



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2017 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

| | |
|----------------|--|
| Przewodnicząca | sędzia NSA Janina Kosowska |
| Sędziowie | sędzia WSA Beata Jezielska sędzia WSA Tadeusz Lipiński (spr.) |
| Protokolant | specjalista Wojciech Grabowski |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2017 roku
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Orzyszu
z dnia 30 listopada 2016 roku nr XXXII/219/16
w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do
sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Orzysz
**- stwierdza nieważność § 5 zaskarżonej uchwały w zakresie słów „i podlega
publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego”.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Grabowski
Wojciech Grabowski

Wyrok z dnia 27. 04. 2017 r.
sygn. akt II SA/OI 245/17.
jest prawomocny od dnia 22. 06. 2017 r.

.....
Podpis sędziego

UZASADNIENIE

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że pismem z dnia 23 lutego 2017 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wywiódł skargę na uchwałę nr XXXII/219/16 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Orzysz. Wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 5 w zakresie słów „i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego”.

W uzasadnieniu skargi podniesiono m.in., że wspomniana na wstępie uchwała w istocie nie jest aktem prawa miejscowego. Nie odnosi się bowiem do organizacji urzędu miejskiego, której regulacje należą do materii statutowej, jest natomiast wyrazem woli Rady, co do wskazania podmiotu sprawującego obsługę gminnych placówek oświatowych w danym zakresie. Uchwała ta stanowi zatem akt kierownictwa wewnętrznego, zaś tego typu akty nie wymagają publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia przez radę gminy, chyba że rada podejmie decyzję o późniejszym wejściu w życie danej uchwały, tak jak to miało miejsce w przypadku zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Orzyszu uznała przedmiotową skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, zważył co następuje:

Na mocy art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016r., poz. 1066 j.t.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest jedynie pod względem legalności, czyli zgodności zaskarżonego aktu z prawem. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016r., poz. 718 j.t., dalej jako: p.p.s.a.) kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Uwzględniając skargę na uchwałę sąd administracyjny stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w

części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 446 ze zm.) dalej: u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. W judykaturze do istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenie przepisów dotyczących kompetencji do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – poprzez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia. (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998r. sygn. II SA/Wr 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79, wyrok NSA z 8 lutego 1996r. sygn. SA/Gd 327/95).

Na wstępie należy wskazać na kwestie natury ogólnej. Zgodnie z przepisem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Powszechnie wskazuje się, że akty prawa miejscowego charakteryzują następujące cechy:

1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;

2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem

danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;

3) normatywny charakter. Zawierają wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnieni;

4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie, (por. wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, dostępny w CBOIS).

Bezsprzecznie zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Nie odnosi się ona do organizacji urzędu miejskiego, której regulacje należą do materii statutowej, jest natomiast wyrazem woli Rady, co do wskazania podmiotu sprawującego obsługę gminnych placówek oświatowych w danym zakresie. Zgodzić się należy zatem, że uchwała ta stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, akty takie nie wymagają zaś publikacji w organie promulgacyjnym i co do zasady wchodzi w życie z dniem podjęcia przez radę gminy, chyba że rada podejmie decyzję o późniejszym wejściu w życie danej uchwały. Taka sytuacja zaistniała w przypadku zaskarżonej uchwały.

Tym samym przepis § 5 przedmiotowej uchwały w części stwierdzającej, że podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, nie ma oparcia w przepisach prawa. Nie istnieje bowiem żadna regulacja prawna formułująca obowiązek publikowania rzeczzonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazane naruszenie uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części określonej w sentencji wyroku.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie oraz art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski