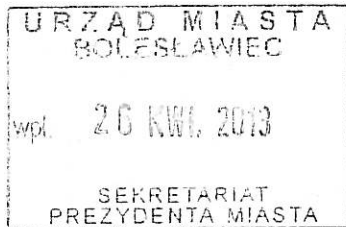




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2013 r.

NK-N10.4131.362.2012.MS6



OR II  
Ksero dla RP  
Zawieszka

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu  
ul. Św. Mikołaja 78/79  
50-126 Wrocław

za pośrednictwem  
Rady Miasta Bolesławiec

**Skarżący:** Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru,  
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

**Strona przeciwna:** Rada Miasta Bolesławiec  
Rynek 41-Ratusz, 59-700 Bolesławiec

Urząd Miasta Bolesławiec  
Sekretariat

7384.2013.DGK

Wpłynęło dn. 26-04-2013  
Przyjęto przez:  
Iwona Głowacz



### Skarga

na uchwałę Nr XXX/237/2012 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 28 listopada 2012 roku w sprawie utraty mocy uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 54 § 1 oraz art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) **zaskarżam w całości** uchwałę Nr XXX/237/2012 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 28 listopada 2012 roku w sprawie utraty mocy uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej

w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących, **zarzucając** podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 31 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Jednocześnie **wnoszę o:**

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały w całości,
- 2) zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2012 r. Rada Miejska w Bolesławcu podjęła uchwałę Nr XXX/237/2012 w sprawie utraty mocy uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących.

Uchwała, przesłana pismem z dnia 30 listopada 2012 r. o nr OR-II.0711.30.12.2012, wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 grudnia 2012 r.

Jednakże ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwale obliguje Wojewodę do wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na uchwałę.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 31 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwałą Nr XXX/237/2012 Rada Miejska w Bolesławcu uchyliła moc obowiązującą uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących. W § 3 uchwały Rada uchwaliła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Rada Miejska w Bolesławcu podjęła uchwałę Nr XXX/237/2012, powołując się w podstawie prawnej na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „*Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.*”

**Dowód:** Uchwała Rady Miasta Bolesławiec Nr XXX/237/2012 w sprawie utraty mocy uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę

Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących (w aktach Miasta Bolesławiec).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXX/237/2012 została podjęta bez podstawy prawnej. Przywołany w podstawie przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie stanowi bowiem samodzielnej podstawy prawnej do przyjęcia regulacji uchwały rady gminy.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, iż uchwała Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących została podjęta na podstawie art. 31 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.): „1. Rady gmin uchwalą i ogłoszą w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. wykazy aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nadal obowiązujących na obszarze tych gmin. 2. Wykazy, o których mowa w ust. 1, sporządzone przez rady miejskie miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi obejmują akty prawa miejscowego, wydane przez rady narodowe tych miast w zakresie art. 26 ustawy, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3. 3. Wojewodowie ogłoszą w wojewódzkich dziennikach urzędowych wykazy, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od powzięcia odpowiedniej uchwały przez radę gminy. 4. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa w ust. 1, tracą moc z dniem ogłoszenia wykazów. 5. Do czasu uregulowania na podstawie odrębnych przepisów pozostają w mocy przepisy dotyczące zasad i trybu wydawania oraz rozpowszechniania wojewódzkich dzienników urzędowych.”

Zaskarżoną uchwałą Rada Miasta Bolesławiec postanowiła o utracie mocy obowiązującej własnej uchwały podjętej na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Przepis ten zawierał kompetencje dla rad gmin do podejmowania uchwał w przedmiocie ogłoszenia wykazu aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed wejściem w życie Przepisów wprowadzających i nadal obowiązujących na obszarze gmin.

Pozbawioną (zaskarżoną uchwałą) mocy obowiązującej, uchwałą z dnia 20 grudnia 1990 r. Rada Miasta Bolesławiec ustaliła wykaz takich aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Poprzez wydanie tej uchwały kompetencja z art. 31 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wprowadzając została skonsumowana (por. wyrok NSA z 19 maja 1993 r., SA/Ka 623/93, ONSA 1994/4/127). Poprzez jednorazowe, władcze rozstrzygnięcie organu stanowiącego został ukształtowany porządek prawny obowiązujący na terenie miasta Bolesławiec na dzień wejścia w życie tej uchwały.

Wskazany art. 31 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wprowadzających miał charakter przepisu intertemporalnego. Jego celem było uporządkowanie stanu prawnego w związku z wejściem w życie ustawy o samorządzie gminnym i powołaniu do życia nowego systemu organów administracji publicznej.

Dlatego też po podjęciu tej uchwały w trybie i w terminach wskazanych w art. 31 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych rada gminy utraciła kompetencje do podejmowania uchwał w tym zakresie.

Zaskarżoną uchwałą Rada Miasta Bolesławiec co prawda nie rozstrzygała bezpośrednio o mocy prawnej aktów prawnych, o których mowa we wskazanym wyżej przepisie, ale opierając się na art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym orzekła o utracie mocy obowiązującej takiej uchwały. Tym samym, pośrednio, podjęła rozstrzygnięcie w przedmiocie istnienia bądź nieistnienia w obrocie prawnym określonej kategorii aktów prawnych.

