

**UCHWAŁA NR XXX/186/16
RADY MIEJSKIEJ W GŁOWNIE
z dnia 10 sierpnia 2016 roku**

**w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7 lipca 2016 r.
stwierdzające nieważność Apelu Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 czerwca
2016 r. do Burmistrza Głowna w sprawie stosowania wyroków
Trybunału Konstytucyjnego**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, 846) **Rada Miejska w Głownie uchwala, co następuje:**

§1. Wnosi się skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7 lipca 2016 r. stwierdzające nieważność Apelu Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 czerwca 2016 r. do Burmistrza Głowna w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w brzmieniu ustalonym w załączniku do niniejszej uchwały.

§2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Głowna.

§3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Głownie

Magdalena Szajder

Głowno, dnia 10 sierpnia 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
ul. Piotrkowska 135, 90-434 Łódź
za pośrednictwem:
Wojewody Łódzkiego
ul. Piotrkowska 104, 90-928 Łódź**

Skarżący:
Rada Miejska w Głownie
ul. Młynarska 15
95-015 Głowno

SKARGA

I. Działając w imieniu Gminy Miasta Głowno w oparciu o pełnomocnictwo i pełnomocnictwo substytucyjne, a także uchwałę nr XXX/186/16 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 10 sierpnia 2016 r., na podstawie art. 3 § 2 pkt 7, 50 § 1, 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, 846) oraz art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) wnoszę skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7 lipca 2016 r. (znak PNK-I.4131.421.2016) stwierdzające nieważność Apelu Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 czerwca 2016 r. do Burmistrza Głowna w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego (zwany dalej Apelem).

II. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucam naruszenie:

- a) art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) poprzez dokonanie kontroli legalności Apelu, który nie jest rozstrzygnięciem merytorycznych, w sytuacji, gdy organ nadzoru uprawniony jest do kontroli legalności tylko i wyłącznie uchwał oraz zarządzeń organów gminy;
- b) art. 7 w związku z art. 87 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 483, poz. 78 z późn. zm.) poprzez uznanie, iż Apel został wydany bez podstawy prawnej, w sytuacji gdy Apel został wydany w oparciu o uchwałę Nr LIX/433/14 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Głowna (Dz. Urz. Woj. Łódzk. z 2014 r. poz.1560), która stanowi obowiązujące źródło prawa.

III. Na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, 846) wnoszę o uchylenie zaskarżonego aktu.

UZASADNIENIE

W dniu 1 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Głownie, w oparciu o § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały Nr LIX/433/14 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Głowna (Dz. Urz. Woj. łódzk. Z 2014 r. poz.1560) - zwanej dalej Statutem, podjęła apel do Burmistrza Głowna w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego (zwany dalej Apelem). Podjętym aktem Rada Miejska w Głownie zwróciła się do Burmistrza z apelem, aby w swojej działalności, a w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnych, uwzględniane były wyroki Trybunału Konstytucyjnego, także te niepublikowane.

Pismem z dnia 23 czerwca 2016 r. Wojewoda Łódzki rzeczywiście poinformował Radę Miejską w Głownie o wszczęciu postępowania nadzorczego w celu kontroli legalności Apelu, z uwagi na brak podstawy prawnej do jego podjęcia. W piśmie tym Wojewoda Łódzki stwierdził, iż brak było podstawy prawnej do przyjęcia przez Radę Apelu. W ocenie organu nadzoru Rada może wypowiadać się w kwestiach merytorycznych tylko wówczas, gdy została do tego upoważniona przez ustawodawcę. Dodatkowo organ nadzoru wskazał, iż takiej podstawy nie może stanowić § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu i na poparcie swojego stanowiska powołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Bd 930/07) cytując jego fragmenty.

Ponadto w przedmiotowym piśmie Wojewoda Łódzki wezwała Radę Gminy do złożenia wyjaśnień w terminie 4 dni.

Wbrew twierdzeniu zawartym w rozstrzygnięciu nadzorczym, w piśmie z dnia 29 czerwca 2016 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Głownie, nie przedstawiła stanowiska, tylko zwróciła się do organu nadzoru z prośbą o wskazanie w jakim zakresie i na jakiej podstawie Wojewoda Łódzki oczekuje wyjaśnień.

