

13. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 18 stycznia 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 1823/06** (wyrok jest prawomocny) oddalił skargę Powiatu O. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] lipca 2006 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w O. z dnia [...] czerwca 2006 r. w sprawie nadania Statutu Starostwu Powiatowemu w O.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że samorząd terytorialny charakteryzuje się pewną samodzielnością w wykonywaniu powierzonych mu zadań państwowych, w tym także samodzielnością w rozwiązywaniu swoich wewnętrznych spraw ustrojowych. Znajduje ona umocowanie w przepisach Konstytucji RP oraz w ustawach zwykłych, dotyczących poszczególnych jednostek samorządowych. Przepis art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wskazuje statut, jako źródło regulacji ustrojowych jednostki samorządowej, uchwalony w granicach ustaw. Sąd podał, że powiat, jako jednostka samorządu terytorialnego, działa w oparciu o statut, który – według brzmienia art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), stanowi o ustroju powiatu. Zatem to powiat winien posiadać statut, określający szczegółowo kwestie związane z realizacją powierzonych prawem zadań. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa natomiast regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu.

Zdaniem Sądu, na podstawie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym można wyprowadzić wniosek, że starostwo jest aparatem pomocniczym samego powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego, służącym obsłudze organów powiatu i jako takie nie ma odrębnego bytu. Starostwo to struktura pracownicza, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organów powiatu. Dlatego też ustawodawca uznał, że w przypadku starostwa wystarczającą podstawą jego funkcjonowania będzie regulamin organizacyjny.

Sąd wskazał również, że ustawa o samorządzie powiatowym nie nadaje starostwu powiatowemu statusu jednostki organizacyjnej powiatu (jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych, który m.in. tworzy powiat), a czyni je jedynie aparatem pomocniczym powiatu (organów powiatu), wobec czego nie ma

podstaw, by przyjąć, że jest jednostką budżetową, która winna funkcjonować w oparciu o swój statut, co wywodziła rada powiatu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 2379/06** (wyrok prawomocny) uchylił zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] października 2006 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Wójta Gminy B.

W sprawie tej Sąd zgodził się z organem, że z art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.) wynika zakaz, między innymi dla wójtów gmin, prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności z wyłączeniem działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i w zakresie gospodarstwa rodzinnego. Podkreślił, że w cytowanym przepisie ustawodawca wprowadził generalny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej. Sąd podzielił pogląd zaprezentowany w wyroku NSA z 12 stycznia 2006 r. o sygn. akt II OSK 787/05, zgodnie z którym działalność prowadzona w stowarzyszeniu jest działalnością gospodarczą także wtedy, gdy dochody z niej są przeznaczone wyłącznie na cele statutowe.

Sąd uchylił jednakże zarządzenie zastępcze wojewody, gdyż stwierdził, że wydając je, organ naruszył art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.), poprzez uniemożliwienie Wójtowi Gminy B. złożenia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. W sprawie tej rada gminy nie wydała uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, a więc obowiązki i uprawnienia przewidziane w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta przeszły na organ nadzoru, który podjął czynności określone w art. 98 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Sąd podkreślił, że w art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca zamieścił odesłanie do art. 98, nakazując odpowiednie stosowanie tego przepisu do zarządzenia zastępczego. Wojewoda powinien zatem umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień, a następnie w przypadku zaistnienia wątpliwości podjąć dalsze czynności.

Na uwagę zasługuje również sprawa ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwał, dotyczących wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 lipca 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 1026/07** (wyrok prawomocny) uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego, stwierdzające nieważność uchwał Rady Powiatu G. w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Organ stwierdził nieważność wskazanych uchwał gdyż w głosowaniu nad nimi uczestniczyły dwie osoby, które *de facto* nie były radnymi, lecz kandydatami na radnych (w stosunku do nich nie została wyczerpana procedura związana z prawidłowym objęciem mandatu radnego, bowiem Rada Powiatu G. nie wygasła mandatu 2 radnych i nie podjęła uchwały na kolejnej sesji o wstąpieniu na ich miejsce nowych radnych).

