

Studenckie Koło Naukowe Myśli Administracyjno-Prawnej
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1085/09

Teza

Art. 22 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. 2007, nr 89, poz. 589 ze zm.) określa właściwość terytorialną Państwowej Inspekcji Pracy, natomiast art. 26 [...] ustawy miejsce prowadzenia kontroli. [...] w przypadku, gdy dane przedsiębiorstwo posiada oddziały na terenach objętych właściwością różnych okręgowych Inspekcji Pracy, czynności kontrolne mogą być zlecane właściwym terytorialnie Inspektorom PIP dla danych oddziałów przez Inspektora właściwego terytorialnie dla siedziby takiego przedsiębiorstwa, jednakże nie uniemożliwia to własnych, niezależnych działań w wyżej wskazanym zakresie przez inspektorów PIP właściwych terytorialnie dla danych oddziałów takiego przedsiębiorstwa. Zastąpienie dawnego pojęcia „zakład pracy” [...] pojęciem „pracodawca” nie zmienia właściwości organów PIP. Jest to jedynie [...] zmiana nazwy, która nie pociąga za sobą braku uprawnień inspektorów PIP. Przy czym pojęcie „zakładu pracy” należy tu rozumieć także jako oddział danego przedsiębiorstwa. W przypadku, gdy pracodawca posiada oddziały swojego przedsiębiorstwa w różnych miejscowościach, nie pozbawia to inspektorów pracy PIP, właściwych terytorialnie dla usytuowania tych oddziałów, prawa do przeprowadzania w tych oddziałach stosownych kontroli i wydawania stosownych decyzji.

Stan faktyczny

W 2008 r. K.O. prowadził działalność gospodarczą. Inspektor Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy przeprowadził kontrolę oddziału przedsiębiorstwa, w ramach której nakazał pracodawcy zapewnić skuteczną ochronę przeciwpożarową w pomieszczeniach biurowych oraz wykonanie prac związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy. W 2009 r. K.O. zwrócił się do Okręgowego Inspektora Pracy o stwierdzenie nieważności wydanych w 2008 r. decyzji, podnosząc, że zostały wydane z naruszeniem przepisów o właściwości terenowej dla oddziału jego przedsiębiorstwa. Okręgowy Inspektor Pracy odmówił stwierdzenia nieważności decyzji, orzekając prawidłowe ich wydanie. W odwołaniu do Głównego Inspektora Pracy K.O. wskazał dodatkowo, że decyzje z 2008 r. powinny zostać doręczone na adres siedziby pracodawcy, a nie oddziału przedsiębiorstwa. Główny Inspektor Pracy, po rozpatrzeniu odwołania utrzymał decyzję w mocy i wskazał, że Okręgowy Inspektorat Pracy jest właściwy do przeprowadzania kontroli oddziału przedsiębiorstwa i wydawania środków prawnych na podstawie właściwości terenowej. Natomiast w odniesieniu do zarzutu doręczenia wydanych środków prawnych na adres oddziału przedsiębiorstwa stwierdził, iż nie ma to wpływu na poprawność wydanych decyzji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego K.O. wniósł o uchylenie decyzji Głównego Inspektora Pracy w całości, ewentualnie o zmianę skazanej decyzji poprzez stwierdzenie nieważności decyzji wydanych w 2008 r. W uzasadnieniu skargi podniósł, iż organ niesłusznie uznał, że organem właściwym do kontroli oddziału była Państwowa Inspekcja Pracy właściwa miejscowo dla siedziby oddziału, przez co niesłusznie odmówił stwierdzenia nieważności wskazanych decyzji. Wskazał także na różne rozumienie pojęcia „zakładu pracy”, które zastąpiono w Kodeksie pracy pojęciem „pracodawca” oraz na wynikające z tej zmiany rozbieżności w nauce prawa postępowania administracyjnego dotyczące właściwości miejscowej PIP. W jego ocenie w sprawie decyzję nakazową mógł wydać jedynie inspektor PIP właściwy dla siedziby przedsiębiorcy.

Stanowisko WSA

Sąd administracyjny podkreślił, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej, nie należy do niego orzekanie co do istoty sprawy.

