

**UCHWAŁA NR V/24/19
RADY POWIATU PISZ**

z dnia 17 stycznia 2019 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi Wojewody
Warmińsko-Mazurskiego na Uchwałę Nr XLIV/292/18 Rady Powiatu Pisz z dnia 28 sierpnia 2018 r.
w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**

Na podstawie art. 12 pkt 11) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 995, zm. z 2018 r. poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432 i poz. 2500) w związku z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, zm. z 2018 r. poz. 1467 i poz. 1629)

Rada Powiatu Pisz uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę Wojewody Warmińsko - Mazurskiego na Uchwałę Nr XLIV/292/18 Rady Powiatu Pisz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz zaskarżoną uchwałę wraz z odpowiedzią na skargę, o treści wskazanej w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącą Rady Powiatu do przekazania wniesionej skargi, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały wraz z zaskarżoną uchwałą, odpowiedzią na wniesioną skargę oraz do reprezentowania Rady Powiatu Pisz przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, w tym do udzielenia pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania Rady Powiatu Pisz w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, a w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty.

Przewodnicząca Rady
Powiatu

Irena Jatkowska

Załącznik do uchwały Nr V/24/19
Rady Powiatu Pisz
z dnia 17 stycznia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
ul. Emilii Plater 1
10-526 Olsztyn

Skarżący: Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9
10-575 Olsztyn
reprezentowany przez radcę prawnego
Elżbietę Sobańską

Organ administracyjny: Rada Powiatu Pisz
ul. Warszawska 1
12-200 Pisz

Odpowiedź na skargę

Działając w imieniu Rady Powiatu Pisz, stosowna uchwała oraz pełnomocnictwo w załączeniu, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.) przekazuję skargę Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na Uchwałę nr XLIV/292/18 Rady Powiatu Pisz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, i **wnoszę o jej odrzucenie w całości, ewentualnie oddalenie.**

Z ostrożności procesowej **wnoszę o** zawieszenie postępowania w niniejszej sprawie do chwili podjęcia przez Radę Powiatu Pisz nowej uchwały na podstawie art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, która uchyli zaskarżoną uchwałę.

Wraz ze skargą przekazuję dokumentację związaną ze sprawą.

Uzasadnienie

W dniu 24 grudnia 2018 r. do Starostwa Powiatowego w Piszach wpłynęła skarga Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na Uchwałę nr XLIV/292/18 Rady Powiatu Pisz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 20 grudnia 2018 r. pod poz. 5478. W skardze tej domaga się on stwierdzenia nieważności w/w uchwały w całości. Zarzuca jej naruszenie art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.) poprzez niewypełnienie dyspozycji ustawowej w zakresie formalnych wymogów uchwały o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz przekroczenie delegacji ustawowej poprzez ustanowienie pełnomocnika do reprezentowania komitetu inicjatywy uchwałodawczej, ograniczeniu terminu na złożenie projektu, a także postanowień regulujących rozwiązanie komitetu. Ponadto w uzasadnieniu skargi wskazano naruszenia Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 283) oraz inne naruszenia prawa.

Na wstępie Rada Powiatu Pisz pragnie zaznaczyć, że co do zasady zgadza się z negatywną oceną Uchwały nr XLIV/292/18 Rady Powiatu Pisz z dnia 28 sierpnia 2018 r. Nieuzasadniona byłaby zatem na obecnym etapie polemika z zarzutami zgłoszonymi przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, ponieważ **organ administracyjny zgadza się ze skarżącym, że przedmiotowy akt prawa miejscowego w obecnym**

brzmieniu nie może się ostać i powinien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego. Niemniej nie może się to odbyć w ramach uprawnień autokontrolnych zawartych w art. 54 § 3 p.p.s.a. ze względu na zbyt krótki okres na wydanie nowej uchwały Rady Powiatu Pisz w oparciu o art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym – niezbędne będzie przygotowanie projektu nowej uchwały, uwzględniającego m. in. uwagi zawarte w przedmiotowej skardze, jak również przeprowadzenie niezbędnych konsultacji z mieszkańcami powiatu. Jest to niemożliwe do spełnienia w terminie 30 dni liczonym od 24 grudnia 2018 r.

