

Projekt uchwały Nr 258/1116

Data rej. ....

Data skier. do Komisji .....

Spodziewany termin sesji .....

**Uchwała Nr /16**

**Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego  
z dnia 21 czerwca 2016 r.**

**w sprawie zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Zachodniopomorskiego znak: NK-3.4131.122.2016.EM z dnia 1 czerwca 2016 r. stwierdzającego nieważność uchwały Nr XI/235/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.**

Na podstawie art. 18 pkt 20, w związku z art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486) uchwała się, co następuje:

### § 1.

Wnosi się skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na rozstrzygnięcie nadzorcze znak NK-3.4131.122.2016.EM Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 1 czerwca 2016 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/235/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

### § 2.

Upoważnia się Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego do udzielenia pełnomocnictwa adwokatowi lub radcy prawnemu do reprezentowania Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – w tym do przygotowania i podpisania skargi, o której mowa w § 1 i dokonania wszelkich czynności zmierzających do jej złożenia oraz do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej.

### § 3.

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Zachodniopomorskiego.

### § 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Sejmiku  
Województwa Zachodniopomorskiego

Teresa Kalina

BIURO RADCÓW PRAWNYCH

Joanna Jędrzejko  
radca prawny

## Uzasadnienie

W myśl § 15 ust. 2 Statutu Województwa Zachodniopomorskiego stanowiącego załącznik do uchwały Nr XX/179/01 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 5 marca 2001r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2004r. Nr 24, poz. 456) Sejmik Województwa może, w drodze uchwał, zajmować stanowiska, wyrażać opinie i podejmować apele.

Uchwałą Nr XI/235/16 z dnia 26 kwietnia 2016 r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego podjął uchwałę w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały był przywołany na wstępie § 15 ust. 2 Statutu Województwa Zachodniopomorskiego.

W treści § 1 uchwały wskazano, że sejmik przyjmuje stanowisko dotyczące orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, którego treść stanowi zał. do uchwały.

W dniu 1 czerwca 2016r. Wojewoda Zachodniopomorski, działając na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, w rozstrzygnięciu nadzorczym, stwierdził nieważność uchwały.

Jako uzasadnienie rozstrzygnięcia organ nadzoru wskazał na dwie zasadnicze kwestie;

- 1) Brak kompetencji sejmiku województwa do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, rozpatrując kwestie kompetencji sejmiku województwa do podejmowania określonych działań trzeba mieć na względzie treść przepisów ustawy o samorządzie województwa tj. art. 2, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Istotny jest również art. 14 przywołanej wyżej ustawy, w którym ustawodawca wymienił zadania wykonywane przez samorząd województwa oraz art. 18 zawierający katalog spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości sejmiku. Organ nadzoru wskazał również na art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analiza przywołanych unormowań prowadzi, w ocenie organu, do wniosku, że brak jest w nich regulacji, która upoważniłaby Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego do podejmowania uchwał dotyczących kwestii stosowania norm prawnych powszechnie obowiązujących, czy też dokonywania wykładni prawnej w procesie stanowienia prawa przez organy samorządu województwa.

- 2) Brak kompetencji sejmiku do udzielania wytycznych organowi wykonawczemu samorządu województwa oraz jednostkom organizacyjnym samorządu województwa, co do sposobu wykonywania przez nich obowiązków wynikających z przepisów prawa, co przejawia się, w ocenie organu, w wezwaniu w treści stanowiska stanowiącego zał. do uchwały, do stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego oraz podległe jednostki organizacyjne Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego. Działanie takie, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza zakres niewiążącego stanowiska w danej sprawie.

Stanowisko organu nadzoru nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ w sposób nieuprawniony ogranicza wynikające z obowiązującego Statutu Województwa Zachodniopomorskiego uprawnienie sejmiku do zajmowania stanowisk, wyrażania opinii i podejmowania apeli we wszystkich istotnych sprawach, bez ograniczeń jedynie do zadań samorządu województwa. Zajmując stanowisko w sprawach istotnych nie tylko dla regionu, sejmik przejawia troskę, obawę, niepokój czy solidarność w danej sprawie, jak często to miało miejsce w minionych latach.