Sąd dokonał oceny, czy decyzje wydane w sprawie mogły zostać wydane przez inspektora pracy właściwego dla oddziału przedsiębiorstwa prowadzonego przez skarżącego, czy jedynie przez inspektora właściwego dla siedziby przedsiębiorcy. Zgodnie z treścią art. 156 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzja wydana z naruszeniem przepisów o właściwości jest nie-

ważna. W rozpatrywanej sprawie Sąd nie dopatrywał się naruszenia prawa przez organy rozstrzygające sprawę, uzasadniającego stwierdzenie nieważności decyzji wydanych w 2008 r. przez Inspektora Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy właściwego miejscowo dla oddziału przedsiębiorstwa. W ocenie Sądu decyzje te zostały wydane przez uprawniony do tego organ Państwowej Inspekcji Pracy, co zostało wykazane w postępowaniu nadzorczym. Sąd podkreślił, że w przypadku, gdy przedsiębiorstwo posiada oddziały na terenach objętych własnością różnych okręgowych Inspekcji Pracy, czynności kontrolne mogą być zlecane właściwym terytorialnie Inspektorom PIP dla danych oddziałów przez Inspektora właściwego terytorialnie dla siedziby przedsiębiorstwa, co jednak nie uniemożliwia własnych, niezależnych działań inspektorów PIP właściwych terytorialnie dla danych oddziałów takiego przedsiębiorstwa.

Jednocześnie Sąd zwrócił uwagę na rozbieżności w orzecznictwie i doktrynie co do przystawalności pojęć „zakład pracy” oraz „pracodawca” w kontekście właściwości terytorialnej organu. Tego rodzaju rozbieżności, zdaniem Sądu, wykluczają stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa.

Opracowała: Sandra Kurdyna

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 297/11

Teza

Termin określony w art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej musi być rozumiany jako termin procesowy, gdyż uznanie go za termin zawity mogłoby wywierać tak negatywne skutki dla uprawnionego, że w istocie stanowiłoby to naruszenie przepisów art. 64 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Stan faktyczny

W grudniu 2008 r. M.W. wystąpiła jako spadkobierczyni o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia przez małżonków S. nieruchomości położonej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Wojewoda pozostawił wniosek o wydanie decyzji bez rozpoznania po bezskutecznym upływie terminu 6 miesięcy do uzupełnienia dostrzeżonych braków formalnych. Jednocześnie wojewoda pouczył wnioskodawczynię o możliwości złożenia wniosku, który umożliwiłby przywrócenie uchybionego terminu na podstawie art. 6 ust. 6 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (dalej:

ustawa). Wnioskodawczynie z możliwości tej skorzystała, składając wniosek o przywrócenie terminu do uzupełnienia wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia mienia poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej wraz z niezbędnymi dokumentami. Wojewoda jednak ponownie odmówił uwzględnienia wniosku. W uzasadnieniu wydanego postanowienia podniósł, iż wnioskodawczynie dokonała celowo ominięcia pierwszego terminu w celu uzyskania potrzebnych dokumentów, które pomogłyby w uzyskaniu rekompensaty.

Minister Skarbu Państwa, rozpatrujący sprawę w wyniku wniesienia przez wnioskodawczynię zażalenia na postanowienie wojewody, utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie oraz odmówił przyznania dodatkowego 6-miesięcznego terminu do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Jego zdaniem, wojewoda błędnie pouczył wnioskodawczynię, że termin do uzupełnienia braków złożonego przez nią wniosku podlega przywróceniu, ponieważ jest to termin prekluzyjny, czyli niezmienny.

Na postanowienie Ministra Skarbu Prokurator Apelacyjny wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając organowi centralnemu naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez uznanie, że wskazany termin nie podlega przywróceniu. Sąd administracyjny oddalił skargę, stwierdzając, że zaskarżone postanowienie nie naruszyło prawa. Zdaniem Sądu, termin do uzupełnienia braków wniosku określonego w ustawie jest terminem prekluzyjnym i nie podlega przywróceniu jako termin prawa materialnego, a po upływie tego terminu organ obowiązany był załatwić sprawę w terminach przewidzianych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego i wydać decyzję administracyjną.

Prokurator Apelacyjny zaskarżył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w całości do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając naruszenie przez Sąd przepisów postępowania w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej.

