

ODPIS

POSTANOWIENIE

Dnia 12 lipca 2017 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie:

Przewodniczący Sędzia WSA **Tomasz Wykowski**

po rozpoznaniu w dniu 12 lipca 2017 roku
na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi „**Fundacji Ośrodek Kontroli Obywatelskiej OKO**” z siedzibą w
Warszawie

na regulamin **Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego**
w przedmiocie obchodów 7 rocznicy katastrofy smoleńskiej

postanawia:

odrzuć skargę.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Durka

Przewodnicząca Sędziowa

UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 21 kwietnia 2017r. „Fundacja Ośrodek Kontroli Obywatelskiej OKO” z siedzibą w Warszawie wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na wydany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego regulamin obchodów 7 rocznicy katastrofy smoleńskiej z dnia 8 kwietnia 2017r. Skarżąca fundacja podniosła zarzut naruszenia prawa obywateli do swobodnego poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynikającego z przepisu art. 52 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., naruszenie zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, naruszenie prawa obywateli do organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57 konstytucji) oraz naruszenie prawa obywateli do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji).

W odpowiedzi na skargę Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniósł o jej odrzucenie podnosząc, że regulamin nie jest decyzją administracyjną i nie dotyczy praw i obowiązków indywidualnie określonego adresata, ani inną czynnością mogącą podlegać zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Do wydania regulaminu nie zobowiązywał Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego żaden akt prawa, a jego istnienie nie stanowiło warunku, od którego uzależniona byłaby organizacja uroczystości. Regulamin miał charakter jednorazowy, nie został wydany jako akt normatywny czy też jako decyzja organu administracji publicznej. Regulamin stanowił zbiór zasad wynikających z powszechnie obowiązującego prawa określających obowiązki Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako organizatora uroczystości, a także zasady zachowania się uczestników obchodów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2016 poz. 1066 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

W świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. – zwaną dalej p.p.s.a.) kontrola

Sygn. akt IV SA/Wa 1317/17

działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
 - 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14

Sygn. akt IV SA/Wa 1317/17

czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

W orzecznictwie i literaturze przyjmuje się, że akt lub czynność z zakresu administracji, podlegający kognicji Sądu Administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. powinny być podejmowane wyłącznie w sprawach indywidualnych (por. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 55, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2016 r, sygn. I OSK 3503/15 oraz postanowienie z dnia 17 września 2015r., sygn. II GSK 2146/15).

Wskazuje się ponadto, że akt lub czynność, które podlegają kontroli sądownoadministracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.:

1) powinny posiadać charakter zewnętrzny, tj. muszą być skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność (zob. wyrok NSA z 23 lutego 2011r., sygn. akt II GSK 177/10),

2) powinny mieć charakter indywidualny,

3) są wydawane (zaś czynność – podejmowana) władczo w sferze administracji publicznej przez podmiot wykonujący administrację publiczną,

4) powinny dotyczyć uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa (por. System Prawa Administracyjnego, pod redakcją R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2014, s.176–177).

Wydany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego regulamin dotyczący obchodów 7 rocznicy katastrofy smoleńskiej nie ma charakteru indywidualnego ponieważ nie jest skierowany do zindywidualizowanego adresata, znajdującego się w określonej sytuacji. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 4 lutego 2008r., I OPS 3/07 (ONSAiWSA z 2008 r., z. 2, poz. 21) wolą ustawodawcy było objęcie kontrolą sądu administracyjnego tych prawnych form działania administracji publicznej, które mogą być i są podejmowane przez organy administracji publicznej w stosunku do podmiotów administrowanych w sprawach, dla załatwienia których nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia. Akty te są podejmowane w sprawach indywidualnych, jakich przedmiotem jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny, którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego.

Poza zakresem tego rodzaju aktów pozostają zatem akty prawa wewnętrznego wydane w oparciu o regulację art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2

Sygn. akt IV SA/Wa 1317/17

kwietnia 1997r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Konstytucja wprost upoważnia do wydania aktów prawa wewnętrznego m. in. ministrów. Pomimo tego, iż w art. 93 ust. 1 Konstytucji wymienione zostały uchwały i zarządzenia jako akty prawa wewnętrznego przyjmuje się, że w odróżnieniu od źródeł prawa powszechnie obowiązującego Konstytucja nie zamknęła katalogu źródeł prawa wewnętrznego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 93 Konstytucji nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997r. a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tylko taka wykładnia odpowiada istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. Z tego względu należy uznać, że system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych (zarządzeń, regulaminów, statutów, okólników), ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (wyr. TK z 1.12.1998r., K 21/98, OTK 1998, Nr 7, poz. 116).

W przedmiotowej sprawie należy zatem stwierdzić, że regulamin wydany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa w dniu 8 kwietnia 2017r. jest aktem prawa wewnętrznego, a co za tym idzie krąg jego adresatów został ograniczony do jednostek „podległych organizacyjnie” ministrowi.

Wobec powyższego Sąd stwierdza, że skarga „Fundacji Ośrodek Kontroli Obywatelskiej OKO” z siedzibą w Warszawie na wydanie przez organ administracji publicznej aktu prawa wewnętrznego w postaci regulaminu jest niedopuszczalna, gdyż nie mieści się w katalogu aktów i czynności wymienionych w art. 3 § 1 i § 2 p.p.s.a. podlegających kontroli sądów administracyjnych i jako taka podlega odrzuceniu.

Sygn. akt IV SA/Wa 1317/17

Z tych względów, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Julia Durka

Starszy sekretarz sądowy