W uzasadnieniu pisma z dnia 29 czerwca 2016 r., w pierwszej kolejności wskazano brak podstawy prawnej wezwania do złożenia wyjaśnień. Ponadto przedmiotowe pismo nie wskazywało zakresu żądanych wyjaśnień, co w istocie uniemożliwiało ich złożenie. Opierając się o przepisy kpa, na które ogólnie powołał się organ nadzoru, uznano, iż podstawą prawną żądania wyjaśnień jest art. 50 kpa, który pozwala na żądanie wyjaśnień tylko i wyłącznie niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy, a ponadto nakłada na organ obowiązek dołożenia starań by zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe. Tymczasem wezwanie skierowane przez organ nadzoru, nie wypełniało powyższej dyrektywy, ponieważ nie określało zakresu żądanych wyjaśnień, a nawet nie zawierało wskazania czego te wyjaśnienia miałyby dotyczyć (należy podkreślić, iż podstawa prawna Apelu została wskazana). Ponadto wyznaczono tylko 4 dniowy termin na uczynienie zadość wezwaniu, co w przypadku organu kolegialnego jest

niewykonalne ze względu na procedurę zwoływania posiedzeń Rady. Odpowiedź została udzielona tylko i wyłącznie dlatego, że na dzień 29 czerwca 2016 r. była zwołana sesja Rady.

Ponadto w piśmie z dnia 29 czerwca 2016 r. zwrócono uwagę, iż nie wskazano podstawy materialnoprawnej postępowania nadzorczego w sprawie Apelu, który nie ma charakteru merytorycznego, zaś art. 91 dotyczy tylko i wyłącznie uchwał oraz zarządzeń organów gminy, które niewątpliwie mają charakter rozstrzygnięcia merytorycznego. W związku z powyższym wskazano, że powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 930/07 było nietrafne.

W rozstrzygnięciu nadzorczym organ całkowicie pomija swoje pismo z dnia 1 lipca 2016 r., jak również odpowiedź na nie z dnia 5 lipca 2016 r.

W piśmie z dnia 1 lipca 2016 r. organ nadzoru wskazał, iż podstawą żądania informacji i danych jest art. 88 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), zaś wszczęcie postępowania miało na celu umożliwienie Radzie Gminy złożenie wyjaśnień, które mogłyby usunąć wątpliwości organu nadzoru, co do zgodności z prawem ocenianej uchwały. Dalej stwierdzono, iż wyznaczenie krótkiego terminu nie powinno być przeszkodą do przedstawienia wyjaśnień, gdyż chodzi o przedstawienie organowi nadzoru stanowiska organu uchwałodawczego i przesłania istniejących dokumentów, do czego według organu nadzoru zwoływanie sesji nie jest niezbędne. W tym miejscu należy wskazać, iż organ nadzoru nie wskazał w jaki inny sposób kolegialny organ uchwałodawczy może przedstawić swoje stanowisko w sprawie.

W piśmie z dnia 5 lipca 2016 r. zwrócono się do organu nadzoru z prośbą o wskazanie:

- a) jakich informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, żąda organ nadzoru, w celu niezbędnych do wykonywania przysługujących mu uprawnień nadzorczych;
- b) jakie wątpliwości co do zgodności z prawem ocenianego Apelu, który nie jest uchwałą, posiada organ nadzoru;
- c) jakich istniejących dokumentów oczekuje organ nadzoru;

Ponadto zauważono, iż w piśmie z dnia 23 czerwca 2016 r. organ nadzoru domagał się wyjaśnień, zaś w piśmie z dnia 1 lipca, żąda informacji i danych bez wskazywania jakiegokolwiek zakresu tych informacji i danych.

W podsumowaniu wskazano, iż:

- 1) Rada Miejska w Głownie nigdy nie odmówiła udzielania wyjaśnień, jedynie domaga się wskazania zakresu tych wyjaśnień, zwłaszcza, że Apel Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 czerwca 2016 r. do Burmistrza Głowna w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie jest uchwałą;
- 2) Jeżeli organ nadzoru sformułuje swoje wątpliwości co do zgodności z prawem ocenianego Apelu (który nie jest uchwałą) to Rada Miejska w Głownie dołoży wszelkiej należytej staranności aby usunąć te wątpliwości;

- 3) Rada Miejska w Głownie prześle, bez zwoływania sesji, wszystkie istniejące dokumenty, o które zwróci się organ nadzoru, jeżeli tylko zostaną one wymienione, a przynajmniej zostanie wskazany zakres którego mają dotyczyć;
- 4) Rada Miejska w Głownie udzieli wszelkich żądanych informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, które będą w jej posiadaniu i które będą niezbędne do wykonywania przysługujących organowi nadzoru uprawnień nadzorczych. W tym miejscu już teraz można wskazać, iż podstawowym aktem regulującym organizację i funkcjonowanie gminy jest Statut Miasta Głowna, który stanowi akt prawa miejscowego;
- 5) Już w piśmie z dnia 29 czerwca 2016 r. wskazano, iż Apel Rady Miejskiej w Głownie z dnia 1 czerwca 2016 r. do Burmistrza Głowna w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, nie jest ani uchwałą, ani zarządzeniem organu, a przede wszystkim nie ma charakteru rozstrzygnięcia merytorycznego;
- 6) Przekazanie istniejących dokumentów nie wymaga zwoływania sesji Rady Miejskiej, ale przedstawienie jej stanowiska już tak. Podkreślenia wymaga, iż Rada Miejska w Głownie, w przeciwieństwie do organu nadzoru, jest organem kolegialnym. Zwołanie ważnej sesji wymaga zachowania określonej procedury co nie jest możliwe w sytuacji, gdy pismo organu nadzoru jest doręczone w piątek, a termin na odpowiedź wyznaczono na wtorek w godzinach przedpołudniowych.