Nadmienić przy tym należy, że zaskarżona uchwała na dzień dzisiejszy nie wywiera żadnej mocy prawnej. Zgodnie z § 13 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i **ma zastosowanie do kadencji Rady Powiatu Pisz następującej po kadencji, w czasie której weszła w życie.** Uchwalili ją Rada Powiatu Pisz poprzedniej kadencji z zamysłem, aby miała zastosowanie do Rady obecnej kadencji. Do publikacji doszło jednak w dniu 20 grudnia 2018 r., a więc po wyborze obecnej Rady. Uchwała ta, jakkolwiek obowiązująca, nie wywołuje obecnie żadnych skutków prawnych – okoliczność ta została przez skarżącego przeoczona.

W tym miejscu wskazać należy, że skarżący nie wypełnił ciążącego na nim na podstawie art. 52 p.p.s.a. obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia. Ze strony Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nie wypłynęło do Rady Powiatu Pisz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w związku ze skarżoną uchwałą. Jednocześnie zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że uchwała ta powinna zostać niezwłocznie zastąpiona. Organ administracyjny prowadzi obecnie działania mające na celu podjęcie nowej uchwały na podstawie art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, która jednocześnie uchyli zaskarżony akt prawny. Mając to na uwadze wnieść należy o odrzucenie przedmiotowej skargi. Rada Powiatu Pisz opiera się w tym miejscu na stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażonym w Postanowieniu z dnia 7 października 2005 r., sygn. II SA/Wa 1121/05. Zgodnie z nim **skarga organu nadzoru na uchwałę organu powiatu jest dopuszczalna po uprzednim wezwaniu organu powiatu do usunięcia naruszenia prawa**, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Przepisy rozdziału 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) regulują kwestię nadzoru nad działalnością powiatu. Z przepisów tych wynika różnorodność organów nadzoru oraz środków nadzoru. Przesłanki stosowania środków nadzoru nie są jednolite. Niektóre ze środków nadzoru powinny być stosowane obligatoryjnie, zaś skorzystanie z innych pozostawiane jest uznaniu organów nadzoru.

Po utracie kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały we własnym zakresie organ nadzoru ma możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, do której może być dołączony wniosek o wstrzymanie wykonania uchwały, stosownie do treści art. 81 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Skarga wniesiona do sądu rozpoczyna spór sądowy co do zgodności uchwały organu powiatu z prawem. Przepis art. 81 ust. 1 omawianej ustawy nie zawiera jednak żadnych postanowień dotyczących zasad i trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, lecz jedynie otwiera organowi nadzoru drogę do jej wniesienia. W przeciwieństwie do regulacji zawartej w art. 85, gdzie określone są warunki dopuszczalności skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące powiatu, art. 81 stanowi tylko o możliwości zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego. Nie określa się w nim natomiast żadnej przesłanki wniesienia skargi, poza utratą przez organ nadzoru kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały. Treść art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, na tle innych przepisów rozdziału tej ustawy o nadzorze nad działalnością powiatu, uzasadnia stwierdzenie, że skarga organu nadzoru do sądu administracyjnego została potraktowana w tym przepisie jako pomocniczy instrument nadzoru nad działalnością powiatu.

Podstawowym instrumentem nadzoru nad działalnością powiatu jest wynikający z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym obowiązek organu nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi, jeśli jest ona sprzeczna z prawem. Pozycję organu nadzoru wzmacnia dodatkowo wynikający z art. 78 ust. 1 obowiązek starosty przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, zaś uchwał w sprawie wydania przepisów porządkowych - w ciągu dwóch dni od ich podjęcia.

Niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 79 ust. 1 w terminie skutkuje znacznym osłabieniem pozycji organu nadzoru, ponieważ nie może on we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały powiatu, lecz jedynie może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

O ile uzasadnione wydaje się nadanie organowi nadzoru tak szerokich praw wynikających z obowiązku czuwania nad zgodnością z prawem aktów prawa miejscowego, o tyle dyskusyjne jest wyjątkowe traktowanie go w przypadku, kiedy korzysta on jedynie z możliwości skargi do sądu administracyjnego, ponieważ uchybił terminowi z art. 79 ust. 1.

Ta wyjątkowość wynika mianowicie z obowiązującego z dniem 1 stycznia 2004 r. przepisu art. 90a [uchylony z dniem 01 czerwca 2017 r. przez art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 935 – dop.] ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że w sprawach, o których mowa w niniejszym rozdziale (rozdział 8 - nadzór nad działalnością powiatu), nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oznacza to, że przed wniesieniem skargi do sądu nie jest wymagane wezwanie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa.

Powyższe uregulowanie nasuwa poważne wątpliwości. Po pierwsze, wprowadza nieuzasadniony wyłom w systemie prawa, w którym zasadą jest wynikający z art. 52 § 3 i 4 obowiązek wzywania do usunięcia naruszenia prawa, po drugie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, bowiem w przypadku tzw. skargi powszechnej na uchwałę podjętą przez organ powiatu skarga jest dopuszczalna dopiero po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, po trzecie wreszcie, w regulacji tej użyto wyraźnie wprowadzającego w błąd określenia, iż nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 w sprawach, o których mowa w niniejszym rozdziale, nie zważając na to, iż jest w nim uregulowana wspomniana skarga powszechna, w odniesieniu do której również nie powinno być wymogu wezwania do usunięcia naruszenia prawa, natomiast praktyka jest odmienna.

W tej sytuacji Sąd, w składzie orzekającym, mając uzasadnione wątpliwości co do możliwości bezwzględnego stosowania przepisu art. 90a ustawy o samorządzie powiatowym do skargi organu nadzoru na uchwałę organu powiatu stanął na stanowisku, że skarga taka jest dopuszczalna po uprzednim wezwaniu organu powiatu do usunięcia naruszenia prawa.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za racjonalnością takiego stanowiska jest okoliczność, iż po takim wezwaniu organ powiatu może w krótkim czasie usunąć wyknięte naruszenie prawa, zamiast niepotrzebnie angażować Sąd, wydłużając w ten sposób procedurę dochodzenia do zgodności uchwały z powszechnie obowiązującym prawem.

Pomimo uchylenia art. 90a ustawy o samorządzie gminnym zaprezentowane powyżej stanowisko pozostaje aktualne. Co więcej, w obecnym stanie prawnym tym bardziej należało wezwać Radę Powiatu Pisz do usunięcia naruszenia prawa. Zdając sobie sprawę z wadliwości zaskarżonej uchwały już przed złożeniem skargi przez Wojewodę Rada zastosowałaby się do niego, posiłkując się merytorycznymi zarzutami skarżącego przy podejmowaniu nowej uchwały. Angażowanie w takiej sytuacji Sądu jest w ocenie organu zbędne i niepotrzebnie wydłuża całą procedurę.

Niemniej, gdyby Sąd uznał odrzucenie skargi za niezasadne, Rada Powiatu Pisz wnosi o zawieszenie postępowania do chwili podjęcia nowej uchwały na podstawie art. 42a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, która uchyli zaskarżoną uchwałę. Postępowanie w tej sprawie jest w toku, wymaga jednakże czasu. W takiej sytuacji organ administracyjny wnosić będzie o umorzenie postępowania. O podjęciu oraz ogłoszeniu nowej uchwały Rada niezwłocznie zawiadomi Sąd.

Mając na uwadze wszystkie okoliczności sprawy, wnoszę jak w *petitum* odpowiedzi na skargę.

Załączniki:

1. odpis odpowiedzi na skargę;
2. uchwała Powiatu Pisz wraz z pełnomocnictwem;
3. akta sprawy.

Przewodnicząca Rady
Powiatu

Irena Jatkowska