

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 3 listopada 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marcin Miemieć
Sędziowie	Sędzia WSA Maciej Guziński
	Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak (sprawozdawca)
Protokolant	Renata Sawińska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 3 listopada 2009 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 15 ust. 2, § 47, § 95, § 112, § 113, § 24 ust. 2, § 96 ust. 2 we fragmencie „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.” uchwały Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 31 marca 2009 r. nr XXIX/24/09

w przedmiocie uchwalenia Statutu Gminy Jaworzyna Śląska

- I. stwierdza nieważność § 15 ust. 2, § 47, § 95, § 24 ust. 2, § 96 ust. 2 we fragmencie „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.”;**
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę;**
- III. określa, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591, ze zm.) zwanej w dalszej części uzasadnienia w skrócie „u.s.g.” oraz art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) zwanej w dalszej części uzasadnienia w skrócie „p.p.s.a.”, zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej nr XXIX/24/09 z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jaworzyna Śląska w części, to jest w § 15 ust. 2, § 24 ust. 2, § 47, § 95, § 112, § 113, § 96 ust. 2 tej uchwały we fragmencie „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.”.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w § 15 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej postanowiła, iż „Radny może być członkiem najwyżej 2 komisji stałych”, natomiast zgodnie z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Podjęcie się funkcji radnego zobowiązuje więc do aktywnego prowadzenia działalności społecznej zgodnej z celem i charakterem tej funkcji oraz złożonym przez radnego ślubowaniem, a w szczególności obowiązkiem udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany. Wojewoda Dolnośląski podkreślił, iż radny ma prawo, ale nie obowiązek bycia członkiem komisji rady gminy i to w dowolnej liczbie tych komisji, a konsekwencją nienależytego wywiązywania się z obowiązku przewidzianego w art. 24 ustawy o samorządzie gminnym może być odwołanie radnego ze składu komisji rady. Ponadto organ nadzoru wskazał, że jedyne ograniczenia w składzie osobowym komisji wprowadza art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje o których mowa w art. 19 ust. 1.” Powyższe argumenty uzasadniają, w opinii Wojewody Dolnośląskiego, twierdzenie, że § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały w swojej treści istotnie narusza art. 18a ust. 2 i art. 24 u.s.g.

W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru przywołał § 95 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym, „Obsługę biurową Komisji Rewizyjnej zapewnia Burmistrz” i § 47 uchwały, który stanowi, że „1. Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Miejskiego w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady. 2. Pracownik, o którym mowa w ust. 1, podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady”. Nadto w treści uzasadnienia organ nadzoru wskazał na § 112 uchwały, gdzie postanowiono, że: „1. Dokumenty z zakresu działania Rady i Komisji udostępnia się do wglądu w Biurze Rady, w dniach pracy Urzędu Miejskiego, w godzinach przyjmowania interesantów. 2. Dokumenty z zakresu działania Burmistrza oraz Urzędu udostępnia się do wglądu

w Referacie Organizacyjnym Urzędu, w dniach i godzinach przyjmowania interesantów.” oraz przywołał również treść § 113, uchwały, zgodnie z którym realizacja uprawnień określonych w § 111 i § 112 może

się odbywać wyłącznie w Urzędzie Miejskim w asyście pracownika Urzędu Miejskiego. Wojewoda Dolnośląski powołał się na treść art. 33 u.s.g. oraz art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458) i wyjaśnił, że zgodnie z tymi uregulowaniami jedynie Burmistrz może wydać Zastępcy Burmistrza, Sekretarzowi, Skarbnikowi Gminy i kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych polecenie służbowe obsługi sesji Rady Miejskiej. Podobnie, w opinii organu nadzoru należy odnieść się do wydawania poleceń innym pracownikom Urzędu Miejskiego, gdyż jedynym organem, który może nakazać pracownikowi Urzędu obsługę biurową sesji Rady, jest Burmistrz Miasta, tylko Burmistrz może ustalić zakres kompetencji wyznaczonemu przez niego pracownikowi do obsługi Rady Miejskiej. Natomiast zapisy ujęte w § 95 i § 47 uchwały są wkroczeniem w kompetencje Burmistrza.

Odnosnie kwestii unormowanych w § 112 i § 113 uchwały Wojewoda wskazał, że powinny być one uregulowane w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta. Zgodnie bowiem z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.

