

Sygn. akt II OSK 1804/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 października 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Barbara Adamiak (spr.)

Sędziowie { Sędzia NSA Zdzisław Kostka
Sędzia del. WSA Piotr Korzeniowski

Protokolant asystent sędziego Aneta Kolarz-Kucięba

po rozpoznaniu w dniu 2 października 2018 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy
z dnia 19 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Bd 1076/17
w sprawie ze skargi Powiatu Wąbrzeskiego
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
z dnia 5 lipca 2017 r. nr 80/2017
w przedmiocie nieważności uchwały w sprawie przyjęcia Karty Samorządności

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na rzecz Powiatu Wąbrzeskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Artur Patalan

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z 19 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Bd 1076/17 w sprawie ze skargi Powiatu Wąbrzeskiego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 lipca 2017 r. nr 80/2017 w przedmiocie nieważności uchwały w sprawie przyjęcia Karty Samorządności, uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie.

Wyrok zapadł w następującym stanie sprawy:

Rada Powiatu w Wąbrzeźnie w dniu 25 maja 2017 r. podjęła uchwałę nr XXIV/121/2017 w sprawie przyjęcia Karty samorządności.

Wojewoda Kujawsko - Pomorski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 lipca 2017 r. nr 80/2017, znak WNK.DT.IV.4131.26.2017 stwierdził nieważność ww. uchwały Rady Powiatu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wskazał, że przedmiotem sporu pomiędzy organem nadzoru – Wojewodą, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, a Powiatem jest kwestia oceny, czy Rada Powiatu podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia Karty Samorządności działała na podstawie przepisów prawa i w granicach określonej prawem kompetencji. Kryteria sprawowania nadzoru i przesłanki wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały w ustawie o samorządzie powiatowym i akcie normatywnym wyższej rangi tj. w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 77 stanowi zaś, że nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 76 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Ponadto, jak określa art. 76 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami. Regulacje te są analogiczne jak w ustawie o samorządzie gminnym (art. 85 - 87 ustawy o samorządzie gminnym). Z brzmienia przytoczonego wyżej przepisu art. 77 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego została nakazana Wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem. Organ nadzoru nie może więc dokonywać tej oceny z innych punktów widzenia tj. sprawności, celowości działania, gospodarności. Nadzór sprawowany nad działalnością powiatu przez

Wojewodę obejmuje wszystkie aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale równocześnie organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie. W doktrynie zwraca się uwagę, że pojęcie "prawo" jest pojęciem szerszym od pojęcia "ustawa" i, że ingerencja nadzorcza nie może opierać się na wykładni rozszerzającej, a organ nadzoru zawsze powinien wskazać konkretny przepis prawa, który został przez organ powiatu naruszony. Powołując się na art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, organ nadzoru stwierdził, że rada powiatu może wypowiadać się tylko w zakresie spraw pozostających w jej kompetencjach tj. w sprawach lokalnych o charakterze ponadgminnym, a brak jest przepisu, który upoważniałby ten organ do wypowiadania się w sprawach o zasięgu ogólnokrajowym. Zdaniem Wojewody przepis mogący być podstawą do wydania takiej uchwały jak zakwestionowana jego rozstrzygnięciem nadzorczym, musiałby w sposób wyraźny przewidywać taką możliwość. Za taki przepis nie można uznać ani art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, ani § 15 ust. 2 Statutu Powiatu Wąbrzeskiego. Dodatkowo w odpowiedzi na skargę Wojewoda podkreślił, że przedmiotowa uchwała Rady Powiatu nie może być kwalifikowana jako akt o charakterze niewładczym, a na rozprawie uznał, że Rada Powiatu bezpodstawnie dopuściła się kreowania prawa. Skarżący Powiat wskazuje natomiast na nieuwzględniony przez Wojewodę charakter podjętej uchwały (uchwała niewładcza) oraz związany z tym brak wymogu wyraźnego upoważnienia ustawowego do jej podjęcia – możliwość uznania za podstawę prawną uchwały przepisu ogólnokompetencyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wskazał, że wszelkie dopuszczalne prawnie działania powiatu i jego organów mogą być związane przepisami w większym lub mniejszym stopniu. O ile są to działania władcze o charakterze zewnętrznym, tzn. wkraczające w sferę uprawnień podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie i służbowo, to formy i granice takiej ingerencji powinny wyraźnie wynikać z ustawy. Nie wystarczy w tym przypadku ogólna norma zawarta w art. 4 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Nie każda jednak uchwała rady powiatu musi być uchwałą podejmowaną w ramach władczych uprawnień i z zakresu administracji publicznej. Rada może podejmować też inne uchwały m.in. zajmując stanowisko w jakiejś kwestii, deklarując określone intencje, pozytywnie albo negatywnie oceniając jakieś zjawisko społeczne. W odniesieniu do działań niewładczych, gdy nie wkracza się

