rozpatrzenia skarg dotyczących zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy. Podejmując § 1 uchwały Rada Miasta zmodyfikowała więc przepis ustawy.

Powyższe – zdaniem Wojewody -- 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 § 1 uchwały Rady Miasta postanowiono, że Rada Miasta Gliwice rozpatruje skargi na działalność: Prezydenta Miasta i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, bez wydzielenia kategorii spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Jednocześnie organ nadzoru zauważył, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy określa statut (w tym przypadku statut Miasta Gliwice). Tym samym organizacja i zasady działania władz gminy podlegają regulacji przez radę gminy wyłącznie w statucie. Podstawę do uregulowania zasad funkcjonowania przewodniczącego, rady i komisji, także w zakresie rozpatrywania skarg, oczywiście zgodnie z przepisami k.p.a. i rozporządzenia, stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt.1 i art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Przy tym Wojewoda zauważył, że wprawdzie pismem z dnia 06 maja 2015 r. Nr BPR.0012.17.1.2015 Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji. Organ nadzoru zaznaczył, że powołany w piśmie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2009 r. sygn. akt III SA/Po 24/09 został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na postanowienia Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym „przepis §118, zawarty w Dziale V - "Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)" powołanego wyżej rozporządzenia, zakazuje powtarzania w rozporządzeniu przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, zaś § 137 zamieszczony w Dziale VI - "Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)" stanowi, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Jednocześnie § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" zabrania w rozporządzeniu zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala, a § 136 zakazuje zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Niedopuszczalność

powtórzeń "zewnętrznych" jest tym bardziej oczywista, że zasady techniki prawodawczej przewidują instytucję odesłań (S. Wronkowska, M. Zieliński: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25). Powyższe zasady techniki prawodawczej, wyrażone w dziale VI i w dziale V rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie także na gruncie stanowienia przepisów gminnych (por. § 143 tegoż rozporządzenia). Podobne stanowisko prezentował Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310). " (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Ponadto Wojewoda podkreślił, że Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że „ w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SAWr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SAWr 2761/95 - niepublikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424). " - (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Podsumowując organ nadzoru wskazał, że w świetle powyższych uwag, należy uznać, że uchwała nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice

została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadniało stwierdzenie jej nieważności w całości.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżąca Gmina Gliwice zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 07 maja 2015 r., Nr NPII.4131.1.178.2015, stwierdzające nieważność uchwały Nr W96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice.

Aktowi nadzoru zarzucono rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

1. art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - poprzez jego błędną wykładnię w zakresie rozumienia terminu „sprzeczność uchwały z prawem” i w konsekwencji przyjęcie, że sprzeczność z prawem jest tożsama z powtórzeniem zapisów ustaw czy rozporządzeń lub ich uzupełnieniem nawet w sposób, który daje się pogodzić z ich treścią, podczas gdy termin ten należy rozumieć jako niezgodność uchwały z aktami prawa powszechnie obowiązującymi;
2. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) - poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten wyklucza regulację procedury przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków w drodze norm o charakterze techniczno-organizacyjnym, podczas gdy działanie takie nie narusza wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu;
3. art. 18 ust. 1 u.s.g. - poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy do podjęcia uchwały przez radę gminy, podczas gdy stanowi on ogólną normę kompetencyjną dla organu;
4. art. 229 pkt 2) i 3) ustawy z dnia 14 czerwca 2003 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej: k.p.a.) - poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu § 1 uchwały Nr W96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice za modyfikację ww. przepisu, podczas gdy wymieniony przepis uchwały

należy interpretować w zgodzie z pozostałymi jej postanowieniami, które nie wyłączają stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

5. art. 231 k.p.a. - poprzez jego błędną wykładnię przejawiającą się w uznaniu § 2 uchwały Nr W96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice za sprzeczny z ww. przepisem, podczas gdy podany przepis uchwały należy interpretować jako normę techniczną, stanowiącą uszczegółowienie odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego;
6. art. 22 ust. 1 u.s.g. - poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że sprawy związane z organizacją wewnętrzną i trybem pracy organów gminy, które winny być uregulowane w jej statucie, obejmują poza normami ustrojowymi, również normy o charakterze porządkowym i kancelaryjnym, podczas gdy przedmiotem materii statutowej powinny być wyłącznie normy o charakterze ustrojowym.

