

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2

44-100 Gliwice

Skarżący: Ireneusz Badora

os. Manhattan 5/18

43-450 Ustroń

Organ: Rada Miasta Ustroń, Rynek 1, 43-450 Ustroń

sygn. akt III DK/GI 15/20

Odpowiedź na skargę

W odpowiedzi na skargę złożoną przez Pana Ireneusza Badora na Uchwałę nr L/548/2014 Rady Miasta Ustroń z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ustroń, Rada Miasta Ustroń wnosi o jej odrzucenie, z uwagi na brak naruszenia interesu prawnego skarżącego. W razie nieuwzględnienia powyższego wniosku, Rada Miasta Ustroń wnosi o oddalenie skargi ze względu na jej bezzasadność.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2020 r. do Rady Miasta Ustroń wpłynęła skarga Pana Ireneusza Badora, przekazana tutejszemu organowi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach pismem z dnia 21 kwietnia 2020 r. sygn. akt III DK/GI 15/20. Wniesiona skarga dotyczy Uchwały nr L/548/2014 Rady Miasta Ustroń z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ustroń. W przekonaniu skarżącego uchwała ta winna zostać uznana za nieważną, gdyż narusza m.in. przepis art. 15 ust. 2 i art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej zwana „*usg*”), § 143 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej zwanego „*ztp*”) oraz szereg przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem skarżącego stosowane w Mieście Ustroń nazwy organów „Rada Miasta Ustroń” i „Burmistrz Miasta Ustroń” są nieprawidłowe, sprzeczne z w/w przepisami i winny zostać zmienione na „Rada Miejska w Ustroniu” oraz „Burmistrz Gminy w Ustroniu”. W uzasadnieniu skargi podano, iż błędne nazwy organów gminnych wykluczają legalność ich działania i sprawiają, iż każdy akt podjęty przez te organy (tj. uchwały, zarządzenia, decyzje) jest nieważny.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że zaskarżona uchwała w żaden sposób nie narusza interesu prawnego skarżącego ani jego uprawnień. Wbrew przekonaniu skarżącego, stosowana nazwa organu gminy nie wpływa na ważność podejmowanych przez ten organ uchwał, zarządzeń czy decyzji, a tym samym nie oddziałuje na jakiegokolwiek prawa czy obowiązki skarżącego. Przypomnieć trzeba, że zgodnie z 101 ust. 1 *usg* skargę na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może wnieść tylko taki podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone taką uchwałą. Przepis ten jest regulacją o charakterze szczególnym, która uzależnia możliwość zaskarżenia uchwały organu gminy od naruszenia interesu prawnego strony skarżącej. Spełnienie tej przesłanki jest niezbędne, w przeciwnym wypadku skarga winna ulec odrzuceniu, zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej „*pps*”). W myśl tego przepisu sąd odrzuca skargę jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę organu gminy nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Jak już wspomniano, przepisem szczególnym jest w tym przypadku art. 101 ust. 1 *usg*. Zgodnie z utrwalonym poglądem wyrażanym w orzecznictwie i doktrynie, skarżący uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 *usg* winien wykazać się indywidualnym, osobistym, aktualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego i dotyczącym bezpośrednio sfery prawnej skarżącego. W przeciwnym wypadku nie sposób mówić o uprawnieniu do złożenia skargi w oparciu o w/w przepis (wyrok NSA z 3.08.2007 r. sygn. akt II OSK 614/07, wyrok WSA w Szczecinie z 15 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Sz 973/14). Co więcej, dla zaistnienia legitymacji skargowej w trybie art. 101 *usg* zaskarżana uchwała ma nie tylko wpływać na ów interes prawny skarżącego, ale przede wszystkim ma go naruszać, a więc stwarzać dla niego realne zagrożenie. W niniejszej sprawie, skarżący Ireneusz Badora nie wykazał się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, znajdującym uzasadnienie w przepisach prawa materialnego ani jakimkolwiek oddziaływaniem zaskarżonej uchwały na ten interes. W szczególności skarżący nie powołał żadnych okoliczności świadczących o tym, iż zaskarżona uchwała naruszyła w sposób bezpośredni sferę jego uprawnień. W istocie bowiem takie naruszenie nie miało miejsca, wobec czego konieczne staje się odrzucenie skargi na mocy art. 58 § 1 pkt 5a *pps* a w zw. z art. 101 ust. 1 *usg*.