Powyższe argumenty uzasadniają w opinii Wojewody wnioski o stwierdzenie nieważności § 47, § 94, § 112, § 113 uchwały jako istotnie naruszających art. 30 ust. 2 u.s.g., art. 33 ust. 2, ust.3, ust. 5 u.s.g. oraz art. 7 Konstytucji RP.

W kolejnej części uzasadnienia wskazano, że § 24 ust. 2 uchwały, który stanowi, że „W sesjach Rady uczestniczy Burmistrz, a w przypadku gdy nie może być obecny inna lub inne wyznaczone przez niego osoby spośród pracowników Urzędu Miejskiego, pełniących funkcje kierownicze”, istotnie narusza treść art. 30 ust. 2 u.s.g. i art. 7 Konstytucji RP, bowiem ustawa o samorządzie gminnym (art. 30 ust. 2 u.s.g.) nie nakłada na Burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach rady. Jest to jedynie uprawnienie Burmistrza jako organu przygotowującego projekty uchwał rady gminy. Wojewoda wywiódł, że Rada nie może zatem zobowiązać Burmistrza Miasta do uczestniczenia w sesjach Rady, podobnie Rada nie posiada uprawnienia do nakładania na Burmistrza obowiązku wyznaczania osób spośród pracowników Urzędu Miejskiego, które miałyby brać udział w sesjach Rady. W efekcie wskazano, że przepis § 24 ust. 2 uchwały jest również sprzeczny z art. 7 Konstytucji RP, wedle którego organy władzy publicznej działają tylko na podstawie i w granicach prawa.

Odnosząc się do treści § 96 ust. 2 uchwały we fragmencie „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy” Wojewoda oświadczył, że narusza on istotnie art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i art. 31 u.s.g.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi z kolei, że „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności”. Wojewoda Dolnośląski przywołał treść art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, oznacza, że rada gminy może podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę. Zdaniem organu nadzoru uprawnienie do stanowienia prawa obowiązującego na terenie danej gminy przyznane radzie gminy może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika ono wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

W kwestionowanym przez organ nadzoru zapisie Rada Miejska przewidziała możliwość nałożenia na Burmistrza Jaworzyny Śląskiej konkretnego obowiązku w postaci zawarcia umowy z podmiotami zajmującymi się udzielaniem porad oraz wydawaniem opinii i ekspertyz dla Komisji Rewizyjnej.

Mając na uwadze wyżej wspomnianą zasadę działania na podstawie i w granicach prawa organ nadzoru uważa, że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do nałożenia na burmistrza określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałoby zawarte wprost w regulacjach ustawowych. Zdaniem organu nadzoru art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia burmistrza, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, również nie może stanowić podstawy prawnej dla podjęcia przedmiotowego zapisu.

Ponadto organ nadzoru wskazał na treść art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt (burmistrz) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W tej sytuacji w opinii Wojewody Dolnośląskiego należy przyjąć, że chodzi o reprezentację gminy w sferze publiczno-prawnej (ustrojowej) i cywilnoprawnej.

Reasumując Wojewoda wywiódł, że zobowiązanie Burmistrza Jaworzyny Śląskiej do zawarcia umowy z wymienionymi wyżej podmiotami stanowi nieuzasadnioną ingerencję Rady Miejskiej w kompetencje Burmistrza wymienione w art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej podzieliła w całości stanowisko reprezentowane przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w rozważaniach nad stanem faktycznym i prawnym sprawy przyjął, co następuje.

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod

względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”, nie wprowadza innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Według art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przytoczony przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Według art. 91 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne” (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie więc z treścią art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, o tym czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały. Powołana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa i nieistotne naruszenia prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa, o które należy zaliczyć do określonej kategorii wad. Tak więc badając czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały sąd – w oparciu o art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a. – nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności, która wiąże wszystkie organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa.

Przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego są przepisy uchwały nr XXIX/24/09 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie statutu Gminy Jaworzyna Śląska (§ 15 ust. 2, § 47, § 95, § 112,, § 113, § 24 ust. 2, § 96 ust. 2 we fragmencie „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy”).