Wskazując na powyższe uchybienia skarżąca wniosła o:

1. uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru;
2. zasądzenie od organu administracyjnego Wojewody Śląskiego na rzecz skarżącej Gminy Gliwice zwrotu kosztów postępowania w sprawie, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że stanowisko organu nadzoru jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Miasta Gliwice nie narusza prawa.

W pierwszej kolejności strona skarżąca wskazała, że organ nadzoru wychodzi z całkowicie błędnego założenia, iż uchwała będąca przedmiotem postępowania nadzorczego reguluje materię wnoszenia skarg, właściwość organów, organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg uregulowaną już w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Przedmiotowa uchwała nie dotyczy bowiem kwestii uregulowanych przepisami działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ww. rozporządzenia, a stanowi uszczegółowienie procedury postępowania Rady Miasta Gliwice ze skargami i

wnioskami, wskazując na czynności dokonywane w celu zbadania i rozpatrzenia skarg i wniosków, których ustawodawca nie uregulował w ww. aktach. Uchwała zawiera zatem normy wyłącznie techniczno-organizacyjne, których uchwalanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie wychodzi poza zakres legitymacji przyznanej im przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Powyższe sygnalizuje przy tym sam organ nadzorczy, wskazując, że ustawa dopuszcza regulację organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy. W statucie odzwierciedlenie winny znaleźć natomiast wyłącznie normy o charakterze ustrojowym, a nie porządkowym bądź kancelaryjnym, jak w przypadku przedmiotowej uchwały. Nie można zatem uznać, że uchwała objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, zawierająca normy techniczne i organizacyjne, jest sprzeczna z normami o charakterze proceduralnym bądź materialnym, skoro reguluje odmienny, niż wskazany przez organ nadzoru, zakres czynności organów jednostek samorządu terytorialnego.

Skarżąca podkreśliła, że nawet jednak uznanie, że przedmiotowa uchwała w istocie wkracza w zakres zagadnień regulowany ustawą bądź rozporządzeniem, nie pozwala na stwierdzenie jej nieważności. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” Stosownie zaś do art. 6 k.p.a.: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.” Wyrażone w ww. przepisach zasady legalizmu i praworządności oznaczają co prawda, że organy administracji władzy publicznej nie mogą normować procedury przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków w sposób odmienny od przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i wydanych na jego podstawie rozporządzeń, nie wskazują natomiast, że regulacja tej procedury jest w ogóle niedopuszczalna. Żaden przepis prawa nie zabrania radzie gminy uregulowania wewnętrznej procedury rozpatrywania skarg i wniosków w drodze norm o charakterze techniczno-organizacyjnym. Nie ma zatem racjonalnych argumentów przemawiających za pozbawieniem gmin takiej możliwości, a zatem nie narusza to zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Podobny pogląd, choć w odmiennym stanie faktycznym, wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1237/07, stwierdzając, iż jedynym ograniczeniem wynikającym z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest to, by działania gminy nie były

sprzeczne z prawem. Jeżeli zaś przepisy prawa nie zabraniają radzie gminy podejmowania określonych uchwał, których przedmiot leży w zakresie działania gminy i pozostaje w związku z wykonywaniem zadań publicznych, to uchwała ta nie narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dalej strona skarżąca nadmieniła, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm., dalej: u.s.g.): „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.” Na mocy art. 91 ust. 4 ww. ustawy: „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.” Skarżąca wskazała, że do użytego w art. 91 ust. 1 u.s.g. terminu „sprzeczność”, odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2296/06, wskazując, że: „Sprzeczność uchwały lub zarządzenia organu gminy z prawem musi być oczywista i bezpośrednia; nie ma tej sprzeczności, jeżeli określone rozstrzygnięcie podjęte przez ten organ nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę mieści się w granicach swobodnego uznania”. W wyroku z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 1287/06, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził natomiast, iż przez „sprzeczność z prawem” należy rozumieć niezgodność uchwały z aktami prawa powszechnie obowiązującymi. Niezgodność nie jest zaś tożsama z powtórzeniem zapisów ustaw czy rozporządzeń lub ich uzupełnieniem w sposób, który daje się pogodzić z ich treścią.

