

**UCHWAŁA Nr XVI/ 132 /2016**  
**RADY MIEJSKIEJ W WYRZYSKU**

z dnia 7 stycznia 2016 roku

**w sprawie odpowiedzi na skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wyrzysku w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Burmistrza Wyrzyska.**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn.zm.) Rada Miejska w Wyrzysku uchwała, co następuje:

§ 1. 1. Rada Miejska w Wyrzysku przedkłada Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu odpowiedź na skargę złożoną na uchwałę Nr XII/105/2015 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 28 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Burmistrza Wyrzyska.

2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Wyrzyska.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

  
Stefan Rymer

## Uzasadnienie

**do uchwały Nr XVI/132 /2016 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 7 stycznia 2016 r. w sprawie odpowiedzi na skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wyrzysku w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Burmistrza Wyrzyska.**


Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi.

Organ, którego skarga dotyczy zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. W niniejszej sprawie termin 30 dni liczony jest od dnia 23 grudnia 2015 roku. W przypadku nie zastosowania się do powyższych obowiązków, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi kary grzywny (art. 55 ww. ustawy).

W ocenie Rady Miejskiej w Wyrzysku skarga Z. M. z dnia 23 grudnia 2015 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Rady Miejskiej w Wyrzysku Nr XII/105/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Burmistrza Wyrzyska jest niedopuszczalna.

Argumenty faktyczne i prawne przemawiające za podjęciem przedmiotowej uchwały zawiera załącznik do uchwały.

Z uwagi na powyższe, podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ gminy ww. ustawą.

Przewodniczący Rady  
  
Stefan Rymer

Załącznik  
do uchwały Nr XVI/132/2016  
Rady Miejskiej w Wyrzysku  
z dnia 7 stycznia 2016 r.

Wyrzysk, dnia     stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
Wydział IV  
ul. Ratajczaka 10/12  
61-815 Poznań

Skarżący:

.....  
.....  
.....

Organ:

Rada Miejska w Wyrzysku  
Ul. Bydgoska 29  
89-300 Wyrzysk  
reprezentowana przez Burmistrza Wyrzyska

#### ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) Burmistrz Wyrzyska przekazuje skargę ..... z dnia 21 grudnia 2015 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Wyrzysku Nr XII/105/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Burmistrza Wyrzyska i wnosi o:

- 1) odrzucenie w/w skargi jako niedopuszczalnej, ewentualnie o
- 2) oddalenie skargi;
- 3) zasądzenie od Skarżącego na rzecz Organu kosztów postępowania.

#### Uzasadnienie

Pismem z dnia 21 grudnia 2015 r. .... wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wyrzysku Nr XII/105/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Burmistrza Wyrzyska.



W/w skarga dotyczy uchwały podjętej w wyniku rozpoznania skargi wniesionej w trybie art. 227 (Dział VIII „Skargi i wnioski”) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. –Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.). W myśl powołanego przepisu przedmiotem skargi powszechnej może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

W odniesieniu do powyższego w obowiązującym orzecznictwie sądowo - administracyjnym panuje ugruntowany pogląd, że wskazana w w/w przepisie k.p.a. skarga jest odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, których naruszenie nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego. Skargi takie są załatwiane w samodzielnym, jednoinstancyjnym postępowaniu uproszczonym, kończącym się czynnością materialno - techniczną tj. zawiadomieniem o sposobie załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi. W postępowaniu tym nie rozstrzyga się konkretnej sprawy administracyjnej, nie jest wydawany akt administracyjny, ani dokonywana czynność z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (patrz: Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 07.12.2012 r. sygn. akt: III SA/Łd 952/12; Komentarz do art. 227 k.p.a. – Barbara Adamiak/Janusz Borkowski, Kodeks Postępowania Administracyjnego, Komentarz, wydanie 12, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2012). Tym samym należy stwierdzić, że ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII k.p.a. nie podlega kontroli sądów administracyjnych.