Ponadto, w sposób błędny organ nadzoru zakłada, że w treści stanowiska Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego udzielił wiążących wytycznych Zarządowi Województwa Zachodniopomorskiego oraz jednostkom organizacyjnym samorządu województwa, co do sposobu wykonywania przez nich obowiązków wynikających z przepisów prawa, co wykracza poza zakres niewiążącego stanowiska. Sejmik województwa w treści stanowiska zwraca się do zarządu województwa oraz podległych mu instytucji aby w swojej działalności uwzględniały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, także te niepublikowane, jednak ze względu na stanowiskowy charakter tej uchwały, zapisy te są tylko poglądem, stanowiskiem – nie zaś wiążącym nakazem czy zobowiązaniem do uwzględnienia stanowiska, dlatego mieszczą się w normie zawartej w podstawie prawnej uchwały.

W związku z powyższym, uznaje się za zasadne zaskarżenie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania tj. od dnia 1 czerwca 2016r.

PRZEWODNICZĄCA SEJMIKU

  
Teresa Kalina



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK-3.4131.122.2016.EM

O T A M N A M	URZĄD MARSZAŁKOWSKI KANCELARIA SEJMIKU
	01-06-2016
Ilość zał. .... L.dz. 480	
podpis ..... <i>[Signature]</i>	

Szczecin, dnia 01 czerwca 2016 r.

*Proszę o przełożenie  
do Szeregów oraz o opinię  
pracowników*

*[Handwritten signatures and notes]*

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/235/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

**Uzasadnienie**

W dniu 26 kwietnia 2016 r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego podjął uchwałę Nr XI/235/16 w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiotowy akt został doręczony do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 2 maja 2016 r. przy piśmie Pana Olgierda Geblewicza Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 29 kwietnia 2016 r., znak: KS.0811.45.2016.MN.

W § 1 ust. 1 ww. aktu organ stanowiący samorządu województwa postanowił przyjąć stanowisko w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione w jego załączniku w następującym brzmieniu:

*W przeddzień rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 maja, odwołując się do wielowiekowej tradycji poszanowania ustawy zasadniczej przyjętej wolą Narodu Polskiego, Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego przyjmuje stanowisko, że przy podejmowaniu uchwał będzie kierować się orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, także tymi, które nie będą publikowane przez zobowiązane do tego organy w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej.*

*Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego wskazuje, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc*



*powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Żaden organ państwa polskiego nie ma prawa oceniać, czy orzeczenie wydane przez Trybunał Konstytucyjny ma moc wiążącą.*

*Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego zwraca się do Zarządu Województwa oraz wszystkich instytucji mu podległych, aby w swojej działalności, przede wszystkim przy wydawaniu decyzji administracyjnych, uwzględniały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, także te nie opublikowane.*

Przystępując do oceny legalności uchwały Nr XI/235/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wskazania wymaga, że w ustawie o samorządzie województwa przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów przez organy samorządu województwa. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 82 ustawy). Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał<sup>1</sup>.

W judykaturze za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały<sup>2</sup>. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 82 ust. 5 cyt. ustawy).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt uchwały Nr XI/235/16 wskazać należy, że jako materialnoprawną podstawę jej podjęcia Sejmik przywołał przepis § 15 ust. 2 Statutu Województwa Zachodniopomorskiego<sup>3</sup>, który stanowi, że *Sejmik może, w drodze uchwał, zajmować stanowiska, wyrażać opinie i podejmować apele.*

Z kolei, w myśl § 53 Statutu *Sejmik uzgadnia, zawiera porozumienia lub wyraża stanowisko w następujących sprawach Województwa:*

1. *ustrojowo-organizacyjnych, w szczególności:*
  - a) *statutu Województwa,*
  - b) *zmiany granic Województwa,*
  - c) *siedziby, liczby członków kolegium i trybu postępowania regionalnej izby obrachunkowej;*
2. *mienia i majątku, w szczególności:*
  - a) *dokonania przez Zarząd darowizny nieruchomości,*

<sup>1</sup> Por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102.

<sup>2</sup> Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd327/95.

<sup>3</sup> Załącznik Nr 1 do obwieszczenia Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 marca 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Województwa Zachodniopomorskiego (Dz. Urz. Woj. Zacho. Nr 24, poz. 456 z późn. zm.).