Za sprzeczną z prawem należałoby w związku z powyższym uznać uchwałę o charakterze normatywnym, stanowiącą akt prawa miejscowego, wprowadzającą odmienne uregulowanie nie dające się pogodzić z powszechnie obowiązującymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Uchwała nr V/96/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice nie ma zaś charakteru prawotwórczego, nie stanowi aktu prawa miejscowego, a jej zapisy nie wyłączają stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i innych przepisów powszechnie obowiązujących w tym zakresie. Przepisy uchwały stanowią

wytyczne w sprawach przyjmowania i nadawania biegu skargom i wnioskom, co przesądza o jej wewnętrznym charakterze oraz celu podjęcia, jakim jest usprawnienie działań Rady Miasta Gliwice. Skarżąca podkreśla przy tym konieczność rozróżnienia działań administracji ukierunkowanych na zewnątrz i wewnątrz przyjmując, iż w kwestiach stricte wewnętrznych należy oddać swobodę decydowania samorządowi w takim zakresie, w jakim nie jest to sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym.

Warto również zwrócić uwagę, że nie każda sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem jest podstawą do stwierdzenia nieważności aktu prawnego przez organ nadzoru. Do wydania takiego rozstrzygnięcia nadzorczego wymagane jest istotne naruszenie prawa (oczywiste i bezpośrednie). Nie mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g, jeżeli rozstrzygnięcie zawarte w uchwale lub zarządzeniu nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 532/14). Mając na uwadze wskazany wyżej kancelaryjny i porządkowy charakter norm uchwały, będącej przedmiotem postępowania nadzorczego, trudno stwierdzić, że ewentualna sprzeczność postanowień uchwały z przepisami prawa miała charakter istotny. Obowiązujące przepisy prawa nie zakazują uszczegóławiania bądź uzupełnienia odpowiednich przepisów prawa, ani nie zabraniają radzie gminy podejmowania określonych uchwał, których przedmiot leży w zakresie działania gminy i pozostaje w związku z wykonywaniem zadań publicznych. Z istotnym naruszeniem prawa mamy do czynienia, jeżeli pociąga ono za sobą negatywne skutki dla określonego podmiotu lub znacząco wpływa na stosunki społeczne. Jeżeli miałyby one zostać w widoczny sposób zdeformowane w wyniku zachowania mocy przez niezgodny z prawem akt, to stanowi on istotne naruszenie prawa. Chodzi zatem o naruszenie o poważnym ciężarze gatunkowym. Przedmiotowa uchwała nie tylko nie wywiera jakichkolwiek skutków w sferze zewnętrznej, ale również nie wpływa na wynik konkretnych postępowań w sprawie złożonych skarg i wniosków. Uchwała ma na celu usprawnienie przebiegu procedury, a zatem jej założeniem jest uzyskanie pozytywnych efektów jej stosowania i w

żaden sposób nie narusza uprawnień bądź obowiązków podmiotów wnoszących skargi bądź wnioski.

Dalej strona skarżąca - odnosząc się do zarzutu w zakresie braku podstawy prawnej do wydania przedmiotowej uchwały - wskazała, iż art. 18 ust. 1 u.s.g. stanowi ogólną normę kompetencyjną dla rady miasta. Zakres upoważnienia winien być zaś w każdej sytuacji ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego. Powołanie się zatem na ww. przepis w sytuacji, w której kwestie uregulowane materialem uchwały mogłyby z powodzeniem funkcjonować na zasadzie zwyczaju, należy uznać za wystarczające. Bez wątplenia przy tym procedura oraz sprawy techniczne i organizacyjne załatwiania skarg i wniosków, których rozpatrywanie leży w gestii rady miasta, mieszczą się w zakresie pojęcia „spraw pozostających w zakresie działania gminy”. Konieczność wskazania konkretnego przepisu prawa materialnego, stanowiącego delegację dla rady gminy do podjęcia uchwały w temacie procedury i rozpatrywania skarg i wniosków, byłaby aktualna wyłącznie w przypadku uchwały o charakterze prawotwórczym, którego, jak wskazano powyżej, nie można przypisać uchwale objętej niniejszym postępowaniem nadzorczym. Taką interpretację potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 06 października 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 487/08, zgodnie z którego tezą: Artykuł 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa." Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11, w treści którego stwierdzono, iż przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy, gdy sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego.

