

**UCHWAŁA NR XXXVI/239/16**  
**RADY MIEJSKIEJ W GŁOWNIE**  
**z dnia 29 grudnia 2016 roku**

**w sprawie wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi kasacyjnej  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia  
28 października 2016 r. w sprawie ze skargi Rady Miejskiej w Głownie  
na rozstrzygnięcie Wojewody Łódzkiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności  
Apelu Rady Miejskiej do Burmistrza Głowna w sprawie Stosowania wyroków  
Trybunału Konstytucyjnego**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446, 1579), w związku z art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 718, 846, 996) **Rada Miejska w Głownie uchwala, co następuje:**

**§1.** Wnosi się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, sporządzoną przez radcę prawnego Małgorzatę Żurawik – Szychowską, skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 października 2016 r. w sprawie ze skargi Rady Miejskiej w Głownie na rozstrzygnięcie Wojewody Łódzkiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności Apelu Rady Miejskiej do Burmistrza Głowna w sprawie Stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt II SA Łd 764/16), stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej Uchwały.

**§2.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Głowna.

**§3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej  
w Głownie

Magdalena Szajder

załącznik nr 1  
do Uchwały Nr XXXVI/239/16  
Rady Miejskiej w Głownie  
z dnia 29 grudnia 2016 roku

Łódź, dnia 29 grudnia 2016 r.

**Naczelnny Sąd Administracyjny**

**ul. Bođuena 3/5**

**00 - 011 Warszawa**

*Za pośrednictwem:*

Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Łodzi

ul. Piotrkowska 135, 90-434 Łódź

**Skarżący:**

Rada Miejska w Głownie

ul. Młynarska 15

95-015 Głowno

W imieniu, której działa:

Burmistrz Gminy Miasta Głowno

Reprezentowanej przez:

R.pr. Małgorzatę Żurawik - Szychowską

Kancelaria Radcy Prawnego

Małgorzata Szychowska

ul. Gdańska 112, 90-508 Łódź

**Organ:**

Wojewoda Łódzki

ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź

Sygn. akt: II SA/Łd 764/16

### **Skarga kasacyjna**

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi**

**z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 764/16**

Działając w imieniu Gminy Miasta Głowno w oparciu o pełnomocnictwo, którego odpis załączam:

1. na podstawie art. 173 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. 2016 r, poz. 718 ze zm.), - dalej „**Prawo**

**o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**”, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt: II SA/Łd 764/16 oddalający skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego 7 lipca 2016 r. stwierdzające nieważność Apelu Rady Miejskiej w Głownie do Burmistrza Głowa w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2016 r.

2. Na podstawie art. 174 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazanemu wyrokowi zarzucam naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, tj. § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu Miasta Głowna, uchwalonego uchwałą nr LIX/433/14 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Głowna, polegającą na przyjęciu, iż Apel Rady Miejskiej w Głownie do Burmistrza Głowa w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ma charakter wiążący, co doprowadziło do uznania, iż Apel został wydany bez podstawy prawnej.

3. Na podstawie art. 185 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi

4. Ponadto wnoszę o rozpoznanie sprawy na rozprawie i zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

### **Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w dniu 28 października 2016 r. wydał wyrok, którym oddalił skargę Rady Miejskiej w Głownie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7 lipca 2016 r. stwierdzające nieważność Apelu Rady Miejskiej w Głownie do Burmistrza Głowa w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2016 r. (zwane dalej Apelem). W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd pierwszej instancji stwierdził, że brak było podstawy prawnej do podjęcia Apelu, który został podjęty poza zakresem merytorycznych uprawnień Rady.

Rada Miejska w Głownie nie podziela argumentacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi i z tego względu podtrzymuje argumenty przedstawione w skardze oraz argumentację zawartą w niniejszej skardze kasacyjnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, wydając zaskarżone orzeczenie dopuścił się błędnej wykładni § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu Miasta Głowna, uchwalonego uchwałą nr