Sąd, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego, stwierdził, że narusza ono przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo do sądu gwarantowane Konstytucją RP nie może w ogóle stanowić przedmiotu rozstrzygnięcia przez organy nadzorcze, a tym samym nie może być „odebrane” mocą jakiegokolwiek aktu prawnego, tym bardziej mocą rozstrzygnięcia nadzorczego władzy wykonawczej. Sąd wskazał, że prezentowany pogląd koresponduje z wykładnią art. 79 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Racjonalny ustawodawca w sposób szczególny w ustawie unormował kwestie związane z prawem zaskarżalności uchwał do Sądu. A mianowicie art. 79 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że organ nadzoru nie może wstrzymać wykonania uchwały o zaskarzeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do Sądu. Analogiczne stanowi art. 80 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Te szczególne uregulowania jednoznacznie świadczą, że wolą ustawodawcy było stworzenie dodatkowych *lex specialis* gwarancji, że prawo do zaskarżenia, prawo do sądu w relacji władzy wykonawczej do samorządowej nie będzie mogło zostać ograniczone, zamknięte, czy też wstrzymane. Sąd podkreślił, że prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądowym. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 9 marca 1999 r. o sygn. akt II SA/kd 2532/98 wyraził pogląd, iż „stwierdzenie nieważności uchwały o wyborze zarządu nie pozbawia tego organu uprawnienia do skutecznego podjęcia uchwały będącej podstawą do wniesienia skargi na

rozstrzygnięcie nadzorcze w tym przedmiocie. Inna interpretacja prowadziłaby do pozbawienia powiatu ochrony sądowej”. W dalszej części tego uzasadnienia stwierdzono, że zasadą powinno być poszukiwanie takiej wykładni, która nie będzie prowadziła do pozbawienia powiatu prawa do ochrony sądowej i zaskarżania aktów nadzoru. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jednoznacznie stwierdził, że Wojewoda Mazowiecki nie miał żadnych podstaw prawnych do orzekania w materii prawa do sądu.

Interesująca sprawą, która może być analizowana m.in. pod kątem skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, była sprawa ze skargi W. na zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] marca 2007 r. w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Prezydenta W.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 31 lipca 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 613/07** (wyrok jest prawomocny) uchylił wymienione zarządzenie zastępcze. Zaskarżony akt podjęty został m.in. na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co do których to przepisów Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07 orzekł, że są one niezgodne odpowiednio z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP. Przepisy te utraciły moc 19 marca 2007 r. (data ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Nr 48, poz. 327). W dacie podejmowania przez Wojewodę Mazowieckiego zaskarżonego zarządzenia zastępczego przepisy te obowiązywały.

Rozważenia przez Sąd w niniejszej sprawie wymagała kwestia, czy oceniając legalność zaskarżonego zarządzenia zastępczego, Sąd powinien był stosować przepisy art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta w związku z art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że z art. 177, art. 178 ust. 1 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji RP dla sądów wynika powinność odmowy zastosowania przepisów niezgodnych z Konstytucją RP (tak też Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2001 r. sygn. akt III ZP 30/2000, OSNAPiUS 2001/23/685). Nadto, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja RP stanowi inaczej. Sąd wskazał, że ani brzmienie Konstytucji RP (art. 178 ust. 1), ani wyłączność orzekania o niekonstytucyjności ustaw *in abstracto*, właściwa Trybunałowi Konstytucyjnemu, nie sprzeciwiają się tezie, że – co do zasady

– sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji RP także wtedy, gdy to bezpośrednio stosowanie przybiera postać odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającej w sprzeczności z Konstytucją RP (tak: wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt V SA 613/00, Głosa 2001/4/31 wraz z glosą aprobującą L. Leszczyńskiego, OSP 2001/5/82).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że przepis przewidujący wygaśnięcie mandatu wójta na skutek niezłożenia w oznaczonym terminie oświadczeń majątkowych (art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta) został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 31 ust. 3, a także art. 2 Konstytucji RP nie z powodu samego wprowadzenia takiej sankcji, lecz z tego powodu, że sankcja ta była automatyczna i bezwzględna. Automatyzm i rygoryzm decyzji dotyczy także czynnego prawa wyborczego wyborców, których decyzja wyborcza jest automatycznie unicestwiona, przez stosunkowo błahą, przejściową okoliczność, którą można byłoby poddać sanacji, gdyby istniała po temu odpowiednia procedura. Tak więc automatyzm sankcji wygaśnięcia mandatu nie jest konieczny po to, aby uzyskać samo złożenie oświadczenia (zakreślenie terminu, wezwanie do złożenia) i tym samym, aby zostały zrealizowane zamierzenia ustawodawcy związane z obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych (*ratio legis* obowiązku składania oświadczeń). Oznacza to naruszenie proporcjonalności ze względu na brak konieczności tak drastycznej ingerencji ustawodawcy (wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