Rozpoznając wniesioną skargę w części wniosku o stwierdzenie nieważności § 112. § 113 uchwały, który odnosi się do dostępności dokumentów obrazujących działania Rady i Komisji oraz działania Burmistrza i Urzędu, na wstępie należy zaznaczyć, że statut gminy zaliczany do aktów prawa miejscowego, uchwalany jest przez organy stanowiące gmin w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 169 ust. 4 Konstytucji).

Dostęp obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, będący przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, jest uregulowany w: art. 61 Konstytucji RP, art. 11b ustawy o samorządzie gminnym oraz w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz.1198, ze zm.).

Artykuł 61 ust.1 Konstytucji stanowi między innymi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Według ust. 2, prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów, z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku. Z normy tej należy zatem wywieść, że konstytucyjne prawo obywateli dostępu do informacji obejmuje również dostęp do dokumentów, które dotyczą działalności wszelkich organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Tak zakreślone konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy skonkretyzowane zostało w przepisach ustawy o samorządzie gminnym (art. 11b) oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Według art. 11b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2). Zasady dostępu do tych dokumentów i korzystania z nich muszą być określone w statucie gminy (ust. 3). Wobec powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska Jaworzyny Śląskiej ustalając w Statucie zasady dostępu do dokumentów urzędowych organów gminy była upoważniona przepisem rangi ustawowej do takiego działania. Przepis ten powierzył radzie gminy kompetencje do stanowienia zasad dostępu i korzystania z dokumentów. Wydanie aktu tej treści przez inny organ narusza ustawowo przyznaną kompetencję i wydany akt z naruszeniem tej kompetencji czyni nieważnym.

Nadto zdaniem Sądu, rozpatrując niniejszy zarzut organu nadzoru, należy pokreślić, że upoważnienie wynikające z art. 11 b ust. 3 u.s.g. nie może być interpretowane w oderwaniu od przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, która normując szczegółowo kwestie dostępu do informacji publicznej, może wszak dopuszczać odmienne uregulowania zasad dostępu do informacji niż statut. Ten zaś musi pozostawać w zgodności z ustawami. Zgodnie z art. 1 przywołanej ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja w sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych. Według art. 7 ustawy, udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze wstępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnienia materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących te posiedzenia. Po myśli art. 19 przywołanego aktu, wyżej wymienione organy sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. W ocenie Sądu regulacje ujęte w § 112 i § 113 uchwały nie naruszają przepisów ujętych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Z podniesionych wyżej względów Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem Wojewody odnośnie wniosku o stwierdzenie nieważności § 122 i § 113 uchwały i w tej części na podstawie art. 151 p.p.s.a. skarga została oddalona.

Sąd podziela natomiast pogląd organu nadzoru w pozostałym zakresie skargi. Przypomnienia wymaga, że przedmiotem skargi objęte zostały przepisy § 24 ust. 2 uchwały: „W sesjach Rady uczestniczy Burmistrz, a w przypadku gdy nie może być obecny inna lub inne wyznaczone przez niego osoby spośród pracowników Urzędu Miejskiego, pełniących funkcje kierownicze”. Nie ulega bowiem wątpliwości, jak trafnie wskazał organ nadzoru, że Rada Miejska nie może nałożyć na Burmistrza obowiązku uczestniczenia w sesjach Rady (§ 24 ust. 2 uchwały), gdyż ten zapis w istotny sposób narusza art. 30 ust. 2 u.s.g. wskazujący, że do zadań Burmistrza należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, słusznie podniesiono więc w skardze, że uczestniczenie w sesjach rady gminy jest jedynie uprawnieniem Burmistrza jako organu przygotowującego projekty uchwał rad gminy, a nie jest jego obowiązkiem. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi tylko wójt (Burmistrz) może wydać polecenie służbowe pracownikowi urzędu obsługi biurowej sesji. Natomiast § 24 ust. 2 uchwały stanowi modyfikację art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez zamieszczenie przepisów niezgodnych z tą ustawą. Zapisy o wskazanej treści umieszczone w Statucie Gminy są wkroczeniem w kompetencje wójta (Burmistrza). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż do Wójta (Burmistrza) jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 24 ust. 2 uchwały – pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym w zakresie udziału w sesji Rady.