- b) zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym,
  - c) bonifikat od cen sprzedaży nieruchomości,
  - d) bonifikat od opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
  - e) podwyższania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego,
  - f) umownych stawek oprocentowania należności od sprzedanych nieruchomości;
3. gospodarczych, w szczególności:
- a) programów rządowych dotyczących realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
  - b) informacji Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin;
4. promocji i ochrony zdrowia, w szczególności:
- a) projektów rozporządzeń lub uchwał dotyczących likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej,
  - b) informacji Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii o stanie bezpieczeństwa weterynaryjno-sanitarnego;
5. ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
6. dróg publicznych i transportu, w szczególności:
- a) koordynacji rozkładów jazdy przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz osób pojazdami samochodowymi w regularnym transporcie zbiorowym,
  - b) projektów aktów normatywnych dotyczących przebiegu dróg krajowych,
  - c) decyzji Rady PKP w sprawie likwidacji linii kolejowych.

Rozpatrując kwestię kompetencji sejmiku województwa do podejmowania określonych działań trzeba mieć na uwadze treść przepisów ustawy o samorządzie województwa, tj. art. 2, który stanowi, że *organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy (ust. 1). Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (ust. 2), a także art. 14 cyt. ustawy, w którym prawodawca wymienił zadania wykonywane przez samorząd województwa oraz art. 18 tejże ustawy zawierający katalog spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości sejmiku województwa, stanowiący m.in. w pkt 20, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.*

W rozpatrywanej sprawie, wskazać trzeba art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "...interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone"<sup>4</sup>. Innymi słowy organ administracji publicznej chcąc skorzystać z danych uprawnień musi znaleźć normę kompetencyjną, wyraźnie zezwalającą na takie działanie. Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej zawiera bowiem normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie prawnej. Wyrażona w tym unormowaniu zasada legalizmu w powiązaniu z ideą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej) wymaga, aby określone formy działań organów administracji publicznej były jasne i czytelne oraz nie budziły wątpliwości odnośnie przesłanek, którymi organy kierują się przy załatwianiu określonej kategorii spraw z zakresu administracji publicznej<sup>5</sup>. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać ich

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34.

<sup>5</sup> Postanowienie składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04.

kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Analiza przywołanych unormowań prowadzi do wniosku, że brak jest w nich regulacji, która upoważniałaby Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego do podejmowania uchwał dotyczących kwestii stosowania norm prawnych powszechnie obowiązujących, czy też dokonywania wykładni prawnej w procesie stanowienia prawa przez organy samorządu województwa.

Nadto, uchwała Nr XI/235/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w istocie stanowi zapowiedź stosowania przez Sejmik nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz wzywa do takiego zachowania Zarząd Województwa oraz wszystkie instytucje mu podległe, co zważywszy na relacje między tymi organami należy traktować jako zobowiązanie. Tymczasem, organ uchwalodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony przez ustawodawcę do udzielania wytycznych organowi wykonawczemu tej jednostki dotyczących działalności urzędów gmin, starostw, urzędów marszałkowskich oraz komunalnych jednostek organizacyjnych, w tym wytycznych dotyczących wydawania decyzji administracyjnych. Kierując się regułą wnioskowania prawniczego *a minori ad maius*, wskazać należy, że jeżeli Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego nie posiada upoważnienia do udzielania wytycznych Zarządowi Województwa co do sposobu wykonywania przez niego obowiązków wynikających z przepisów prawa, to tym bardziej nie może rozstrzygać, jakie przepisy powszechnie obowiązują, a jakie nie. Analizując charakter prawny załącznika do uchwały Nr XI/235/16, należy odmówić mu waloru jedynie niewiążącego stanowiska. Stanowisko z definicji wyraża zapatrywanie lub określony stosunek - ale zawsze jedynie tego podmiotu, który je formułuje. W sytuacji natomiast w której adresatem oświadczenia Sejmiku są - jak w sprawie niniejszej - inne organy stosujące prawo (Zarząd Województwa i instytucje mu podległe), nie sposób mówić o zajęciu w tym zakresie przez Sejmik niewiążącego stanowiska. Jest to w istocie ewidentne wywarcie nacisku na „zależne” jednostki i udzielanie im wytycznych co do określonego sposobu postępowania.

Z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, stwierdzić należy, że uchwała Nr XI/235/16 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sposób istotny narusza obowiązujące prawo, w konsekwencji stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Pozostawienie w obrocie prawnym takiej uchwały byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa administracyjnego, tj. zasadą praworządności (art. 6 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>) oraz zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.) bowiem mogłoby wywoływać w mieszkańcach województwa zachodniopomorskiego przeświadczenie, że Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego może rozstrzygać wiążąco o źródłach prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 82a ustawy o samorządzie województwa, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu samorządu województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.



WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

*Piotr Jania*

Otrzymują:

- 1) Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego;
- 2) a/a.