Zdaniem strony skarżącej, z treści uchwały Rady Miasta Gliwice bezpośrednio wynika, że nie jest to akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Badana uchwała nie ustanawia nakazów czy zakazów. Jej unormowania nie mają zastosowania do podmiotów pozostających poza strukturami gminy. Jest aktem

władztwa wewnętrznego, mającym za zadanie uporządkowanie procedur wewnętrznych dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków, która to regulacja nie wpływa na uprawnienia i obowiązki skarżących i wnioskodawców. Błędem byłoby wobec powyższego przyjęcie, że ocena legalności przedmiotowej uchwały winna być dokonywana w oparciu o te same zasady, które dotyczą aktów prawa miejscowego.

W zakresie zarzutu sprzeczności § 2 uchwały z art. 231 k.p.a., strona podnosi, iż zapis ten nie zmienia w żaden sposób obowiązującego prawa powszechnego. Zgodnie z art. 231 k.p.a. jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ." § 2 ust. 1 uchwały wyraźnie wskazuje przy tym, iż Przewodniczący Rady, po dokonaniu określonych czynności o charakterze technicznym, nadaje skardze lub wnioskowi dalszy bieg zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. § 2 ust. 2 uchwały jest wyłącznie uszczegółowieniem art. 231 k.p.a. w zakresie organizacyjnym i porządkowym. Regulacji tej nie można uznać za sprzeczną z ww. przepisem, skoro art. 19 ust. 2 u.s.g. wprost przewiduje, iż do zadań przewodniczącego rady gminy należy organizowanie pracy rady, tj. m.in. podejmowanie określonych czynności materialno-technicznych. § 2 ust. 2 uchwały normuje kwestie przekazywania skarg lub wniosków do rozpatrzenia właściwemu organowi właśnie w rozumieniu czynności organizacyjnych i technicznych, a nie poprzez ingerencję w zakres właściwości zainteresowanych organów.

Nie sposób również zgodzić się z zarzutem sprzeczności § 1 uchwały z art. 229 pkt 2 i 3 k.p.a. § 1 uchwały należy bowiem rozpatrywać w zgodzie z pozostałymi jej postanowieniami. Stosownie zaś do treści § 2 ust. 2 uchwały skargi lub wnioski, dla których rada nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia, przekazywane są organowi właściwemu. Uchwała nie wyłącza zatem regulacji zawartej w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. § 1 uchwały ma na celu wyłącznie ustalenie zakresu, w jakim kolejne normy porządkowe

znajdują zastosowanie, co w żaden sposób nie modyfikuje obowiązującego prawa powszechnego.

W kwestii obowiązku objęcia organizacji wewnętrznej i trybu pracy organów gminy statutem, skarżąca podniosła, że przedmiotem regulacji statutowej, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.g., jest ustroj gminy. W statucie winny zatem znaleźć odzwierciedlenie wyłącznie normy o charakterze ustrojowym, co skarżąca podkreślała już na wstępie niniejszej skargi. Sprawy organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, których zamieszczenia w statucie wymaga art. 22 ust. 1 u.s.g., muszą zatem być interpretowane w obrębie tak rozumianej materii statutowej. Statut nie powinien w związku z powyższym zawierać norm o charakterze kancelaryjnym, porządkowym i technicznym. Przedmiotowa uchwała nie narusza zatem ww. przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Podsumowując strona skarżąca wskazała, że z całości powyższych uwag wynika, że sprzeczność uchwały organu gminy z aktami prawa powszechnie obowiązującego uzasadniająca stwierdzenie jej nieważności zachodzi wyłącznie wówczas, gdy uchwała ta narusza prawo, a naruszenie to ma charakter istotny. Sprzeczność taka nie zachodzi natomiast, gdy uregulowanie podjęte przez organ gminy nie jest wyraźnie zakazane, a jednocześnie mieści się w zakresie swobody działania rady miasta w sprawie, która należy do ogólnej kompetencji tego organu. Nadto, biorąc pod uwagę charakter uchwały, która nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, wystarczające jest powołanie, jako podstawy prawnej jej wydania, art. 18 ust. 1 u.s.g. Wątpliwości nie budzi także zgodność § 2 uchwały z art. 231 k.p.a. oraz § 1 uchwały z art. 229 pkt 2 i 3 k.p.a. - przepisy te nie wykluczają się, a uzupełniają w zakresie porządkowym i organizacyjnym. Postanowienia uchwały nie wyłączają również stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stąd też w ocenie skarżącej, należy uznać, że Rada Miasta Gliwice podejmując uchwałę Nr W96/2015 z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miasta Gliwice, działała w granicach przyznanego jej upoważnienia, co czyni bezzasadnym twierdzenie Wojewody Śląskiego o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP w związku z przepisami działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego

oraz przepisami rozporządzenia z dnia 08 stycznia 2002 r. Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Śląski wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej, określając, że w całości podtrzymuje stanowisko zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Organ nadzoru nie zgodził się ze stanowiskiem strony skarżącej, uznając argumentację zawartą w skardze za nieprawidłową. Ustosunkowując się do zarzutów wskazanych w skardze przedstawił następującą argumentację w sprawie.

Nie sposób zgodzić się ze skarżącą, że uchwała zawiera normy wyłącznie techniczno -organizacyjne, których uchwalanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie wychodzi poza zakres legitymacji przyznanej im przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Myli się również strona skarżąca twierdząc, że obowiązujące przepisy prawa nie zakazują uszczegóławiania bądź uzupełnienia odpowiednich przepisów prawa, ani nie zabraniają radzie gminy podejmowania określonych uchwał, których przedmiot leży w zakresie działania gminy i pozostaje w związku z wykonywaniem zadań publicznych.

W ocenie organu nadzoru, zawarty w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi normę kompetencyjną, która określa jedynie ogólną właściwość rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy. Podstawę natomiast do podjęcia działań przez radę odnaleźć można jedynie w przepisach prawa materialnego. Powyższe oznacza, że przywołany w podstawie prawnej przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia przez radę uchwały tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego upoważniający do wydania takiej uchwały, zaś sam ten przepis nie może jednak stanowić wystarczającej podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Wojewoda zaznaczył, że w wyroku z dnia 07 listopada 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt III SA/Gd 583/13, CBOSA) stwierdził, że „przepis art. 18 ust. 1 stanowi ogólną normę kompetencyjną dla organu uchwałodawczego gminy w zakresie stanowienia prawa w sprawach

zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Uzupelnia on jedynie upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy." W tym wyroku Sąd również poparł pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 80/13, „iż dla podjęcia przez organ konkretnych działań władczych niezbędny jest przepis upoważniający do podjęcia takich działań, czyli przepis kompetencyjny. Przepisy kompetencyjne zawarte są z reguły w ustawach zaliczanych do prawa ustrojowego i materialnego. Przepis kompetencyjny wskazuje, w jakiej formie prawnej organ może działać w powierzonych sprawie (M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 35; zob. szerzej na temat pojęcia kompetencji w prawie administracyjnym M. Matczak, Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004; tenże (w:) R. Hauser. Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. I, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 359 i n.)."

Tym samym - w ocenie organu nadzoru - przyjęcie kwestionowanej uchwały stanowi naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ - w tym wypadku uchwała rady gminy - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone" (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34). Wskazana zasada

legalizmu, zdaniem organu nadzoru, dotyczy wszystkich aktów podejmowanych przez radę gminy, a nie tylko aktów prawa miejscowego.

Innymi słowy – w opinii Wojewody - jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, a to z kolei stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie Wojewoda zaznaczył, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych „za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2013 r. sygn. akt VIII SA/Wa 319/13, publikowane w CBOSA).

Podsumowując w ocenie organu nadzoru, strona skarżąca w żaden sposób nie podważyła legalności zaskarżonego aktu nadzoru i skarga jako bezzasadna winna być oddalona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), 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. - 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.). Przy tym, stosownie zapisu 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. 2013 r. , poz. 594 ze zm.), 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.

Zatem tylko i wyłącznie, podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa.