LIX/433/14 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Głowna (zwana dalej Statutem), który stanowi wprost, iż oprócz uchwał Rada Miejska w Głownie może podejmować apele zawierające formalnie niewiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy, czy zadania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zupełnie nieuprawnione jest stanowisko Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym Apel nie mógł zostać skierowany do Burmistrza Głowna, ponieważ nie jest on adresatem zewnętrznym. Przepis uprawniający Radę Miejską w Głownie do wydawania apelów znajduje się w rozdziale 4 zatytułowanym „Rada Miejska” w postanowieniach ogólnych. Już samo położenie w/w przepisu w strukturze Statutu musi prowadzić do wniosku, iż adresatem zewnętrznym w rozumieniu § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu jest każdy podmiot inny niż Rada Miejska w Głownie. Ponadto dokonując wykładni § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu nie można pominąć treści § 15 ust. 2 pkt 2 i 3, w których mowa jest o deklaracjach i stanowiskach Rady. Deklaracje dodatkowo zawierają sam zobowiązanie się Rady do określonego zachowania. Porównując powyższe przepisy należy z całą stanowczością stwierdzić, iż apele w odróżnieniu od stanowisk i deklaracji są skierowane na działania podmiotów innych niż organ stanowiący, a nie innych niż gmina. Dodatkowo należy odwołać się do literalnego znaczenia słowa zewnętrzny, który zgodnie ze słownikiem PWN oznacza „znajdujący się poza obrębem czegoś”. Burmistrz Głowna niewątpliwie znajduje się poza obrębem Rady Miejskiej w Głownie, która w obecnym stanie prawnym nawet nie ma kompetencji do jego wyboru. Oznacza to wprost, iż Burmistrza Głowna należy traktować jako adresata zewnętrznego w stosunku do Rady Miejskiej co jednoznacznie przemawia za możliwością kierowania do niego apeli.

Odnosząc się do dalszych rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi należy zwrócić uwagę na odwołanie się Sądu do wyroku w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 767/16 dot. rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego na Deklarację Rady Miejskiej w Głownie w sprawie stosowania się Rady Miejskiej w Głownie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Rada Miejska podjęła przedmiotową Deklarację zgodnie z treścią § 15 ust. 2 pkt 2 Statutu jako sam zobowiązanie się do określonego działania. Przepis Statutu stanowiący podstawę Deklaracji nie dawał Radzie kompetencji do kierowania swoich wystąpień do żadnych innych podmiotów. Dlatego by zwrócić uwagę Burmistrza na problem konfliktu istniejącego wokół Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu Rada Miejska w Głownie wystąpiła do Burmistrza z Apelem. Apel powielał stanowisko wyrażone w Deklaracji, jednak odnosił się do działalności Burmistrza, która pozostaje poza wszelką kompetencją Rady Miejskiej. Zatem zdecydowanie należy rozróżnić oba akty.

Deklaracja była publiczną prezentacją stanowiska Rady Miejskiej, natomiast Apel miał na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa zarówno przez organ stanowiący jak i organ wykonawcy Miasta Główna.

Mimo powyższych okoliczności Sąd pierwszej instancji podzielił pogląd organu nadzoru, że w sytuacji w której adresatem Apelu podjętego przez organ uchwałodawczy jest organ wykonawczy nie można mówić o zajęciu niewiążącego stanowiska, czy niewiążącej wskazówce dla Burmistrza. Należy jednak wskazać, iż Sąd pierwszej instancji w ogóle nie uzasadnia związku pomiędzy deklaracją a odmową uznania Apelu za niewiążącą wskazówkę.

Ponownie należy wskazać, iż z treści § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu wynika wprost, iż apel stanowi tylko i wyłącznie niewiążące wezwanie do określonego zachowania, w tym przypadku, do stosowania także nie publikowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Brak jest jakichkolwiek przesłanek do uznania wiążącego charakteru Apelu, zaś argumentacja przedstawiona przez Sąd pierwszej instancji nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ wywodzona jest z błędnym przekonaniem, iż Apel ma charakter wiążący dla organu wykonawczego.

Należy zgodzić się z twierdzeniem Sądu pierwszej instancji, że wybór przepisów prawa, które powinny być stosowane w indywidualnej sprawie należy do organu, który orzeka w tej sprawie. Nie można jednak z tego twierdzenia wywodzić, iż Apel ma charakter wiążący. Rada Miejska w Głównie nie rości sobie żadnych kompetencji do wpływania na indywidualne rozstrzygnięcia Burmistrza, które są podejmowane w wykonaniu kompetencji ustawowych przypisanych temu organowi. Gdyby Rada Miejska w Głównie miała na celu wiążące zobowiązanie Burmistrza do określonego działania podjęła by uchwałę w znaczeniu materialnoprawnym. Mając świadomość, że Rada Miejska nie ma kompetencji w tym zakresie zdecydowano się na podjęcie Apelu, który zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu ma niewiążący charakter. Już wyżej opisany wybór sposobu wystąpienia Rady Miejskiej w Głównie do Burmistrza Główna w sposób oczywisty ujawnia intencje Rady Miejskiej, którą było jedynie zwrócenie uwagi na potrzebę stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, także tych niepublikowanych, a nie zobowiązywanie Burmistrza do rozstrzygania indywidualnych spraw w oparciu o konkretne przepisy prawa. Należy podkreślić, iż Rada Miejska w Głównie ma świadomość autonomii Burmistrza w tym zakresie i autonomię tą w pełni szanuje.