Sąd administracyjny kontroluje działalność administracji publicznej w zakresie określonym przez ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1 – 3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 6, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;



- 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 –4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 5;
- 10) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

W myśl brzmienia § 3 w/w przepisu sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Jak z powyższego wynika katalog skarg wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. nie obejmuje skargi powszechnej w rozumieniu działu VIII k.p.a. Nie przewidują dopuszczalności zaskarżenia działań realizowanych w ramach w/w postępowania także żadne ustawy szczególne.

Ponadto Organ wskazuje, że do zakresu spraw objętych właściwością sądów administracyjnych, niezależnie od formy, jaka zostanie temu nadana, a więc także wówczas, gdy nastąpi to w formie uchwały (uchwała jest właściwą formą dla działania organu kolegiального, jakim jest rada gminy), nie należy również sposób załatwiania skargi powszechnej przez uprawniony organ (art. 237 § 1 i § 3 k.p.a.).

Powyższe potwierdza teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2002 r. (sygn. akt: IISA/Wr 3121/01), w którym NSA wyraźnie zaznaczył, że sąd administracyjny „nie jest właściwy do rozpoznawania skarg powszechnych w rozumieniu działu VIII k.p.a.. a więc skarg związanych z krytyką należytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników (art. 227 k.p.a.).”

W myśl brzmienia art. 101 § 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Organ zaznacza jednak, że w/w przepis umożliwia zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały podjęte jedynie w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Natomiast w żadnym wypadku nie może być kwalifikowana jako akt podlegający zaskarżeniu na podstawie przepisu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym uchwała podjęta przez radę gminy w trybie postępowania skargowego regulowanego przepisami k.p.a. Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie m.in. w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2002 w. (sygn. akt: II SA/Wr 3121/01), postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 maja 2005 r. (sygn. akt: II SA/Bk 276/05), postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2010 r. (sygn. akt: III SA/Łd 176/10), postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 07.12.2012 r. (sygn. akt: III SA/Łd 952/12).



Mając na uwadze wyżej przytoczone obowiązujące przepisy i orzecznictwo, w ocenie Organu nie budzi wątpliwości, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Wyrzysku podjęta w trybie postępowania skargowego, regulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, nie może być kwalifikowana jako akt podlegający zaskarżeniu na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Skarga na taką uchwałę nie jest skargą na czynność mieszczącą się w zakresie właściwości sądu administracyjnego, a zatem jest niedopuszczalna i w konsekwencji, stosownie do treści art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. podlega odrzuceniu.

Z ostrożności procesowej, gdyby Sąd zakwalifikował skargę ..... do merytorycznego rozpatrzenia, Organ poniżej wywodzi na okoliczność jej oddalenia.

Uchwałą Nr XXX/81/96 z dnia 30 grudnia 1996 r. Rada Miejska w Wyrzysku nadała Straży Miejskiej w Wyrzysku statut. W § 7 ust. 2 Statutu uregulowano strukturę Straży postanawiając, że w skład straży wchodzi Komendant oraz samodzielne stanowiska, a w § 1 ust. 2 postanowiono, że Straż działa w strukturze Urzędu Miasta i Gminy Wyrzysk.

Podstawą prawną do działania Rady w tym zakresie był przepis art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179) zgodnie z którym szczegółowy zakres zadań, obowiązki i uprawnienia straży gminnych (miejskich), a także strukturę, umundurowanie, dystynkcje i uzbrojenie określa statut, nadany przez radę gminy, po porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Powyższy przepis został uchylony z dniem 1 stycznia 1998 r. poprzez skreślenie rozdziału 4, w którego skład wchodził (art. 37 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych; Dz. U. Nr 123, poz. 779).

Rada Miejska w Wyrzysku uchwałą Nr XVIII/124/08 z dnia 29 lutego 2008 r. nadała Straży Miejskiej w Wyrzysku Regulamin.

Następnie ustawodawca w ustawie o strażach gminnych, w przepisie art. 6 ust. 2, przeniósł kompetencje do określenia regulaminu dla straży na Burmistrza w sytuacji gdy straż jest umiejscowiona w strukturze urzędu miejskiego (zmiana wprowadzona z dniem 24 grudnia 2009 r. ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym; Dz. U. Nr 97, poz. 803).