W opinii doktryny i 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 nie upłynął ten ustawowy 30-dniowy termin, organ nadzoru był uprawniony do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

W ocenie Sądu skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Pozą sporem pozostaje, że zaskarżona uchwała Nr V/96/2015 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez Radę Miejską w Gliwicach, 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. Przepis ten, 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, rozstrzygnięcie 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 08 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 08 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 Gliwicach w samej rzeczy 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.

W tym miejscu godzi się zaznaczyć, że 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 ustalenia procedury (organizacji, trybu) rozpatrywania skarg przez Radę Miejską. Nie zasadne w tym kontekście jest stanowisko Rady Miejskiej, zawarte w odpowiedzi na skargę, że przedmiotowa uchwała nie ma charakteru prawa miejscowego, a zawiera jedynie normy techniczno – organizacyjne. W opinii Sądu - skoro przedmiot wskazanej uchwały obejmuje sprawy powierzone decyzją ustawodawcy regulacji statutowej, dotyczy więc spraw objętych materią statutową. Organizacja i zasady działania władz gminy podlegają regulacji przez radę gminy wyłącznie w statucie. Podstawę do uregulowania zasad funkcjonowania przewodniczącego, rady i komisji, także w zakresie rozpatrywania skarg, oczywiście zgodnie z przepisami k.p.a. i rozporządzenia, stanowić mogą przepisy art. 18 ust. 2 pkt.1 i art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy więc przedmiotową uchwałę zaklasyfikować do kategorii aktów ustrojowych o charakterze statutowym, a więc regulacji ustalonej w formie aktu prawa miejscowego. Warunkiem zaś wejścia w życie 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 uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa 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 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 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 Gliwicach, podejmując przedmiotową uchwałę - posiadającą charakter aktu prawa miejscowego, określiła w § 5 pkt 4 uchwały moment jej wejścia w życie pomijając skierowanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowi to – w opinii Sądu - istotne naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym.

Nadto w ocenie Sądu zasadny jest zarzut o modyfikacji przez postanowienia uchwały przepisów ustawowych.

Trzeba zgodzić się z Wojewodą, że § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 231 k.p.a. Rada Miasta postanowiła także, że to Przewodniczący Rady dokonuje wstępnej kwalifikacji skargi i wniosku, i te, dla których Rada nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia przekazywane są przez Przewodniczącego Rady organowi właściwemu. Tymczasem zgodnie z art. 231 k.p.a. „jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ”. Organem, o którym mowa w cytowanym wyżej przepisie jest Rada Miasta i tylko Rada Miasta jest właściwa do tego, aby dokonać kwalifikacji skargi i przekazać ją organowi właściwemu do rozpatrzenia. zatem Przewodniczący Rady, jako że nie jest organem, o którym mowa w przepisach k.p.a. nie ma prawa dokonywać tych czynności.

W ocenie Sądu prawidłowo organ nadzoru zauważył, że w § 1 uchwały Rada Miasta Gliwice postanowiła, że: „Rada Miasta Gliwice (...) rozpatruje:

1. skargi dotyczące działalności Prezydenta Miasta Gliwice
2. skargi dotyczące działalności kierowników miejskich jednostek organizacyjnych
3. wnioski dotyczące spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Rady pozostające w jej właściwości na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego”.

Z zapisu tego wynika, że Rada uznała się za upoważnioną do rozpatrywania wszelkich skarg dotyczących działalności Prezydenta oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. Tymczasem, zgodnie z art. 229 pkt. 2 k.p.a, 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 jest wojewoda lub organ wyższego stopnia, zaś zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a organem właściwym do rozpatrzenia skarg dotyczących zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy.

Trafnie zatem organ nadzoru wskazał, że podejmując § 1 uchwały Rada Miasta zmodyfikowała więc przepis ustawowy, albowiem 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. W § 1 uchwały Rady Miasta postanowiono wprost i wyraźnie, że Rada Miasta Gliwice rozpatruje skargi na działalność: Prezydenta Miasta i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, bez wydzielenia kategorii spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Trafnie organ nadzoru wskazał, że w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już

zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą.

Powyższe przemawia za tym iż, przedmiotowa uchwała zawiera przepisy niezgodne 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. 151 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w wyroku.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA
Ewa Pordt