Tymczasem brak w aktualnym porządku prawnym tego typu upoważnienia dla rady gminy. Upoważnienia takiego nie można wywodzić ani z art. 31 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, ani z innych przepisów prawa, w tym przepisów ustrojowych.

Warto także wskazać, iż akty prawne, których dotyczyła pozbawiona mocy prawnej uchwała miały charakter aktów prawa miejscowego. Ich uchylenie lub wygaśnięcie było skutkiem określonych zdarzeń prawnych o charakterze prawotwórczym (zmiana przepisów, podjęcie nowych aktów wykonawczych na podstawie nowych upoważnień). Skutków takich nie można, nawet pośrednio, wywodzić z samego faktu podjęcia zaskarżonej uchwały, gdyż nie można jej przypisać charakteru aktu prawa miejscowego.

Zaskarżona uchwała Rady Miasta Bolesławiec została podjęta bez podstawy prawnej i jako taka w sposób istotny narusza porządek prawny.

Nie do zaakceptowania jest także argumentacja Pana Przewodniczącego Rady Miasta Bolesławiec, że istniała potrzeba uchylenia uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących. Jak już wyżej wskazano uchwała Nr XI/47/90 została wydana i opublikowana z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Akt prawny wydany, bez upoważnienia ustawowego nie może uchylić aktu prawnego wydanego na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy.

**Dowód:** Pismo Pana Przewodniczącego Rady Miasta Bolesławiec o sygn. OR-II.0711.30.12.2012 z dnia 31 stycznia 2013 r. (w aktach Miasta).

Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym. W omawianym przypadku brak jednakże podstaw prawnych do podjęcia Nr XXX/237/2012 w sprawie utraty mocy uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących.

Rada Miasta Bolesławiec podjęta przedmiotową uchwałą na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustala zakres i przedmiot stanowiących kompetencji rady gminy. Formułuje on zasadę domniemania

właściwości rady przekazując do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Norma kompetencyjna zawarta w omawianym przepisie określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ustawy ustrojowej nie stanowi więc samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego (patrz: wyrok NSA w Warszawie, sygn. akt II OSK 269/11). W omawianej sytuacji brak jednakże przepisów prawa materialnego uprawniających Radę Miasta Bolesławca do podjęcia uchwały Nr XXX/237/2012 w ramach upoważnienia z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Tak więc do podjęcia oraz do publikacji w dzienniku urzędowym województwa dolnośląskiego uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących istniała wyraźna podstawa, podczas gdy brak jest podstaw prawnych do podjęcia uchwały Nr XXX/237/2012 w sprawie utraty mocy uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących. Dodatkowo należy podkreślić, iż brak podstaw prawnych także do publikacji tego aktu prawnego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy od publikacji aktu prawnego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Normy takiej nie zawiera także żadna inna ustawa, w tym w szczególności ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172). Zgodnie z art. 13 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są akty prawa miejscowego, przy czym o takim charakterze aktu decyduje ich treść, a zwłaszcza generalny i abstrakcyjny charakter norm zawartych w takim akcie. Do drugiej kategorii można zaliczyć akty wymienione w pkt 3 – 9 art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które pomimo dużej różnorodności pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej, podlegają ogłoszeniu w oparciu o przepisy tej ustawy. Trzecią kategorię stanowią akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym nakazują odrębne przepisy (tzn. niezamieszczone w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych). Przepisem takim nie jest art. 31 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych ponieważ odnosi się on jedynie do uchwały uchylanej. Równocześnie katalog zawarty w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie zawiera przepisu szczególnego, na mocy którego publikacja przedmiotowej uchwały byłaby konieczna. Nie można więc zaakceptować wyjaśnień Pana Przewodniczącego Rady Miejskiej, że dokonanie publikacji nie narusza ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W ocenie organu nadzoru treść uchwały nie pozwala także na przyjęcie stanowiska, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Jak wynika z treści

uchwały, ma ona jednokrotne zastosowanie- utrata mocy obowiązującej uchwały Nr XI/47/90. Uchwała Nr XXX/237/2012 ta nie posiada zatem przymiotu abstrakcyjności, niezbędnego do zakwalifikowania jej do kategorii aktów prawa miejscowego.

Wobec powyższego, należy podkreślić, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Należy więc stwierdzić, iż uchwała Nr XXX/237/2012 w sprawie utraty mocy uchwały Nr XI/47/90 Rady Miejskiej w Bolesławcu z dnia 20 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Miejską Radę Narodową w Bolesławcu i Prezydenta Miasta Bolesławca przed dniem 27 maja 1990 r. i nadal obowiązujących została podjęta bez podstawy prawnej i narusza prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze powyższe, przedmiotowa skarga jest uzasadniona.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

  
Aleksander Marek Skorupa

Załączniki:

-odpis skargi.