

Sygn. akt III SA/GI 410/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Jużków (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kozicka Sędzia WSA Marzanna Sałuda
Protokolant	Katarzyna Czabaj

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 czerwca 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego

na uchwałę Rady Miasta Gliwice

z dnia 8 września 2016 r. nr XIX/473/2016

w przedmiocie upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ SĄDOWY

Wit
Agnieszka Wita-Lyshawca

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku

Orzeczenie jest prawomocne od dnia 23 sierpnia 2019

Slw.co
starszy referendarz sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą Nr XIX/473/2016 z 8 września 2016 r. w sprawie upoważnienia do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, działając na wniosek Prezydenta Miasta Gliwice, na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2016 r., poz.446, dalej usg) Rada Miasta Gliwice, w § 1 upoważniła Komendanta Centrum Ratownictwa Gliwice z siedzibą w Gliwicach - jednostki organizacyjnej miasta na prawach powiatu, do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej określonych w przepisach, o których mowa w § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 11 czerwca 2010 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. nr 106, poz.678, Dz. U. z 2011 r. nr 251, poz.1507, dalej rozporządzenie) w zakresie:

- 1) wnioskowania do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o wydanie zgodny na wykonywanie lotów w strefach R nad Gliwicami;
- 2) akceptacji wniosków innych podmiotów ubiegających się o wydanie zgody na wykonywanie lotów w strefach R nad Gliwicami;
- 3) uzgadniania lotów bezzałogowych statków powietrznych w strefie R nad Gliwicami, stosownie do decyzji administracyjnej Prezesa urzędu lotnictwa cywilnego;
- 4) realizacji czynności materialno – technicznych we wszystkich sprawach związanych z zakresem niniejszego upoważnienia.

W § 2 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Gliwice, a w § 3 wskazano, że wchodzi ona w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, gdzie opublikowano ją 8 września 2016 r., pod poz. 4714.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wniósł Wojewoda Śląski, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości, jako sprzecznej z art. 39 ust. 4 usg w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadniając swoje stanowisko organ nadzoru wskazał, że w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały Rada upoważniła Komendanta Centrum Ratownictwa do załatwiania spraw, które nie są indywidualnymi sprawami z zakresu administracji publicznej, a tylko załatwienie takich może sędować na kierownika gminnej jednostki organizacyjnej. Zgodnie z art. 39 ust. 4 usg, który wskazano w podstawie prawnej podjętej uchwały, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Przepis ten stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Rada gminy jest więc władna podjąć uchwałę upoważniającą organy podmiotów wymienionych w tym przepisie do załatwiania określonych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rozumianych jako decyzje, akty, czynności materialno - techniczne prowadzące do ustalenia (odmowy), stwierdzenia (odmowy), czy też potwierdzenia (odmowy) uprawnienia lub obowiązków określonych w przepisach prawa administracyjnego. Ponadto Rada Miasta Gliwice przywołała przepis § 7 rozporządzenia w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące, który nie stanowi o działaniu władczym (załatwieniu sprawy), ani też czynności materialno- technicznej. Wniosek Prezydenta inicjuje postępowanie, co powoduje, że Prezydent Miasta Gliwice nie działa jako organ administracji publicznej ale jest stroną postępowania. Prezydent może jedynie w formie upoważnienia/pełnomocnictwa do działania w jego imieniu sędować swoje uprawnienia na Komendanta. Podkreślono, że sporna uchwała ceduje na Komendanta uprawnienia Prezydenta i od jej opublikowania działa on we własnym imieniu. Nadto akceptacja wniosków innych podmiotów występujących o wyrażenie zgody na wykonywanie lotów nie mieści się w pojęciu załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż rozporządzenie nie precyzuje formy wyrażenia akceptacji. Podkreślono także, że uzgadnianie lotów bezzałogowych nie należy do zadań prezydenta miasta określonych w innych przepisach prawa.

Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Takiego umocowania do podjęcia uchwały nie stanowi art. 39 ust. 4 usg.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Gliwice wniosła o oddalenie skargi. Uzasadniając to żądanie podkreśliła, że sporna uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ przekazuje kompetencje władczego działania organowi upoważnionemu, wywołuje także skutki na zewnątrz administracji, wiąże nieokreślony krąg osób, potencjalnych stron postępowania administracyjnego danej kategorii spraw, wskazując ich inny niż określony w ustawie organ właściwy do ich załatwienia spraw indywidualnych

W istocie zatem spór dotyczy wykładni art. 39 ust. 4 usg, który to przepis upoważnia radę gminy do podjęcia aktu powszechnie obowiązującego na obszarze jej działania (art. 94 Konstytucji RP), skierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów, na podstawie którego rada decyduje o organie właściwym (rzeczowo, miejscowo, funkcjonalnie) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W szczególności pojęcia „indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej”. Powoduje to, że organ dotychczasowy określony wprost w ustawie do załatwiania tych spraw, traci te kompetencje.

Dalej przywołano brzmienie § 7 rozporządzenia i wskazano, że Centrum Ratownictwa jest jednostką organizacyjną działającą na podstawie statutu nadanego uchwałą rady, który określa jego zadania z zakresu ratownictwa, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa. Centrum kieruje Dyrektor (aktualna nazwa stanowiska) powoływany przez Prezydenta Miasta.

Na rozprawie strony pozostały przy swoich stanowiskach i przedstawionych w nich argumentach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Stosownie art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sądy te badają zatem prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów dokonaną przez organy administracji publicznej. Sprawując tak rozumianą kontrolę legalności, zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369; zwanej dalej ppsa), sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zakres działań administracji publicznej objętych kontrolą sądów administracyjnych wyznaczony został w treści art. 3 § 2 ppsa, który w pkt 5 przewiduje skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Art. 147 § 1 ppsa stanowi, że uwzględniając skargę sąd administracyjny stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przywołany przepis art. 147 § 1 ppsa pozostaje w ścisłym w związku z art. 91 ust. 1 usg, stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 powołanej ustawy stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że tylko "istotne naruszenie prawa" oznacza nieważność uchwały organu gminy (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: "Postępowanie sądowoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 310).

Jednocześnie powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które mogą być klasyfikowane w kategorii istotnego naruszenia

prawa. Brak ustawowego zdefiniowania określenia "istotne naruszenie prawa" stwarza więc konieczność sięgnięcia w tym miejscu do stanowiska wypracowanego w piśmiennictwie prawniczym i judykaturze, a w konsekwencji przyjęcie, że są to takie naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, względnie naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz pod red. B. Dolnickiego; ABC 2010 i przywołane tam orzecznictwo).

Wskazać należy, że w art. 86 usg ustawodawca upoważnił wojewodę do wykonywania nadzoru nad działalnością gminną przyznając mu kompetencje do stwierdzania nieważności wszystkich wydanych przez organy gminy uchwał bez względu na ich przedmiot, za wyjątkiem przypadku, o którym mowa w jej art. 91 ust. 2a. Kompetencja ta została jednak ograniczona w czasie, bowiem po upływie 30 dni od doręczenia aktu samorządu terytorialnego organowi nadzoru nie posiada on już możliwości samodzielnego stwierdzenia jego nieważności. W tym przypadku organ nadzoru może natomiast zaskarżyć taki akt do sądu administracyjnego, a uprawnienie do wniesienia skargi na akt organu samorządu terytorialnego przez organ nadzoru, ze względu na szczególny charakter postępowania nadzorczego, nie zostało przez ustawodawcę ograniczone żadnym terminem (por. wyrok NSA z dnia 13.01.2005 r. sygn. akt OSK 1575/04, publ. CBOS). Jednakże w art. 94 ust. 1 usg ustawodawca ograniczył możliwość stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy do jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi jej przedłożenia wojewodzie w terminie 7 dni od daty podjęcia (art. 90 ust. 1), albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Sądowa kontrola legalności uchwały Rada Miasta Gliwice nr XIX/473/2016 w sprawie upoważnienia do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej została zainicjowana skargą Wojewody Śląskiego, która spełnia wymogi formalnoprawne i podlega rozpoznaniu merytorycznemu.

W tym miejscu przypomnieć trzeba, że Wojewoda domagał się stwierdzenia nieważności uchwały w całości jako sprzecznej z art. 39 ust. 4 usg i z § 7 rozporządzenia.

Sąd orzekający w sprawie prezentuje pogląd, że wydane na podstawie delegacji ustawowej, art. 119 ust. 4 pkt 1 ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tj. dz. U. z 2006 r., nr 100, poz.696) rozporządzenie jest regulacją szczególną w stosunku do ustawy o samorządzie gminnym. Innymi słowy art. 39 ust. 4 usg jest przepisem ogólnym, którego zastosowanie w sprawie jest wyłączone przepisem szczególnym, jakim jest § 7 rozporządzenia. Przepis ten nadaje prezydentowi miasta szczególne uprawnienia do składania wniosku albo akceptacji wniosku innego podmiotu, o wyrażenie zgody przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego na wykonywanie lotów w strefach R, o których mowa w załączniku do rozporządzenia. Wniosek ten uruchamia postępowanie administracyjne prowadzone przez inny organ zgodnie z wymogami kodeksu postępowania administracyjnego, którego prezydent miasta jest stroną. Zatem cedując swoje uprawnienia na Komendanta Centrum Ratownictwa w trybie art. 39 ust. 4 usg, zaistniałaby sytuacja uniemożliwiająca wszczęcie takiego postępowania, gdyż wniosek pochodziłby od innego podmiotu niż wskazany w rozporządzeniu lub byłby pozbawiony jego akceptacji.

Zgodnie z art. 39 usg decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (ust. 1). Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta (2). Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów; o których mowa w art. 9 ust. 1 (4). Analiza przytoczonych przepisów, w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia wskazuje, że na podstawie art. 39 ust. 2 usg wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, w imieniu wójta; natomiast na podstawie art. 39 ust. 4 usg rada gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej może upoważnić kierownika gminnej jednostki organizacyjnej. W przypadku upoważnienia wójta nie dochodzi do zmiany organu, gdyż decyzje są wydawane w imieniu wójta przez jego zastępców lub innych pracowników gminy. W przypadku określonym w art. 39 ust. 4 usg dochodzi do przekazania kompetencji orzeczniczych na rzecz innego podmiotu, który jest

jednostką pomocniczą gminy albo jednostką za pomocą, której gmina realizuje swoje zadania własne lub zlecone. Nie jest zatem możliwe przekazanie uprawnień orzeczniczych prezydenta miasta na podmiot funkcjonujący poza strukturą organizacyjną gminy skoro kompetencje w tym zakresie traci organ dotychczasowy. Organ jednostek upoważnionych wydaje decyzję we własnym imieniu i decyzje te są rozstrzygnięciem organu, który przejął kompetencje.

Oznacza to, że udzielenie upoważnienia w rozumieniu art. 39 ust. 4 usg nie jest równoznaczne z umocowaniem danego podmiotu do działania w imieniu organu gminy. Jego skutkiem jest natomiast przypisanie kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej organowi jednostki pomocniczej bądź organom jednostek i podmiotów wyliczonych w art. 9 ust. 1 usg. Z chwilą udzielenia upoważnienia przez radę gminy wskazany przez nią podmiot "przejmuje funkcję administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu, a nie w imieniu wójta czy też rady gminy" (zobacz wyrok WSA we Wrocławiu z 23.04.2015 r., I SAWr 2477/14, CBOS). Innymi słowy samo wykonywanie funkcji orzeczniczych nie czyni z nich organów administracji, będą nimi natomiast w zakresie wydawania decyzji administracyjnych objętych zakresem upoważnienia, dlatego też w wydawanych przez siebie decyzjach – w miejscu wskazującym na oznaczenie organu wydającego decyzję – mogą wpisać swoją nazwę. Jedynie podpis pod decyzją będzie świadczył o tym, że nie jest to decyzja „własna” prezydenta miasta, lecz wydana przez inny podmiot. Jest to sytuacja odmienna niż uregulowana w art. 268a kpa (por. Fleszer Dorota. Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym, (ST 2012 12/5/66-79). Również z Przeglądu orzecznictwa sądowego w zakresie prawnych podstaw i form decentralizacji kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do załatwiania spraw indywidualnych (opr. Szlachetko J., GSP-Prz.Orz. 2015/5/3/11-26) wynika, że art. 39 ust. 4 usg stanowi dekoncentrację kompetencji prezydenta miasta przede wszystkim do wydawania decyzji administracyjnych, a także załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Przekazane uchwałą rady kompetencje prezydenta miasta podmiot wskazany w art. 9 ust. 1 usg czyni we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Stąd uchwała kompetencyjna jest aktem prawa miejscowego, gdyż stanowi źródło przyznania kompetencji do

