

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu
45-372 Opole, ul. Końskiego 70
WYDZIAŁ II
tel. 77 54 11 540, fax 77 54 11 544

Dnia 19 grudnia 2017 r.
Sygn. akt II SA/Op 428/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Miejska
w Strzelcach Opolskich
Plac Myśliwca 1
47-100 STRZELCE OPOLSKIE

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 grudnia 2017 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu doręcza - odpis wyroku z dnia 28 listopada 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

St. sekretarz sądowy
Agnieszka Jurek

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.

3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)¹.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Daria Sachanbińska – spr.
Sędziowie	Sędzia WSA Teresa Cisyk Sędzia WSA Grażyna Jeżewska
Protokolant	St. insp. sądowy Katarzyna Stec

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 listopada 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Opolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich
z dnia 22 lutego 2017 r., Nr XXXI/243/2017
w przedmiocie przyjęcia zmiany Statutu Związku Powiatowo-Gminnego „JEDŹ
Z NAMI”

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

St. sekretarz sądowy

Agnieszka Jurek

Uzasadnienie

W dniu 22 lutego 2017 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich podjęła - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm., zwanej dalej w skrócie u.s.g.- uchwałą Nr XXXI/243/2017, w sprawie przyjęcia zmian Statutu Związku Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI”. W uchwale Rada Miejska przyjęła zmiany ww. Statutu w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały (§ 1), czyli zmiany wynikające z uchwały Nr 21/1/2017 Zgromadzenia Związku Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI” z dnia 20 stycznia 2017 r.; powierzyła wykonanie uchwały Burmistrzowi Strzelec Opolskich (§ 2) oraz postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 3).

Pismem z dnia 11 lipca 2017 r. Wojewoda Opolski, powołując się na art. 93 ust. 1 u.s.g., wniósł skargę na powyższą uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa. W uzasadnieniu Wojewoda odnotował, że przedmiotową uchwałę otrzymał w dniu 27 lutego 2017 r., a następnie stwierdził, że została ona podjęta bez podstawy prawnej. W motywach skargi organ nadzoru wywodził, że w dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g. znajduje się ogólne upoważnienie dla rad gmin do podejmowania uchwał w przedmiocie współdziałania z innymi podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych mogą tworzyć związki i porozumienia międzygminne oraz stowarzyszenia gmin. Na mocy art. 73b ust. 1 i 2 u.s.g., do związku międzygminnego może przystąpić powiat, co powoduje przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, zaś do przekształcenia stosuje się odpowiednio przepisy art. 72c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.), zwanej dalej u.s.p. Z kolei stosownie do art. 72a ust. 2 u.s.p., do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów. Dalej, organ nadzoru wywodził, że problematyka zmiany takiego związku została uregulowana w art. 67a u.s.p., a w mającym odpowiednie zastosowanie ust. 3 tej regulacji postanowiono, że rada powiatu może, w formie uchwały, wnieść sprzeciw w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku. Zdaniem Wojewody, rada gminy nie posiada natomiast kompetencji do podejmowania uchwał w przedmiocie przyjmowania zmian statutu związku powiatowo-gminnego. W konsekwencji organ uznał, że przedmiotowa uchwała nie mieści się w dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g. Ponadto podkreślił, że brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały świadczy o istotnym naruszeniu prawa, a to powinno skutkować wyeliminowaniem takiej uchwały z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Gmina Strzelce Opolskie podzieliła argumentację organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż określone w pkt 5 (akty prawa miejscowego), podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Na zasadzie art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze cyt. wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej w skrócie u.s.g., stosownie do którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Dodać też należy, że o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. (art. 91 ust. 1 zd. drugie u.s.g.). Organem nadzoru jest natomiast wojewoda, z mocy art. 86 u.s.g. Nadzór nad działalnością gminną sprawuje on na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.). Stosownie do treści art. 93 ust. 1 u.s.g., wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, nie jest dopuszczalne po upływie ustawowego terminu 30 dni od dnia ich doręczenia. Upływ tego terminu nie wyłącza jednak badania legalności takiej uchwały lub zarządzenia. Wojewoda może bowiem zaskarżyć je do sądu administracyjnego, który dokona ich kontroli co do zgodności z prawem. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest przy tym ograniczony terminem zaskarżenia, o którym mowa w art. 53 P.p.s.a.

W rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia zmian Statutu Związku Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI” stanowi niewątpliwie akt organu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a., inny niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej. Nie została ona objęta rozstrzygnięciem nadzorczym w wymaganym terminie 30 dni od dnia

jej doręczenia Wojewodzie Opolskiemu, a skarga została wniesiona do Sądu w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., dlatego skargę trzeba uznać za skuteczną.