Pełna korespondencja w sprawie pokazuje, iż organ nadzoru nie dążył do uzyskania żadnych wyjaśnień, informacji, czy też danych, ponieważ w żadnym z pism nie określił zakresu wymaganych informacji, a ponadto wyznaczał terminy, które nie mogły zostać dochowane przez organ kolegialny, jakim jest Rada Miejska w Głownie. Ponownie należy wskazać, iż organ nadzoru nie wskazał sposobu w jaki Rada Miejska w Głownie mogła przyjąć stanowisko poza sesją, choć do jego obowiązków należy m.in. nadzór nad samorządem.

Ponadto należy wskazać, iż pisma z dnia 29 czerwca i 5 lipca zawierały wyjaśnienie podstawy prawnej, jak również wskazywały na brak podstaw przeprowadzenia nadzorczego w stosunku do Apelu.

Podstawą prawną Apelu jest § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu, który stanowi, iż Rada, oprócz uchwał może podejmować apele zawierające nie wiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania. Z treści tego przepisu wynika wprost, iż Apel nie ma charakteru merytorycznego, czego organ nadzoru nadal nie dostrzega, ciągle przypisując mu merytoryczny charakter i wywodząc z niego kompetencje do oceny Apelu. Z całą mocą należy podkreślić, iż Apel nie wywołuje żadnych skutków prawnych, nie kształtuje żadnych praw, czy też obowiązków, ani tym bardziej nie tworzy zobowiązań do określonego działania. Dodatkowo należy wskazać, iż Apele nie przewidują żadnych sankcji za ich niespełnienie.

Mając powyższe na uwadze w ocenie Rady Wojewoda Łódzki nie miał kompetencji do wszczęcia postępowania nadzorczego w celu zbadania legalności apelu, ponieważ art. 91

ust. 1 daje prawo do kontroli tylko i wyłączenie uchwał oraz zarządzeń organów gminy, które to akty są rozstrzygnięciami o charakterze merytorycznym.

Analizując dalsze zarzuty podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym, należy wskazać, iż odnoszą się one do rozstrzygnięć merytorycznych, a zatem są nietrafione z uwagi na nie merytoryczny charakter Apelu.

Należy jednak wskazać, iż Rada Miejska w Głownie podejmując Apel działała w granicach i na podstawie obowiązujących przepisów prawa, a zatem wypełniła dyspozycję art. 7 Konstytucji. W tym miejscu należy wskazać na art. 87 Konstytucji który zwiera katalog źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustęp 2 tego artykułu wymienia akty prawa miejscowego, które obowiązują na obszarze działania organów uprawnionych do ich wydania. Dodatkowo należy wskazać, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Zgodnie z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut. Statut jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na terenie Miasta Głowna, zatem podejmując Apel w oparciu o Statut Rada Miejska w Głownie działała zgodnie z art. 7 Konstytucji. Po raz kolejny należy podkreślić, iż Apel nie ma charakteru merytorycznego i wbrew twierdzeniu organu nadzoru, nie stanowi żadnych wytycznych dla Burmistrza Głowna.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem organu nadzoru, iż Apel zmierza do kwestionowania działań podejmowanych przez niezależne od Rady instytucje tj. władzę wykonawczą sprawowaną przez Radę Ministrów. Apel nie jest również wyrazem sprzeciwu wobec działań podejmowanych przez Radę Ministrów, czy też jej krytyki.

Z całą mocą należy podkreślić, iż Rada w Apelu nie podejmuje się jakiegokolwiek oceny działań Rady Ministrów, w szczególności nie rości sobie prawa do dokonywania oceny prawnej tych działań. Jak słusznie zauważył organ nadzoru, Rada nie ma w tym zakresie żadnych kompetencji i kompetencji takich sobie nie uzurpuje. Intencją Rady nie było, również włączenie się w toczący się spór dotyczący podstawowych kwestii ustrojowych państwa polskiego, w szczególności kwestii kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Również w tym obszarze Rada nie rości sobie żadnych kompetencji. Oczekując rychłego zakończenia tego sporu, Rada pozostawia te kwestie do rozstrzygnięcia kompetentnym organom krajowym, czy też instytucjom międzynarodowym.