załatwienia spraw indywidualnych nieokreślonej liczby podmiotów, którzy winni o tym być poinformowani. Wskazać też należy na uchwałę 7 sędziów NSA z 19 grudnia 2016 r. II FPS 3/16, w której wyrażono pogląd o wyłączeniu stosowania przepisu art. 39 ust. 4 usg w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez przepis art. 64 ust. 1 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach. Argumentacja przedstawiona w tej uchwale znajduje zastosowanie również w niniejszej sprawie.

Podkreślić należy, że art. 39 ust. 4 usg dopuścił ogólnie udzielanie przez rady gmin upoważnień do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, bez kategoryzacji ich przedmiotu. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku istnieje możliwość przekazania kompetencji. Przyjmując założenie racjonalności prawodawcy konsekwentnie przyjąć trzeba, że w systemie prawa mogą pojawić się przepisy ograniczające zakres uprawnień rady do opisanego przesuwania kompetencji, a wykładnia systemowa (w analizowanym przypadku, zewnętrzna) pozwala na wyeliminowanie sprzeczności za pośrednictwem klasycznych reguł kolizyjnych stosowanych w przypadku odkodowania tekstów języka prawnego. Nadto nie można przekazać kompetencji, których się samemu nie posiada w zakresie załatwienia spraw indywidualnych.

Takim przepisem, którego funkcjonowanie w systemie prawa trzeba uwzględnić przy interpretacji art. 39 ust. 4 u jest wskazany § 7 ust. 2 rozporządzenia, którym umocowano prezydenta miasta do określonych w nim kompetencji, które nie mają charakteru orzeczniczego i nie kończą się wydaniem decyzji w indywidualnej sprawie administracyjnej ani innego aktu. Kompetencje w tym zakresie należą do innego organu (ULC), co powoduje, że nie mogą być scedowane na inny podmiot w trybie art. 39 ust. 4 usg. Natomiast przekazanie kompetencji przyznanych rozporządzenie możliwe jest w trybie upoważnienia, gdy podmiot umocowany będzie działał w imieniu i na rzecz prezydenta miasta. Wskazana wyżej regulacja stanowi przejaw woli ustawodawcy do realizacji zasady wyłączności kompetencji i chęcią dochowania odpowiednich standardów. Nie stanowi również poszerzenia katalogu zadań własnych gminy, określonego w art. 6 i 7 usg.

Przenosząc powyższe na stan faktyczny kontrolowanej sprawy należy wskazać, że kompetencje określone dla prezydenta miasta we wskazanym § 7 ust. 2

rozporządzenia nie stanowią kompetencji orzeczniczych ani załatwienia w inny sposób sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej, tym samym nie mogą zostać przeniesione przez radę w trybie art. 39 ust. 4 usg na inny podmiot nawet wskazany w art. 9 ust. 1 tej ustawy.

W tym stanie rzeczy udzielenie upoważnienia Komendantowi Centrum Ratownictwa Gliwice do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej określonych w przepisach, o których mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia stanowi rażące naruszenie tego przepisu prawnego poprzez jego nieuprawnione zastosowanie do materii wyłączonej z jego zakresu, mocą przepisu szczególnego. Zatem Rada podejmując sporną uchwałę naruszyła oba przepisy w sposób rażący, co skutkuje nieważnością uchwały w całości (por. wyrok WSA w Gliwicach z 22.11.2017 r. IV SA/GL 482/17, z 16.10.2014 r. IV SA/GL 1311/13, publ. CBOS)

Podsumowując w tym zakresie Sąd stwierdza, że udzielając przedmiotowego upoważnienia na podstawie art. 39 ust. 4 usg organ stanowiący działał bez podstawy prawnej. Podstawę prawną do udzielenia upoważnienia przez prezydenta miasta do działania w jego imieniu dla realizacji wskazanego wyżej uprawnienia może stanowić art. 268a kpa.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy ppsa, orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

WŁ
Agnieszka Wita-Łyskawa