W razie niepodzielenia przez tutejszy Sąd przedstawionego wyżej stanowiska odnośnie zaistnienia podstaw do odrzucenia skargi, Rada Miasta Ustroń wnosi o jej oddalenie z uwagi na jej bezzasadność.

Przedstawione przez skarżącego zarzuty naruszeń przepisów ustawy o samorządzie gminnym, techniki prawodawczej i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są chybione i nie mogą skutkować uwzględnieniem skargi.

Gmina Ustroń jest gminą miejską, która uzyskała status miasta w 1956 r. Status ten został nadany całemu obszarowi gminy Ustroń. Innymi słowy - obszar miasta pokrywa się dokładnie z obszarem gminy. Na terenie gminy Ustroń nie funkcjonują wsie. Utworzono natomiast jednostki pomocnicze, tj. osiedla, które nie posiadają statusu odrębnych miejscowości. W przekonaniu tutejszego organu, używana od wielu zresztą lat nazwa „Rada Miasta Ustroń” jest poprawna i dopuszczalna na gruncie art. 15 ust. 1 i 2 usg. Zgodnie z tymi przepisami organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, to wówczas rada nosi nazwę rady miejskiej. Zdaniem Rady Miasta Ustroń przepis art. 15 ust. 2 usg dotyczy przede wszystkim gmin miejsko-wiejskich, a więc takich na terenie których występuje zarówno miasto, jak i wieś. Użyte w tym przepisie wyrażenie „w mieście położonym na terytorium tej gminy” wydaje się sugerować przypadki, w których teren gminy jest większy niż obszar miasta i obejmuje (oprócz tego miasta) również wieś. Przepis ten natomiast nie odnosi się wprost do sytuacji, w których obszar gminy jest tożsamy z obszarem miasta i się z nim pokrywa, jak to ma miejsce w przypadku gmin miejskich. Stanowisko to potwierdzają przedstawiciele doktryny, których zdaniem „przepis art. 15 ust. 2 usg ma raczej na względzie sytuację tzw. gmin miejsko-wiejskich. W tego rodzaju przypadkach nie jest bowiem konieczne, aby siedziba władz gminy (tj. rady i wójta) mieściła się w miejscowości mającej status miasta - może ona bowiem być zlokalizowana w miejscowości wiejskiej.” (Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, lex 2012).

Przyjęta nazwa organu stanowiącego w Mieście Ustroń znajduje również swoje uzasadnienie w Instrukcji kancelaryjnej dla organów gminy i związków międzygminnych, stanowiącej załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 112 poz.1319 z późn. zm.). Rozporządzenie to stanowiło wytyczne i wskazówki dla nazewnictwa organów gmin oraz urzędów, a przyjęte na podstawie tego rozporządzenia nazwy pozostają nadal w użyciu, w formie niezmienionej, mimo utraty mocy w/w aktu prawnego. Zgodnie z pkt II i III załącznika nr 6 do w/w Instrukcji, w przypadku gmin lub miejscowości o statusie miasta, rada gminy winna nazywać się „Radą Miasta”, zaś w przypadku gmin, w których rada gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada winna nosić nazwę „Rada Miejska w ...”. Przyjęcie w/w zaleceń przez Radę Miasta Ustroń było i jest więc usprawiedliwione oraz zasadne.