w sferę praw i obowiązków innych podmiotów prawa wystarczającą podstawą prawną jest norma kompetencyjna.

Sąd I instancji wskazał, że zakwestionowana przez Wojewodę uchwała Rady Powiatu składa się z trzech paragrafów. Paragraf pierwszy stanowi: "Przyjmuje się Kartę samorządności, jako wyraz poparcia dla zbioru wartości, na jakich zbudowany jest samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącą załącznik do Uchwały." Paragraf drugi stanowi, że wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu, natomiast paragraf trzeci – że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Stanowiąca załącznik do uchwały "Karta samorządności" zawiera: 1) stwierdzenia co do roli i znaczenia samorządu terytorialnego (akapit pierwszy), 2) ocenę "obecnie proponowanych" zmian w ustawach "dotyczących podstaw polskiego samorządu" (akapit drugi) – poprzez stwierdzenie że "mogą podważyć ustrój państwa", 3) w akapicie trzecim: a) ocenę - poprzez wyrażenie "spowoduje [to] zahamowanie rozwoju lokalnego, zgodnego z oczekiwaniami mieszkańców" działań określanych jako "ograniczenie prawa wyborczych obywateli, pozbawienie przedstawicieli mieszkańców gmin samodzielności w realizacji zadań publicznych, swobody w gospodarowaniu ich wspólnych majątkiem, wolności we współdziałaniu z innymi jednostkami"; b) ocenę – poprzez stwierdzenie "to odejście od demokracji" działań opisanych jako "odbieranie kompetencji gminom, powiatom i województwom, przekazywanie ich administracji centralnej, oddalonej od obywateli i poddanej ich kontroli" c) akapit kończy zdanie "Stanowczo się temu sprzeciwiamy". Czwarty akapit zawiera zdanie "Domagamy się, aby rządzący i stanowiący prawo przestrzegali i szanowali konstytucyjne zasady ustroju naszego państwa, które przypominamy w niniejszej Karcie". Po tym zdaniu następuje 17 punktów formułujących owe "zasady ustroju", pogrupowanych w częściach zatytułowanych: "Mieszkańcy" (pkt 1 – 2), "Jednostki samorządu terytorialnego" (pkt 3- 5), "Finanse samorządowe" (pkt 6 – 9), "Majątek" (pkt 10), "Organizacja i współdziałanie" (pkt 11 – 14), "Granice i terytoria społeczności lokalnych i regionalnych" (pkt 15-16), "Konsultowanie" (pkt 17).

W ocenie Sądu I instancji, analiza całej treści uchwały Rady Powiatu potwierdza, że jest ona uchwałą nienormatywną, aktem niewładczym, wyrażającym stanowisko w sprawie. Świadczy o tym zarówno wskazanie w § 1 uchwały, iż jest ona "wyrazem poparcia dla zbioru wartości", nazwanie przedstawionego przez Radę stanowiska "Kartą samorządności", jak też brak w samym akcie zwrotów, którym można by przypisać charakter nakazu czy zakazu odnośnie działania podmiotów zewnętrznych,