Dalej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odwołuje się do struktury organów jednostek samorządu terytorialnego, eksponując kontrolną funkcję rady gminy. Z tych twierdzeń Sąd pierwszej instancji wywodzi, że organ kontrolny nie może kierować do organu

który podlega kontroli wskazówek co do tego jakie przepisy ma stosować i twierdzić, że mają one charakter niewiązący, gdyż zaprzecza temu relacja między organami.

Z samego faktu, że Burmistrz podlega kontroli Rady Miejskiej nie można wywodzić stwierdzenia, iż Apel ma charakter wiążący. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem, kontrola administracyjna sprowadza się do badania rzeczywistego stanu ze stanem postulowanym (porównanie jak jest, a jak powinno być). Ponadto zazwyczaj organ kontrolujący nie ma możliwości wpływania na działalność organów kontrolowanych, może wydawać jedynie pewne zalecenia. Tak jest też w przypadku uprawnień kontrolnych rad gminnych w stosunku do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Rada gminy prowadząc kontrolę działalności organu wykonawczego gminy nie może nakazać żadnego działania, nie może też nakazać stosowania określonych przepisów prawa w działalności kontrolowanego organu. Należy zwrócić uwagę, iż na gruncie ustawy o samorządzie gminnym kontrola rady gminy wykonywana przez komisję rewizyjną wiąże się jedynie z uprawnieniem do wyrażenia opinii w przedmiocie wykonania budżetu i wystąpienia z wnioskiem w sprawie udzielania bądź odmowie udzielania absolutorium. Dodatkowo wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Wszelkie pozostałe działania kontrolne rady, które kończą się wnioskami pokontrolnymi nie są wiążące dla organu wykonawczego. Oczywiście organ wykonawczy powinien się do nich zastosować, jednak rada nie ma żadnego instrumentu by wyegzekwować realizację tych wniosków. Ponadto należy wskazać, iż rada nie ma żadnych kompetencji do kontrolowania decyzji administracyjnych wydawanych przez organ wykonawczy. Decyzje te podlegają kontroli instancyjnej w oparciu o przepisy kodeksu administracyjnego i w toku tej kontroli mogą zostać uchylone, zmienione lub też może zostać stwierdzona ich nieważność.

Powyższe prowadzi to do wniosku, iż Rada Miejska w Głownie nie ma żadnych instrumentów, których mogłaby użyć w przypadku niezastosowania się Burmistrza Głowna do Apelu, co jednoznacznie potwierdza jego niewiązący charakter. Należy również zauważyć, że gdyby istniały instrumenty pozwalające Radzie Miejskiej w Głownie na wpływanie na działalność Burmistrza Głowna, to nie musiałaby ona występować z niewiązącym Apelem tylko mogłaby wprost zobowiązać Burmistrza do stosowania niepublikowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a następnie egzekwować realizację tego zobowiązania.

Skoro zatem Rada Miejska w Głownie nie ma realnych instrumentów dających wpływ na działalność Burmistrza Głowna to nie można twierdzić, iż Apel może być traktowany jako presja na organ wykonawczy. Nawet gdyby przyjąć, iż Apel wywiera na Burmistrza Głowna jakąkolwiek presję to należy stwierdzić, iż presja ta nie może zostać uznana za niezgodną z

przepisami prawa ponieważ nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami za niezastosowanie się do dyspozycji zawartej w Apelu.

Na zakończenie należy zgodzić się z twierdzeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zawartym w zaskarżonym wyroku, że o tym, czy uchwała ma charakter normatywny decyduje podstawa prawna jej podjęcia oraz rzeczywista treść aktu jako całości. Zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu apele zawierają formalnie nie wiążące wezwania adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy, czy zadania. W dniu 1 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Głownie zwróciła się do Burmistrza Głowna aby w swej działalności, a w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnych, uwzględniane były wszystkie wyroki Trybunału Konstytucyjnego, także te, które nie zostaną opublikowane w Dzienniku Ustaw. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ani z podstawy prawnej Apelu, ani z jego treści nie da się wywieść, iż Rada Miejska w Głownie zobowiązała Burmistrza Głowna do określonego działania, zatem wbrew twierdzeniu Sądu pierwszej instancji Apel nie ma charakteru merytorycznego, a tym samym Rada Miejska w Głownie podejmując Apel nie przekroczyła swoich kompetencji.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. 3 odpisy skargi,
2. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
3. dowód uiszczenia opłaty od skargi.