Z zaobserwowanych praktyk i z analizy doktryny wysuwa się wniosek, iż nazewnictwo rad gmin w gminach miejskich o statusie miasta nie jest jednolite, co jednak nie jest postrzegane jako coś błędnego czy wadliwego. Dla przykładu, w samym województwie śląskim na 30 gmin miejskich o statusie miasta (nie posiadających praw powiatu), w 19 z nich rada gminy nosi nazwę „Rada Miejska”, zaś w 11 - „Rada Miasta”, tj.: Rada Miasta Imielin, Rada Miasta Knurów, Rada Miasta Łęczyny, Rada Miasta w Myszkowie, Rada Miasta Poręba, Rada Miasta Racibórz, Rada Miasta Radzionków, Rada Miasta Rydułtowy, Rada Miasta Ustroń, Rada Miasta Wisła, Rada Miasta Wojkowice. Użyta nazwa organu stanowiącego w Mieście Ustroń nie jest więc odosobniona i znajduje poparcie w praktyce stosowanej w innych gminach. Komentarzy podkreślają, iż przepis art. 15 ust. 2 usg ma czysto porządkowy charakter, a zróżnicowanie nazw organów stanowiących powstałe na jego gruncie jest dopuszczalne i powszechnie występuje w praktyce. Akceptuje się przy tym nazwy rad podane zarówno w formie przymiotnikowej np. „Rada Miejska w Czeladzi”, jak i w rzeczownikowej: w mianowniku np. „Rada Miasta Racibórz” lub w dopełniaczu, np. „Rada Miasta Żyrardowa” bądź z użyciem przysłówka, np. „Rada Miasta w Myszkowie”. Używanie tego typu nazw w stosunku do organu stanowiącego gminy nie stanowi naruszenia art. 15 ust. 2 usg (tak m.in. Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, LEX 2018, Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LexisNexis 2013, opubl. LEX, Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, LEX 2012). Przyjmując nazwę „Rada Miasta Ustroń” zastosowano formę rzeczownikową, a nie przymiotnikową (tj. „miejska”), co na gruncie powyższych argumentów jest dopuszczalnym uzupełnieniem „indywidualizującym” organ stanowiący gminy. Stawiany przez skarżącego zarzut naruszenia przez Radę Miasta Ustroń przepisu art. 15 ust. 2 usg jest więc nietrafny i bezpodstawny.

Nie ma również racji skarżący twierdząc, że zaskarżona uchwała narusza art. 26 ust. 3 usg poprzez zastosowanie względem organu wykonawczego Miasta Ustroń nazwy „Burmistrz Miasta Ustroń” zamiast „Burmistrz Gminy w Ustroniu”. Jak wynika z treści w/w przepisu w powiązaniu z art. 26 ust. 4 usg, burmistrz jest organem wykonawczym w gminie wiejsko-miejskiej, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy oraz w gminie miejskiej, w której zamieszkuje mniej niż 100.000 mieszkańców. Nie ma przy tym przeszkód by do nazwy „Burmistrz” dodać uzupełnienie indywidualizujące w postaci „Burmistrz Gminy ” bądź „Burmistrz Miasta” - w zależności od tego, czy gmina ma charakter miejsko-wiejski czy też miejski. Jak już wskazywano powyżej, Gmina Ustroń jest gminą miejską, której obszar jest tożsamy z obszarem Miasta. Odpowiednią nazwą organu wykonawczego jest więc w niniejszym przypadku „Burmistrz Miasta Ustroń”. Pożądana przez skarżącego nazwa „Burmistrz Gminy w Ustroniu” jest pozbawiona racji bytu i nie znajduje żadnego uzasadnienia – ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych. Nazwa ta byłaby bardziej odpowiednia dla organu wykonawczego gminy, na terenie której występuje zarówno miasto, jak i wieś. Nie jest natomiast adekwatna do statusu Gminy Ustroń, na obszarze której nie występują wsie i nie jest możliwe wyodrębnienie obszaru Miasta z obszaru gminy. Wbrew przekonaniu skarżącego