niepodporządkowanych organizacyjnie i służbowo, wkraczających w sferę ich uprawnień. Wbrew stanowisku Wojewody z wypowiedzią o charakterze władczym w przedmiotowym przypadku nie można utożsamiać takich wyrażen jak "Domagamy się, aby rządzący i stanowiący prawo przestrzegali i szanowali konstytucyjne zasady ustroju naszego państwa (...)". Domagać się oznacza "usilnie dopominać się o coś, żądać, wymagać" np. domagać się ukarania winnych (Uniwersalny słownik języka polskiego" Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003). "Domaganie się" można mieć różny charakter. Domagać się ukarania winnych może zarówno prokurator w akcie oskarżenia skierowanym do sądu, jak też dziennikarz w artykule prasowym opisującym jakieś zdarzenie w jego ocenie niezgodne z prawem. W pierwszym przypadku "domaganie się" oparte jest na przepisach prawa ściśle wskazujących nie tylko kompetencje, ale także tryb działania organów państwa jak też obowiązek działania sądu w odpowiedzi na przedłożony mu akt oskarżenia. W drugim przypadku "domaganie się" także jest oparte na przepisach prawa, tyle że określających wolność słowa i wolność prasy (art. 54 ust. 1 i art. 14 Konstytucji RP) – co samo w sobie nie oznacza, że owo "domaganie się" jest działaniem władczym. Stanowisko Wojewody w przedmiotowej sprawie – także co do prawotwórczego charakteru uchwały Rady Powiatu – pomija analizę całości tej uchwały, a opiera się wyłącznie na wyrwanych z kontekstu jej fragmentach. Tymczasem cała treść uchwały Rady Powiatu świadczy o tym, że mamy do czynienia z uchwałą z uchwałą nienormatywną, jak też z uchwałą, która nie została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. W istocie Rada jedynie, w obliczu postrzegalnych powszechnie prób ustawodawcy mających na celu naruszenie zasad jakie leżały u podstaw budowy i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce przedstawiła publicznie swoje stanowisko deklarując chęć uczestnictwa w dyskusji publicznej dotyczącej reżimu prawnego, w którym samorządy terytorialne muszą funkcjonować. Uznanie, że uchwała zakwestionowana przez Wojewodę zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym ma charakter niewładczy oznacza – co wyżej już zaznaczono, że wystarczającą podstawą prawną do jej podjęcia jest norma o charakterze kompetencyjnym, którą jest też wskazany w uchwale art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zdaniem Sądu I instancji błędnie Wojewoda kwestionuje § 15 ust. 2 Statutu Powiatu Wąbrzeskiego jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rady Powiatu. Zgodnie z tym przepisem rada powiatu, w formie uchwał, wyraża opinie i zajmuje stanowisko w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych. Zgodnie z obowiązującym Statutem Powiatu istniała zatem możliwość

podjęcia przez Radę uchwały przedstawiającej stanowisko Rady odnośnie kwestii działań ustawodawcy, które odnoszą się także do spraw objętych kompetencją powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego. Istniała zatem w ocenie Sądu podstawa prawna do podjęcia przedmiotowej uchwały. Nie ma też norm, które ograniczałyby Radzie w sensie przedmiotowym tematykę takich uchwał.

Sąd I instancji wskazał, że ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie zakazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego występowania z deklaracją czy apelem. Uchwała jest nie jedyną, lecz główną formą uzewnętrzniania woli rady. W praktyce organ stanowiący podejmuje także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska itp. Takie apele czy deklaracje, mieszczą się w mającej kilkaset lat tradycji prawa do petycji. Statut powiatu jest aktem prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Materia statutowa nie została ujęta w sposób kazuistyczny w przepisach ustaw samorządowych. Mimo rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie, uprawnione obecnie pozostaje przyjęcie przeważającego poglądu, zgodnie z którym pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie kazuistyczne. Milczenie ustawodawcy nie oznacza zakazu wypowiedzania się na dany temat w statucie. W ramach konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wspólnoty samorządowe posiadają autonomię statutową, gdyż sprawy te określane są przez nie "w granicach ustaw". Wskazany wyżej przepis Statutu, nie ograniczający tematyki uchwał zawierających stanowisko rady powiatu, nie może być uznany za niezgodny z przepisami prawa, a tym samym nie mogący być podstawą podjęcia uchwały – stanowiska przez radę powiatu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wskazał, że wbrew stanowisku Wojewody, deklaracja bądź apel nie musi dotyczyć wyłącznie spraw publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, zastrzeżonych ustawami na rzecz powiatu – w przeciwieństwie do działań władczych, które muszą być oparte na normach prawa materialnego. Przedmiotowa uchwała uznająca za własne stanowisko Rady Powiatu stanowisko określone w Karcie samorządności dotyczy sfery autonomii samorządu terytorialnego, która jest istotna dla organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP) i może być przedmiotem ich troski także w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym czy ponadlokalnym. Skoro uchwała w sprawie przyjęcia Karty samorządności nie jest ani aktem prawa miejscowego, ani innym prawnym aktem indywidualnym, którym Rada ingerowałaby w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy samorządowych, bądź