Powyższe ustalenia pozwoliły Sądowi na ocenę zasadności skargi dotyczącej uchwały w sprawie przyjęcia zmian przedmiotowego Statutu. Rozważania w tym zakresie należy rozpocząć od wskazania, że z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, iż przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo jak i pojęcie „sprzeczność z prawem”. W literaturze przedmiotu wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 101-102).

W rozpoznawanej sprawie, uwzględniając powyższe, Sąd zobowiązany był do zbadania przede wszystkim, czy zaskarżona uchwała została wydana na podstawie delegacji ustawowej, ponieważ ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalności oznacza, że każde działanie organu władzy publicznej musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak

i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, wskazujący, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W świetle dokonanych rozważań o charakterze ogólnym, w ocenie Sądu, podzielić należy pogląd organu nadzoru, że podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały nie może stanowić powołany przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g., wedle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku. Przepis ten przyznaje radom kompetencje do podejmowania uchwał w przedmiocie współpracy z innymi gminami, między innymi przez utworzenie odrębnego podmiotu realizującego przekazane mu zadania. Trafnie wskazał Wojewoda, że gminy - na mocy omawianego przepisu - w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych mogą tworzyć związki i porozumienia międzygminne oraz stowarzyszenia gmin. W żadnym zaś razie nie wynika z niego upoważnienie do podejmowania uchwał w sprawie przyjęcia zmian statutu związku powiatowo-gminnego. Związek ten jest tworzony i funkcjonuje głównie na podstawie przepisów powołanej wcześniej ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zwanej dalej również u.s.p. Zgodnie bowiem z art. 73b u.s.g., do związku międzygminnego może przystąpić powiat, a w takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a ust. 1 u.s.p. (ust. 1). Do wskazanego przekształcenia odpowiednio stosuje się przepisy art. 72c u.s.p. (ust. 2), zaś do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów (art. 72a ust. 2 u.s.p.). Po myśli art. 65 ust. 2 u.s.p., uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych powiatów, zatem za organem nadzoru należy powtórzyć, że rady gmin lub powiatów w zakresie związków powiatowo-gminnych podejmują uchwały w przedmiocie utworzenia, przystąpienia lub wystąpienia ze związku. Z kolei kwestie zmiany statutu takich związków reguluje odpowiednio stosowany art. 67a u.s.p., co również zasadnie zauważono w skardze. W ust. 1 tego przepisu ustawodawca przesądził, że zmiany statutu związku dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały. Uchwałę zmieniającą statut związku przewodniczący zgromadzenia związku przekazuje w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia radom powiatów

uczestniczących w związku, a w przypadku gdy uchwała zmieniająca dotyczy przystąpienia do związku nowego powiatu - również radzie tego powiatu (ust. 2). Natomiast rada powiatu może, w formie uchwały, wnieść sprzeciw w stosunku do uchwały zmieniającej statut związku w terminie 30 dni od dnia doręczenia tej uchwały. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały zmieniającej statut związku (ust. 3).

Z przytoczonych regulacji wynika, że w procedurze związanej ze zmianą statutu związku powiatowo-gminnego m.in. radzie gminy przyznano kompetencję jedynie do złożenia sprzeciwu wobec uchwały zgromadzenia związku powiatowo-gminnego w tym przedmiocie. Z akt sprawy nie wynika, by Rada Miejska w Strzelcach Opolskich wniosła taki sprzeciw w stosunku do uchwały Zgromadzenia Związku Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI” z dnia 20 stycznia 2017 r., Nr 21/1/2017. Podjęła natomiast uchwałę akceptującą dokonane zmiany Statutu ww. Związku, czyli uchwałę w sprawie przyjęcia zmian, chociaż - jak wyjaśniono wyżej - przepisy ustawy o samorządzie gminnym, a także żadne inne przepisy prawa, w tym ustawy o samorządzie powiatowym, nie przewidują upoważnienia do stanowienia takiego rodzaju aktu.

W podsumowaniu wskazać raz jeszcze trzeba, że będąca organem uchwałodawczym Rada Miejska w Strzelcach Opolskich, podejmując kwestionowaną przez organ nadzoru uchwałę, nie działała w zgodzie z przepisami prawa. Żaden bowiem powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie dawał Radzie podstaw do regulowania kwestii związanych ze zmianą Statutu Związku Powiatowo-Gminnego „JEDŹ Z NAMI”. Sygnalizowano już wcześniej, że fundamentalną zasadą prawa publicznego jest zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która wymaga, by każde działanie organu administracji miało niebudzącą wątpliwości podstawę prawną w przepisach obowiązującego prawa, zaś takiej podstawy nie sposób dopatrzeć się odnośnie problematyki objętej kontrolowaną uchwałą. Natomiast brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały świadczy o istotnym naruszeniu prawa (sprzeczności z prawem), a to - w okolicznościach sprawy - skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

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



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

St. sekretarz sądowy

Agnieszka Jurek