zastosowana nazwa „Burmistrz Miasta Ustroń” nie wywodzi się z błędnej analogii nazwy „Prezydenta Miasta”, która została w taki sposób sformułowana przez ustawodawcę, by odróżnić ów podmiot od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnienie „Miasta” użyte wprost w art. 26 ust. 4 usg nie oznacza wcale, iż sformułowania tego nie można stosować przy nazwie „Burmistrz”, o ile oczywiście w danym przypadku burmistrz jest organem wykonawczym gminy miejskiej. Nadmienić warto, że również i w tym zakresie występuje w praktyce pewna różnorodność nazewnictwa burmistrzów. W województwie śląskim, spośród 25 gmin miejskich o statusie miasta, w których zamieszkuje nie więcej niż 100.000 mieszkańców, aż w 23 gminach organ wykonawczy nosi nazwę „Burmistrz Miasta ...”, tj.: Burmistrz Miasta Bierunia, Burmistrz Miasta Cieszyna, Burmistrz Miasta Czeladź, Burmistrz Miasta Imielin, Burmistrz Miasta Kalety, Burmistrz Miasta Łędziny, Burmistrz Miasta Lublińca, Burmistrz Miasta Łaziska Górne, Burmistrz Miasta Miasteczko Śląskie, Burmistrz Miasta Myszków, Burmistrz Miasta Orzesze, Burmistrz Miasta Poręba, Burmistrz Miasta Pszów, Burmistrz Miasta Pyskowice, Burmistrz Miasta Radzionków, Burmistrz Miasta Rydułtowy, Burmistrz Miasta Sławkowa, Burmistrz Miasta Szczyrk, Burmistrz Miasta Tarnowskie Góry, Burmistrz Miasta Ustroń, Burmistrz Miasta Wisła, Burmistrz Miasta Wojkowice, Burmistrz Miasta Żywca. Jedynie w Radlinie i w Mikołowie zastosowano inny sposób nazewnictwa, poprzez użycie nazwy: „Burmistrz Radlina” i „Burmistrz Mikołowa”. Jak widać, stosowana w Mieście Ustroń nazwa organu wykonawczego „Burmistrz Miasta Ustroń” jest dozwolona, aprobowana i odpowiada przeważającej formie używanej w gminach miejskich o statusie miasta na terenie Województwa Śląskiego. Nie sposób uznać, iż nazwa ta, nadana w zaskarżonej uchwale, narusza przepis art. 26 ust. 3 usg.

Z tożsamyh względów, chybiony jest również zarzut naruszenia § 143 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*. Skarżący wywodzi, że zaskarżona uchwała została błędnie zredagowana i błędnie podano w niej nazwy organu wydającego uchwałę. Stanowisko to jest błędne. Zaskarżona uchwała jest zgodna z zasadami techniki prawodawczej, została zredagowana w sposób legalny, rzetelny i spójny. Użyte w treści uchwały nazwy organu stanowiącego i wykonawczego są prawidłowe oraz dopuszczalne na gruncie ustawy o samorządzie gminnym.

Nie jest słuszny także zarzut naruszenia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stawiany w pkt IV skargi. Zdaniem skarżącego, tutejszy organ naruszył zasady poprawnej legislacji, demokratycznego państwa prawa, działania w granicach prawa i zasady sprawiedliwości społecznej. Zarzut ten opiera się głównie na twierdzeniu, iż organy gminy Ustroń zostały ukonstytuowane niezgodnie z prawem, gdyż ich nazwy są niepoprawne i niezgodne z art. 15 ust. 2 oraz art. 26 ust. 3 usg. Tymczasem, jak już wyżej wskazywano, użyte nazewnictwo organów w Mieście Ustroń jest dopuszczalne na gruncie w/w przepisów i znajduje aprobatę zarówno w doktrynie prawa, jak i w powszechnie stosowanej praktyce. Podkreślić należy, że użyty wariant nazwy organów tj. „Rada Miasta Ustroń” i „Burmistrz Miasta Ustroń” nie wpływa na ich kompetencje, prerogatywy ani legalność ukonstytuowania i działania. O ważności uchwał, zarządzeń i decyzji podejmowanych przez te organy nie decyduje przecież brzmienie nazw tych organów, lecz m.in. okoliczność ich powołania w ważnych wyborach, zachowanie wymaganego quorum i liczby głosów oddanych podczas głosowania (w przypadku uchwał) oraz zgodność podejmowanych aktów z przepisami prawa. Wszystkie te wymogi zostały dochowane, wobec czego zaskarżona uchwała jest ważna i jako taka powinna się ostać.

Na marginesie wskazać jeszcze warto, iż część zarzutów powołanych przez skarżącego (pkt II, pkt IV lit. B skargi) w ogóle nie dotyczy działania Rady Miasta Ustroń, wobec czego nie sposób się do nich ustosunkować.

Ze wskazanych wyżej względów, skarga w niniejszej sprawie winna ulec odrzuceniu, względnie oddaleniu.