Stanowisko NSA

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że o charakterze procesowym danego przepisu nie może przesądzać brak określenia skutków prawnych w razie uchybienia terminu wskazanego w ustawie. Istotną kwestią w rozpoznanej sprawie jest nieprawidłowe przyjęcie, iż termin zawarty w art. 6 ust. 6 ustawy jest terminem prekluzyjnym. Zdaniem Sądu, taka interpretacja może prowadzić do naruszenia zasady demokratycznego państwa zagwarantowanej w Konstytucji. Termin zawity w tym przypadku spowodowałby wygaśnięcie uprawnień po jego upływie, co ograniczyłoby możliwości dochodzenia przez osoby uprawnione roszczeń z tytułu pozostawienia mienia poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto NSA zwrócił uwagę na wymogi formalne określone w ustawie, które przesądzają o możliwości skorzystania z prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej,

tj. obowiązek doręczenia niezbędnych dokumentów (np. dowody świadczące o obywatelstwie polskim), obowiązek dołączenia do wniosku orzeczenia sądu w postaci postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku lub dziale spadku. Zdaniem NSA, zebranie wszystkich dokumentów może okazać się długotrwałe i niemożliwe do zrealizowania w ustawowym terminie 6 miesięcy. W takiej sytuacji osoba ubiegająca się o rekompensatę z tytułu pozostawionego mienia poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest związana terminem wniesienia wniosku, jednak może bez własnej winy nie dochować terminu wskazanego w wezwaniu wojewody. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, termin określony w ustawie musi być rozumiany jako termin procesowy, gdyż uznanie go za termin prekluzyjny mogłoby wywierać negatywne skutki dla uprawnionego, co stanowiłoby naruszenie przepisów art. 64 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantujących obywatelowi ochronę jego własności i praw majątkowych, a także prawo do sądu, traktowane jako prawo do dochodzenia swoich roszczeń przed właściwym organem.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wszczęcie postępowania administracyjnego o potwierdzenie prawa do rekompensaty następuje w chwili złożenia odpowiedniego wniosku. W takiej sytuacji uprawniony organ ma obowiązek wydania orzeczenia merytorycznego. Jeżeli wniosek nie spełnia wymogów ustawy, to zgodnie z art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego musi pozostać bez rozpoznania. Ponadto Sąd podkreślił, że na podstawie art. 58 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego każdy termin procesowy może być przywrócony po uwzględnieniu przez odpowiedni organ na wniosek strony domagającej się swoich praw; zatem skarga kasacyjna w części zarzucającej naruszenie norm prawa materialnego była uzasadniona.

Opracowała: Olga Pilawka

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 357/12

Teza

Komisja powołana do oceny wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego nie może domniemywać rzeczywistych intencji inicjatora referendum, ani zmieniać, odpowiednio do tych intencji, sformułowania pytania referendalnego.

Stan faktyczny

W lipcu 2011 r. Rada Gminy S. podjęła uchwałę o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy w sprawie nadania miejscowości S. statusu miasta na podstawie wniosku mieszkańców gminy. W październiku 2011 r. mieszkańcy złożyli wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego w tej sprawie. Rada

odrzucała ten wniosek z uzasadnieniem, że przekształcenie miejscowości S. w miasto w tym trybie stanowiłoby naruszenie przepisów prawnych, ponieważ referendum ze względu na przedmiot byłoby sprzeczne z art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 1a ustawy o referendum lokalnym i art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co skutkowałoby uchyceniem przez organ nadzorujący (wojewodę) uchwały rady zarządzającej referendum. Z przepisów wynika, że decyzje dotyczące wspólnoty samorządowej podejmuje jej mieszkańcy, w drodze głosowania, jedynie w zakresie ustawowych zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, podczas gdy wyłączną kompetencję w zakresie nadawania miejscowościom statusów miasta ma Rada Ministrów, wydająca stosowne rozporządzenie z urzędu lub na wniosek rady gminy, który musi być poprzedzony konsultacjami (nie referendum) ze wspólnotą.

Uchwałę Rady grupa mieszkańców zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, który oddalił skargę. Powołując się na art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcia podejmowane w trybie referendum lokalnego nie mogą prowadzić do skutków sprzecznych z prawem i wkraczać w kompetencje ustawowo przypisane innemu organowi administracji publicznej. Ze względu na niepodważalną kompetencję Rady Ministrów w kwestii nadania miejscowości statusu miasta referendum lokalne w tej sprawie może mieć jedynie charakter opiniodawczy bądź konsultacyjny, co wymaga odpowiedniego sformułowania pytania poddanego pod głosowanie.

Mieszkańcy S. wystąpili ze skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwą interpretację art. 170 Konstytucji RP, naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz naruszenie art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Stanowisko NSA

Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, że w myśl art. 170 Konstytucji RP członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących wspólnoty, a więc o naruszeniu zasad i konstytucyjnego prawa do referendum można mówić wówczas, gdy zostaną naruszone przepisy ustawy o referendum lokalnym.

Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego wyrażają w drodze referendum swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Sąd podkreślił przy tym, że właściwe pytanie referendalne, aby dobrze spełnić swoją rolę, musi dotyczyć sprawy wspólnoty oraz stanowić rozstrzygnięcie sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji

gminy, przy czym rozstrzygnięcie może polegać w wyjątkowych sytuacjach na wyrażeniu opinii (co powinno wynikać z pytania referendalnego). Pytanie postawione w referendum powinno być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd co do charakteru tego rozstrzygnięcia.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że przedmiot zaproponowanego pytania referendalnego wykraczał poza zakres ustawowych zadań i kompetencji rady gminy, ponieważ nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wadliwe, niepełne sformułowanie pytania referendalnego może wprowadzać w błąd i stanowić podstawę różnych interpretacji.

W związku z powyższym NSA nie stwierdził naruszenia przepisów powołanych w skardze kasacyjnej.

Opracowała: Olga Pilawka

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2012 r., sygn. akt I OZ 328/12

Stan faktyczny

W listopadzie 2011 r. Wiesław S. zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o wymierzenie Wójtowi Gminy K. grzywny z powodu jego bezczynności w sprawie toczącej się z jego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zarzucił on Wójtowi, że nie przekazał w ustawowym terminie skargi wraz z kompletem dokumentów i odpowiedzią na skargę. W odpowiedzi an wniosek Wójt Gminy K. wskazał, iż ostatecznie wywiązał się z ciążącego na nim obowiązku; zaznaczył jednocześnie, że na opóźnienie wpłynęła liczba skarg, wniosków i zażaleń wniesionych przez Wiesława S., która wynosiła ponad 620.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, opierając się na przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, wskazał w wydanym orzeczeniu, że Wójt Gminy K. nie dotrzymał 15-dniowego terminu i przekroczył go o 38 dni. Sąd zaznaczył ponadto, że grzywnę można wymierzyć organowi, nawet jeśli ten wywiąże się z swojego obowiązku przed rozpatrzeniem wniosku o jej wymierzenie. Wojewódzki Sąd Administracyjny zaznaczył ponadto, że przy wymierzaniu grzywny należy uwzględnić wszystkie okoliczności. Sąd wydał postanowienie, w którym określił wysokość grzywny. W zażaleniu na to postanowienie Wiesław S. podniósł, że wymierzona grzywna jest zbyt niska.

Stanowisko NSA

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wskazał, że skargę na działanie lub bezczynność organu wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem tego organu. Ponadto, na podstawie art. 55 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazał, że grzywna pełni funkcję zarówno represyjną, jak i dyscyplinującą.

Pierwsza z funkcji grzywny gwarantuje realizację prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten odnosi się do sądów, ale by móc go zrealizować, organ administracji musi wypełnić obowiązki wynikające z art. 21 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 54 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Należy do nich umożliwienie obywatelowi wniesienia skargi na bezczynność organu za jego pośrednictwem oraz dotrzymanie 15-dniowego terminu na przekazanie akt i odpowiedzi na skargę.

Z kolei druga funkcja grzywny zapobiega przewlekłości postępowania sądowniczoadministracyjnego, co wpływa na realizację zasady szybkości postępowania, zawartej w art. 7 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że wysokość grzywny jest uwarunkowana przez okoliczności danej sprawy, na co też wskazał WSA. Ponadto stwierdził, że sąd niższej instancji wziął pod uwagę przy wymierzaniu wysokości grzywny czas zwłoki oraz ostateczne spełnienie ustawowego obowiązku przez Wójta Gminy K. Stąd też grzywna, jaka została wymierzona, była adekwatna do niewypełnienia ciążącego na organie obowiązku.

Opracował: Wojciech Błachowicz-Chabrowski

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 620/12

Teza

Stosownie do przepisu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012, poz. 270) sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrzenia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie z zakresu ochrony konkurencji.

Stan faktyczny

W lutym 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. odrzucił, w drodze postanowienia, skargę O.Z.T.M. na przewlekłość działania Prezesa Urzędu

Ochrony Konkurencji i Konsumentów w związku z toczącym się postępowaniem antymonopolowym wobec S.A. ZAiKS.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że odwołanie od decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK przysługuje stronie, ale na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, gdyż taką drogę przewidział ustawodawca w art. 81 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Sąd stwierdził, że w tej sprawie nie mają zastosowania przepisy art. 127 oraz art. 141 i następnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Zaskarżenie od decyzji Prezesa UOKiK toczy się według zasad dotyczących postępowania odwoławczego sądowego, nie sądowniczo-administracyjnego. Sądem właściwym jest sąd powszechny.