Brak jest więc podstaw do przyjęcia, że Rada posiada upoważnienie do nakładania na Burmistrza obowiązku wyznaczania osób spośród pracowników Urzędu Miejskiego, które miałyby brać udział w sesjach Rady. Trafnie organ nadzoru powołał się uzasadniając swoje stanowisko w tym zakresie na art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W dalszej kolejności Wojewoda w skardze zakwestionował postanowienia § 47 ust. 1 stanowiące, że „Obsługę biurową sesji (wysyłanie zawiadomień, wyciągów z protokołów itp.) sprawuje pracownik Urzędu Miejskiego w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady.” oraz ust. 2 „Pracownik, o którym mowa w ust. 1, podlega w sprawach merytorycznych Przewodniczącemu Rady” oraz treść § 95 uchwały, zgodnie z którym obsługę biurową Komisji Rewizyjnej zapewnia Burmistrz. W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 33 ust. 2: „Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia”, ust. 3 „Kierownikiem urzędu jest wójt”, ust. 5 „Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych” u.s.g. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi tylko wójt może wydać polecenie służbowe pracownikowi urzędu obsługi biurowej sesji. Natomiast § 44 uchwały stanowi modyfikację art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez zamieszczenie przepisów niezgodnych z tą ustawą, gdyż zapisy o wskazanej treści umieszczone w Statucie Gminy są wkroczeniem w kompetencje wójta (Burmistrza), podobnie zapis § 95 uchwały narusza uprawnienia Burmistrza.

Kolejny zarzut skargi Wojewody Dolnośląskiego odnosił się do treści § 15 ust. 2 uchwały, w którym Rada Miejska Jaworzyny Śląskiej postanowiła, że radny powinien być członkiem 2 komisji stałych. Organ nadzoru słusznie wywiódł, że powyższy zapis stanowi istotne naruszenie art. 24 u.s.g., zgodnie z którym radny obowiązany jest brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych do których został wybrany lub desygnowany. Oznacza to – jak trafnie wywiódł organ nadzoru – że podjęcie się funkcji radnego zobowiązuje do aktywnego prowadzenia działalności społecznej zgodnej z celem i charakterem tej funkcji oraz złożonym przez radnego ślubowaniem, a szczególności obowiązkiem udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, o ile został do nich uprzednio wybrany lub desygnowany. W opinii organu, którą podziela Sąd, radny ma prawo ale nie obowiązek bycia członkiem komisji rady gminy i to w dowolnej liczbie komisji. Trafnie także wskazał organ nadzoru, że § 15 ust.2 uchwały jest niezgodny z treścią art. 18a ust. u.s.g., który jako jedyny ogranicza skład osobowy i to tylko komisji rewizyjnej wskazując, że nie może być jej członkiem przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy. Zdaniem Sądu, obowiązujące przepisy prawa

nie dają radzie gminy upoważnienia do stosowania wobec radnych środków dyscyplinujących, gdy nie wywiązują się oni z obowiązku uczestniczenia w sesjach rady i pracach jej komisji. W tym miejscu uzasadnienia należy przywołać art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607), zgodnie którym „status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu”. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego radny, w ramach działań zgodnych z prawem ponosi jedynie polityczną odpowiedzialność przed wyborcami.

Ustosunkowując się do zarzutu Wojewody Dolnośląskiego, że § 96 ust. 2 tej uchwały we fragmencie „celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Gminy.” narusza w istotny sposób art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 2 art. 31 u.s.g. oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd podziela stanowisko organu nadzoru. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, natomiast art. 18 ustawy o samorządzie gminnym określający sprawy, w jakich właściwa jest Rada Gminy nie dają Radzie Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej podstaw do nałożenia na Burmistrza Jaworzyny Śląskiej konkretnego obowiązku w postaci zawarcia umowy z podmiotami zajmującymi się udzielaniem porad oraz wydawaniem opinii i ekspertyz dla Komisji Rewizyjnej. Dodatkowo słusznie organ nadzoru wykazał, że zobowiązanie Burmistrza Jaworzyny Śląskiej do zawarcia umowy wymienionymi wyżej podmiotami stanowi nieuzasadnioną ingerencję Rady Miejskiej w kompetencje Burmistrza wymienione w art. 31 u.s.g.

Mając powyższe na względzie, Sąd orzekł jak w sentencji wyroku. Orzeczenie punkcie I znajduje podstawę w art. 147 ust. 1 p.p.s.a., natomiast w punkcie II w art. 151 p.p.s.a., z kolei orzeczenie w punkcie III w art. 152 p.p.s.a.