jakiegokolwiek instytucji Powiatowi podległej, czy osób fizycznych, bądź prawnych - brak było zatem podstaw do żądania, by taka uchwała musiała być oparta na normie prawa materialnego, koniecznych dla działań Rady w sferze prawotwórczych uprawnień samorządu terytorialnego. Stanowisko jest bowiem aktem o charakterze niewładczym. Karta samorządności jako apel rady powiatu nie stanowi skierowanego do władzy wykonawczej i ustawodawczej żądania (któremu odpowiada obowiązek tej władzy), aby przestrzegała i szanowała konstytucyjne zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, lecz stanowi formę wyrażenia przekonań konkretnego powiatu posiadającego na mocy art. 165 ust. 1 zd. 1 Konstytucji osobowość prawną, w sprawach dotyczących tego powiatu, któremu wobec tego przysługuje - tak jak każdej osobie prawnej - prawo do występowania w obrocie, w tym wyrażania swoich poglądów, a dzieje się to poprzez organy powiatu, w szczególności radę powiatu. W żaden sposób stanowisko (apel) rady powiatu nie prowadzi do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Przestanką stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu jest istotna sprzeczność uchwały z prawem (art. 79 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym). Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu powiatu przez wojewodę może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu, a takiego w tej sprawie brak. Wskazane w przedmiotowej uchwale Rady Powiatu przepisy ustawy o samorządzie powiatowym oraz Statutu Powiatu stanowiły podstawę prawną do podjęcia uchwały, a więc czyniony przez Wojewodę zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji jest niezasadny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze na podstawie art. 148 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł skargę kasacyjną zaskarżając wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

- 1) przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy - art. 141 § 1 i 4 oraz art. 148 p.p.s.a. przez błędne ustalenie:
 - a) że „z wypowiedzią o charakterze władczym w przedmiotowym przypadku nie można utożsamiać takich wyrażen jak „Domagamy się aby rządzący i stanowiący prawo przestrzegali i szanowali konstytucyjne zasady ustroju naszego państwa”, gdyż wyraz domagać się ma wiele znaczeń i ma różny charakter, co nie pozwala na ustalenie przyjętych przez Sąd motywów rozstrzygnięcia;

- b) że brak jest określonego przepisu, który byłby naruszony w niniejszej sprawie w świetle art. 79 ust. 1 i 4 ustawy;
- 2) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:
- a) art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) w zw. z art. 7 i art. 163 Konstytucji RP przez przyjęcie, że rada powiatu na ich podstawie może formułować apele dotyczące praworządnego działania w sprawach ustroju Państwa, skierowane do organów władzy publicznej znajdujących się poza właściwością organów powiatu;
 - b) § 15 ust.2 Statutu Powiatu Wąbrzeskiego przez przyjęcie, że rada powiatu na ich podstawie może formułować apele dotyczące praworządnego działania w sprawach ustroju Państwa, skierowane do organów władzy publicznej znajdujących się poza właściwością organów powiatu.

Wskazując na powyższe zarzuty wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, ewentualnie wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Związek Powiatów Polskich z siedzibą w Warszawie w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości i zasądzenie od skarżącego kasacyjnie na jego rzecz kosztów postępowania.