Sąd wskazał też, że Trybunał Konstytucyjny uznał przepis art. 24j ust. 3 u.s.g. za niezgodny z Konstytucją RP z powodu naruszenia zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) przez użycie pojęcia niedookreślonego przy określeniu początku biegu terminu złożenia oświadczenia majątkowego. Wskazał, że użycie pojęcia niedookreślonego „dzień wyboru” przy określaniu początku biegu terminu złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 24j ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym narusza zasady prawidłowej legislacji. Przepis ten – poprzez kumulację niejasności – stwarza „pułapkę dla obywatela”.

W niniejszej sprawie niesporne było, że H. G. złożyła Wojewodzie Mazowieckiemu oświadczenie o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka w dniu 28 grudnia 2006 r. Z uwagi na to, że przepis art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym – określający początek biegu terminu złożenia tego

oświadczenia – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odstępując od stosowania tego przepisu ustawy o samorządzie gminnym, za wadliwe uznał ustalenie organu, iż Prezydent W. H. G. uchybiła terminowi do złożenia przedmiotowego oświadczenia majątkowego.

Z tego względu, WSA w Warszawie stwierdził, że zastosowanie wobec H.G. sankcji w postaci wygaśnięcia mandatu za uchybienie terminu do złożenia oświadczenia majątkowego o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, jest bezprzedmiotowe. Sama zresztą sankcja za uchybienie terminowości złożenia oświadczenia majątkowego, uregulowana w przepisie art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, jako naruszająca zasadę proporcjonalności, jest również niezgodna z Konstytucją RP. Sąd orzekł, że zaskarżone zarządzenie zastępcze podjęte zostało na podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją RP, przez co samo Konstytucję RP narusza.

Wyrokami z dnia 24 sierpnia 2007 r. o **sygn. akt VIII SA/Wa 344/07** oraz 13 czerwca 2007 r. o **sygn. akt VIII SA/Wa 293/07 (6262)** – orzeczenia prawomocne - Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy w K. i uchwały Rady Gminy w J. w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego, w związku z niezłożeniem w terminie 30 dni od dnia złożenia ślubowania, oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Sąd podniósł, że bezspornym jest, iż skarżący, składając oświadczenie o swoim stanie majątkowym po upływie 30 dniowego terminu od dnia złożenia ślubowania, naruszyli dyspozycję art. 24 h ust. 4 u. s. g. Uchwała, będąca przedmiotem zaskarżenia, zastała podjęta m. in. na podstawie art. 190 ust. 1 pkt 1 a ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, co do którego to przepisu Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 marca 2007 roku orzekł, że jest on niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednakże Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W niniejszej sprawie tak się nie stało, w związku z czym omawiany przepis, którego niezgodność z Konstytucją została stwierdzona, utracił moc 19 marca 2007 roku – data ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Nr 48, poz. 327). Przepis art. 190 ust. 1 pkt 1 a ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw utracił moc z

datą ogłoszenia wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 8/07, to jest z dniem 19 marca 2007 roku, co oznacza, że w dacie podejmowania przez Rady Gmin zaskarżonej uchwały przepis ten obowiązywał. W związku z tym, rozważenia wymaga kwestia, czy podjęta uchwała w rozważanym stanie faktycznym i prawnym winna być wyeliminowana z obrotu prawnego. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej i jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. Natomiast przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Z tych unormowań wynika, że przepisy Konstytucji są prawem najwyższej rangi oraz, że podlegają tak jak i przepisy innych ustaw, bezpośredniemu stosowaniu przez sąd. Oznacza to, że w omawianej sprawie Sąd władny był dokonać oceny zgodności zaskarżonej uchwały bezpośrednio z przepisami Konstytucji, zwłaszcza w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepis, na podstawie którego uchwała została podjęta, jest niezgodny z tą Konstytucją. Za celowością badania przez Sąd zgodności przedmiotowej uchwały bezpośrednio z przepisami Konstytucji, z pominięciem przepisu art. 190 ust. 1 pkt 1a, którego niekonstytucyjność została stwierdzona dopiero po jej podjęciu, przemawiają także uregulowania zawarte w art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 272 § 1 P.p.s.a. W myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania. Natomiast art. 272 § 1 P.p.s.a. stanowi, że można żądać wznowienia postępowania również w przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.