Skarżący złożył skargę kasacyjną, zarzucając naruszenie prawa materialnego i procesowego; podniósł także, że właściwość sądu administracyjnego zależy od trybu postępowania danego organu.

Stanowisko NSA

Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając skargę, wskazał, że m.in. od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednak, jak zaznaczył NSA, ma to miejsce po wydaniu aktu. Dopóki sprawa toczy się przed organem administracji, zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył ponadto, że sądy powszechne nie mają odpowiednich środków prawnych, by przeciwdziałać bezczynności organów, podczas gdy sądy administracyjne mogą zobligować organ do podjęcia działań, a nadto wymierzyć stosowną karę w postaci grzywny. W tym przypadku sądownictwo administracyjne broni zasady dostępu do sądu, by strona miała możliwość dochodzenia swoich praw. Właściwość sądu administracyjnego, który może rozstrzygać w tej kwestii, gwarantuje realizację prawa do sądu wynikającą z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Naczelny Sąd Administracyjny skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia przez sąd pierwszej instancji. Zaznaczył jednocześnie, że sąd powinien zbadać, czy – jak twierdzi Prezes UOKiK – sprawa obecnie mieści się poza zakresem jego kompetencji i jej rozpatrzeniem powinna się zająć Komisja Prawa Autorskiego, czy też ma miejsce ewidentna bezczynność organu. Sąd pierwszej instancji powinien sprawdzić, czy ZAiKS wykorzystuje pozycję monopolisty na rynku, by podejmować bezprawne działania. Jeśli taka sytuacja miałaby miejsce, to powinien nią się zająć Prezes UOKiK, gdyż leży to w jego kompetencjach i do niego należy wydanie odpowiednich decyzji; w przypadku ich braku mamy do czynienia z bezczynnością organu.

Opracował: Wojciech Błachowicz-Chabrowski

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 144/12

Teza

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Treść art. 94 Konstytucji wskazuje, że podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i winno wskazać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Stan faktyczny

W listopadzie 2007 r. Rada Gminy w S.K. podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie zasad najmu lokali oraz zasad polityki czynszowej w mieszkaniowych zasobach gminy. Na tę uchwałę organ nadzorczy – Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, domagając się stwierdzenia jej nieważności z powodu istotnych naruszeń przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Wojewoda zwrócił uwagę, że przepisy pozwalające gminie na wydzielenie lokali mieszkalnych przeznaczonych na cele socjalne nie są przypisane wprost do kompetencji rady gminy. Natomiast z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wynika, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Wydzielenie z zasobu mieszkaniowego gminy lokali socjalnych stanowi, zdaniem Wojewody, wyraz gospodarowania mieniem komunalnym, a więc należy do kompetencji organu wykonawczego gminy. Wojewoda zauważył, iż podobnie w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości jest zastrzeżone dla wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

W odniesieniu do wydzielenia z zasobu mieszkaniowego gminnych lokali socjalnych Wojewoda Dolnośląski podkreślił, iż w tym zakresie nie można domniemywać właściwości rady gminy. Jeżeli ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. 2005, nr 31, poz. 266 ze zm.) stanowi ogólnie o działaniach gminy w tej materii, należy je odnosić do kompetencji organu wy-

konawczego, gdyż uprawnienia organu stanowiącego muszą wynikać wprost z przepisu ustawy.

Stanowisko WSA

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał skargę za zasadną, odwołując się wprost do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiadającej mu regulacji w ustawie o samorządzie gminnym. W myśl tych przepisów organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Upoważnienie po pierwsze musi być wyraźne, a nie wynikać pośrednio z przepisów ustawowych, a po drugie powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Powołując się na poglądy doktryny, WSA zwrócił uwagę, że wydawane na podstawie upoważnień ustawowych akty prawa miejscowego nie mają charakteru samoistnego, a w takim przypadku nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych.

Sąd zwrócił również uwagę na ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi gminy. Podkreślił przy tym, że gospodarowanie mieniem komunalnym, w tym nieruchomościami będącymi własnością gminy, a więc i lokalami, należy do ustawowych zadań organu wykonawczego gminy. Wydzielenie z mieszkaniowego zasobu gminy lokali socjalnych przeznaczonych na wynajem mieści się w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, co należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

W związku z powyższym WSA stwierdził, że zaskarżona uchwała rady gminy została podjęta bez podstawy prawnej i w związku z tym w sposób istotny narusza prawo. Na tej podstawie Sąd stwierdził nieważność tej uchwały.

Opracowała: Olga Szymańska