Należy jednak stwierdzić, iż działania Rady Ministrów doprowadziły do sytuacji, w której pozostałe organy władzy publicznej, w tym Rada i Burmistrz Głowna, zobowiązane zgodnie z art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa mogą stanąć przed dylematem, czy dany przepis prawa obowiązuje, ponieważ został uchylony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który nie został opublikowany. Dylemat ten ma niezwykle istotne znaczenie dla organów, które na podstawie przepisów prawa są powołane do rozstrzygania indywidualnych spraw obywateli. Dopiero na etapie stosowania prawa toczący się spór będzie miał praktyczne znaczenie i może doprowadzić do paraliżu całego

postępowania administracyjnego, co będzie miało negatywne skutki przede wszystkim dla mieszkańców, którzy oczekują szybkiego załatwiania spraw. W sytuacji, w której nie ma pewności co do obowiązywania poszczególnego przepisu, podważenie każdego rozstrzygnięcia Burmistrza Główna będzie uzasadnione, co oznacza, iż załatwienie sprawy będzie wymagało wyczerpania całego postępowania administracyjnego w obu instancjach, jak również postępowania sądowo-administracyjnego. W ocenie Rady, efektem sporu będzie jedynie osłabianie zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

Apel Rady, który ma charakter niewiążący, był reakcją na wyżej opisaną sytuację i miał jedynie stanowić wskazówkę dla Burmistrza Główna, jakie przepisy prawa powinien w ocenie Rady stosować w swojej działalności. Wydając konkretne decyzje Burmistrz Główna będzie musiał rozstrzygnąć dylemat w zakresie stosowania przepisów prawa i jego rozstrzygnięcie będzie podlegało ocenie przez organy wyższego stopnia.

W tym miejscu należy wskazać, iż przywołany w uzasadnieniu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 8 lipca 2015 r. sygn.. akt III SA/Łd 570/15 dotyczył zupełnie innego stanu faktycznego, w którym rada gminy dokonała oceny działania innego organu, stwierdzając, iż działanie to było niezgodne z prawem. Podkreślić należy, iż z Apelu takiej oceny nie można wywieść.

Należy również zwrócić uwagę na sprzeczność twierdzeń zawartych w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia nadzorczego. Z jednej strony organ nadzoru stwierdza, iż Apel stanowi wezwanie organu wykonawczego do naruszenia prawa, zaś z drugiej strony stwierdza, iż zastosowanie się do Apelu prowadziłoby do zastosowania się przez Burmistrza Główna do przepisów, które formalnie nie zostały derogowane z porządku prawnego, co w konsekwencji prowadziłoby ze strony organu wykonawczego do uzurpacji kompetencji zastrzeżonych dla władzy sądowniczej lub ustawodawczej, a tym samym naruszałoby konstytucyjny trójpodział władz. Tym samym organ nadzoru rozstrzygnął na korzyść Rady Ministrów spór toczący się wokół Trybunału Konstytucyjnego nie mając do tego żadnych kompetencji. Należy podkreślić, iż niezależnie instytucje międzynarodowe, jak również znacząca część środowisk prawniczych w Polsce, w tym sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelny Sąd Administracyjny wyrażają pogląd, iż Rada Ministrów nie ma żadnych uprawnień do oceniania legalności rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, wyrażania sprzeciwu wobec działań podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny, a tym samym do krytyki tych działań. W szczególności Rada Ministrów nie ma uprawnień do odmowy publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W tym miejscu należy wskazać, iż obowiązek wynikający z art. 7 Konstytucji dotyczy również Rady Ministrów i organu nadzoru. W tym kontekście, za aktualne w stosunku do działań Rady Ministrów, należy uznać wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego powołane w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż organ nadzoru wydając rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 7 lipca 2016 r. naruszył art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ponieważ przeprowadził kontrolę legalności Apelu, który nie ma charakteru

rozstrzygnięcia merytorycznego i został wydany w oparciu o Statut, pomimo że przepis ten zezwala jedynie na kontrolę uchwał oraz zarządzeń organów gminy.

Gdyby nawet Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi doszedł do przekonania, iż organ nadzoru miał prawo dokonać oceny Apelu, w oparciu o przepisu ustawy o samorządzie gminnym to nie mógł stwierdzić jego nieważności, powołując się na naruszenie art. 7 Konstytucji. Apel został wydany na podstawie § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu, który zgodnie z art. 87 Konstytucji jest obowiązującym źródłem prawa.

W związku z powyższym wnoszę o uchylenie zaskarżonego aktu.