Powiat Wąbrzeski w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości i zasądzenie od skarżącego kasacyjnie na jego rzecz kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach. Zarzut naruszenia przepisów postępowania oraz przepisów prawa materialnego nie jest zasadny. Według art. 148 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi, sąd administracyjny uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, uchyla rozstrzygnięcie. Sąd administracyjny właściwy jest do kontroli zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Artykuł 148 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie określa rodzaju naruszenia przepisów prawa, które uzasadnia uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego. Podstawą do wyprowadzenia jest regulacja w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.). Według art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”. Artykuł 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie reguluje rodzaju naruszenia przepisów prawa będących podstawą zastosowania sankcji nieważności uchwały, a jedynie wyznacza granice jej stosowania, stanowiąc w art. 79 ust. 4, że „W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, organiczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa”. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że jednym z rodzajów naruszenia przepisów prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności jest podjęcie przez radę powiatu uchwały bez podstawy prawnej. Działanie bez podstawy prawnej to działanie w sferze nie objętej regulacją prawną, działanie zastrzeżone do właściwości innego organu władzy publicznej, do innej formy działania. Ten wymóg działania na podstawie prawnej wynika z konstytucyjnej zasady praworządności. Według art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. To związanie działania na podstawie i w granicach prawa wyznacza zakres właściwości organów władzy publicznej wykonywania zadań publicznych. Związanie zasadą praworządności nie pozbawia władzy publicznej zdolności do uczestniczenia w życiu publicznym, w tym wyrażania stanowiska w sprawach publicznych. Odnieść to należy nie tylko do samorządów zawodowych, związków zawodowych, ale również do jednostek samorządu terytorialnego. Ma to podstawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 15 ust. 1 stanowi o tym, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej oraz w art. 16 ust. 2 stanowi o tym, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej to wykonywanie zadań publicznych w ramach wyznaczonych ustawami. Wykonywanie zadań publicznych wymaga wyznaczenia ustawami zakresu przedmiotowego tej władzy,

form jej wykonywania. Nie wyczerpuje to uczestniczenia przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawach publicznych. Oznacza to, że nie można wykluczyć wypowiedzi organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach publicznych, w tym co do kierunku zmian regulacji prawnych. Takie wypowiedzi formułowane przez organy samorządu nie mają waloru aktu prawnego, nie mają zatem mocy rodzącej obowiązek ustosunkowania się przez właściwy organ państwowy, w tym władzę ustawodawczą. Nawet zatem nadanie wypowiedzi brzmienia kategorycznego "domagamy się" nie ma mocy środka prawnego, który wiąże organ państwowy. Objęta rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała nie stanowi aktu wykonywania zadań publicznych, a jest wypowiedzią co do kierunku zmian regulacji prawnych. W zaskarżonym wyroku Sąd w pełni zasadnie wywiódł co do charakteru uchwały jako wypowiedzi, stanowiska w sprawach autonomii samorządu terytorialnego. Nie stanowi zakwestionowana uchwała aktu prawa miejscowego, ani też uchwały ingerującej w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy samorządowych, jak i praw lub obowiązków osób fizycznych czy prawnych. Podejmowanie w takim przedmiocie uchwał jak wypowiedzi w sprawach publicznych nie wymaga podstawy prawnej w przepisie prawa, a tym samym nie zostają podjęte z naruszeniem prawa. Nie można zatem zarzucić, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Zastosowanie wobec takich uchwał sankcji nieważności rozstrzygnięciem nadzorczym stanowi naruszenie prawa, a tym samym wypełnia podstawę prawną zastosowania środka prawnego przez sąd administracyjny na mocy art. 148 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie został zatem naruszony art. 79 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym wyznaczający podstawy prawne do zastosowania sankcji nieważności uchwały. Tym samym nie został naruszony art. 148 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 7 i art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz regulacja § 15 ust. 2 Statutu Powiatu Wąbrzeskiego. Samorząd terytorialny uczestniczy w życiu publicznym, a to oznacza, że poza wykonywaniem zadań publicznych w granicach i na podstawie przepisów prawa nie jest pozbawiony uczestniczenia w życiu publicznym w formach pozaprawnych wypowiedzi, apeli. Zajmowanie stanowiska w sprawach publicznych nie wymaga podstawy prawnej, nie rodzi bowiem po stronie organów właściwych obowiązku ich rozpoznania, a tym bardziej rozstrzygnięcia uwzględniającego.

W tym stanie rzeczy, skoro skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach, na mocy art. 184 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

Na podstawie art. 204 pkt 2) ustawy –Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Artur Pająk
sekretarz sądowy