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”, co jednoznacznie wskazuje, iż wspomniana kompetencja rady musi wynikać wprost z przepisów prawa materialnego. Natomiast przepis art. 6 ust. 2 ustawy o strażach gminnych w brzmieniu obowiązującym od 24 grudnia 2009 r. stanowi, że w przypadku w nim określonym (tj. w sytuacji gdy straż jest umiejscowiona w strukturze urzędu – co ma miejsce w Gminie Wyrzysk) kompetencje w zakresie nadania regulaminu straży należą do Burmistrza. Zmiana wskazanego przepisu nastąpiła wskutek nowelizacji ustawy o strażach gminnych dokonanej ustawą o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym z dnia 22 maja 2009 r. (Dz. U. z 2009r. Nr 97, poz. 803), która weszła w życie 24 grudnia 2009r. Tym samym Rada Miejska, w przypadku umiejscowienia straży miejskiej w strukturze urzędu, utraciła prawo do ustanawiania (a także do nowelizacji) regulaminu straży miejskiej.

Powyższe oznacza, że zmiana treści przepisu upoważniającego polegająca na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania regulaminu straży gminnej umiejscowionej w strukturze urzędu gminy, skutkuje tym, że dotychczasowy regulamin zachowuje moc obowiązującą do czasu uregulowania spraw regulaminowych przez nowy organ. Następnie organem



upoważnionym do zmiany lub uchylenia takiego aktu wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu, czyli Burmistrz.

Wobec powyższego, aby nie było wątpliwości co do tego, który regulamin Straży Miejskiej w Wyrzysku ustalony w aktach prawnych wydanych przez Radę Miejską i Burmistrza jest obowiązujący, porządkując ten stan rzeczy (wywołany zmianami do ustawy o strażach gminnych) Rada Miejska w Wyrzysku uchwałą Nr X/2015 z dnia 28 sierpnia 2015 r. uchyliła uchwałą Nr XVIII/124/08 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 29 lutego 2008 r. w sprawie Regulaminu Straży Miejskiej w Wyrzysku. Powód uchylecia teje uchwały podany jest w uzasadnieniu do uchwały uchylającej, w którym podkreśla się jej porządkujący charakter.

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (vide wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt. WK 22/04, publikowany w OSNKW 2005/3/29).

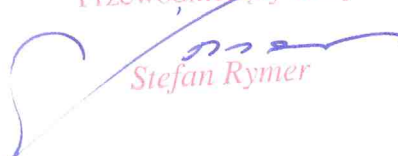
Wyrażona we wskazanym przepisie Konstytucji zasada oznacza, że w przedmiotowej sprawie organ, w tym także organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, zaś cytowany wyżej przepis art. 6 ust. 2 ustawy o strażach gminnych (po zmianach) nie tylko nie zawiera upoważnienia do nadania przez radę gminy regulaminu straży, a w związku z tym i do dokonywania zmian w tym regulaminie, ale wprost wskazuje organ wykonawczy (Burmistrza) jako właściwy do dokonania tych czynności. Tyn samym zarzut naruszenia przez Burmistrza Wyrzyska upoważnień przysługujących wyłącznie Radzie Miejskiej w Wyrzysku jest nieuzasadniony.

Dodatkowo Organ podaje, że niniejsza odpowiedź na skargę dotyczy, zgodnie z tytułem skargi, zaskarżenia uchwały Rady Miejskiej w Wyrzysku Nr XII/105/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Burmistrza Wyrzyska. Informacja ta jest konieczna gdyż Skarżący w treści skargi zamiennie podnosi, że skarży uchwałą Rady Miejskiej w Wyrzysku Nr XIII/116/2015 z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjęciem uchwały Rady Miejskiej w Wyrzysku Nr XII/105/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie rozpatrzenia skargi Z. M. na działania Burmistrza Wyrzyska.

Z uwagi na powyższe Organ wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) akta sprawy,
- 2) odpis odpowiedzi na skargę,
- 3) skarga ..... z dnia .....
- 4) uchwała Nr XVI/ /2016 z dnia 7 stycznia 2016 r. w sprawie .....

Przewodniczący Rady  
  
Stefan Rymer