



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 kwietnia 2013 r.

Poz. 2675

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 507/12 WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU

z dnia 23 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Józef Kremis Sędzia NSA Anna Moskała
Protokolant	Katarzyna Dziok

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 23 stycznia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 37 ust. 2 pkt 6; § 51 ust. 3 we fragmencie „w Biurze Rady”; § 61 ust. 5 we fragmencie „w Biurze Rady”; § 63; § 64 pkt 6; § 69 ust. 2 we fragmencie „za pośrednictwem Biura Rady” § 80 ust. 2 pkt 3 i pkt 6; § 83 ust. 1 we fragmencie „w Biurze Rady” oraz § 83 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu

z dnia 29 czerwca 2012 r. nr XXVI/116/2012

w przedmiocie uchwalenia Statutu Gminy Milicz

I. stwierdza nieważność § 37 ust. 2 pkt 6; § 51 ust. 3 we fragmencie „w Biurze Rady”; § 61 ust. 5 we fragmencie „w Biurze Rady”; § 63; § 64 pkt 6; § 69 ust. 2 we fragmencie „za pośrednictwem Biura Rady”; § 80 ust. 2 pkt 3 i pkt 6; § 83 ust. 1 we fragmencie „w Biurze Rady” oraz § 83 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu nr XXVI/116/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. ;

II. określa, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku;

III. oddala wniosek strony skarżącej o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę nr XXVI/116/2012 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Milicz domagając się stwierdzenia nieważności

1) § 37 ust. 2 pkt 6),

2) 51 ust. 3 we fragmencie „w Biurze Rady”, § 61 ust. 5 we fragmencie „ w Biurze Rady” , § 83 ust. 1 we fragmencie „w Biurze Rady”, § 69 ust. 2 we fragmencie „ za pośrednictwem Biura Rady”, § 63

3) § 64 pkt 6),

4) § 80 ust. 2 pkt 6,

5) § 80 ust. 2 pkt 3 tej uchwały.

Organ nadzoru wskazał, że w świetle art. 18 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej w dalszej części uzasadnienia w skrócie u.s.g. „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy, natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.g. „O ustroju gminy stanowi jej statut”, tym samym udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość w szeroki zakres, co w opinii organu nie oznacza jednak dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Organ nadzoru przywołał treść art. 94 Konstytucji RP i podkreślił, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Według Wojewody w nauce prawa oraz w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane ściśle, literalnie. Obowiązuje zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na tę okoliczność organ powołał tezę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

Odnosnie zakwestionowanego § 37 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały, organ wskazał, że Rada Miejska regulując kompetencje członków zespołu kontrolnego Komisji Rewizyjnej wskazała, że do skorzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem kontroli, w przypadku gdy skorzystanie z tychże środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty ze środków komunalnych, przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady w celu podjęcia uchwały zobowiązującej Burmistrza do zawarcia stosownej umowy. Przytoczone postanowienie § 37 ust. 2 pkt 6 statutu zobowiązujące Burmistrza Gminy Milicz do zawarcia umowy w celu skorzystania z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem kontroli oraz zobowiązanie do dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych osobom zaangażowanym właściwie w charakterze biegłego, zdaniem organu nadzoru, stanowi przekroczenie kompetencji posługującej Radzie Miejskiej. W opinii Wojewody przedmiotowe sprawy należą bowiem do wyłącznej kompetencji Burmistrza Miasta (wójta, prezydenta). Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 tejże ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczególnych (art. 30 ust. 1 u.s.g.) Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy to wójt określa sposób wykonywania uchwał. Wójt gospodaruje także mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Skoro materia przedmiotowej regulacji należy do kompetencji wójta, to sprawa ta nie może być regulowana uchwałą rady gminy, a działanie rady stanowi ingerencję w ustawowo określone kompetencje wójta.

Organ nadzoru wyjaśnił, że Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 u.s.g.), wójt, burmistrz, (prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego. Wojewoda zaznaczył, że oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 u.s.g.). w tym art. 46 ust. 3 u.s.g. przewiduje, iż w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, wówczas do jej skuteczności niezbędna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. Wojewoda podkreślił, że realizując swoje wyłączne kompetencje wójt gminy jest w pełni samodzielny, a rada gminy

nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani zobowiązywać do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. W ocenie organu nadzoru, takie sformułowanie narusza w sposób istotny także art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa.

Organ przywołał treść § 51 ust. 3, § 61 ust. 5, § 63, § 69 ust. 2 oraz § 83 zakwestionowanego statutu i wskazał, że w zacytowanych wyżej przepisach uchwały Rada wypowiedziała się w kwestii komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego - Biura Rady, przypisując jej w poszczególnych przepisach statutu różne obowiązki. W ocenie organu nadzoru regulacje § 51 ust. 3 we fragmencie: „w Biurze Rady”, § 61 ust. 5 we fragmencie: „w Biurze Rady”, § 63, § 69 ust. 2 we fragmencie: „za pośrednictwem Biura Rady” oraz § 83 ust. 1 we fragmencie: „w Biurze Rady” oraz § 83 ust. 2 statutu nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały oraz naruszają w sposób istotny uprawnienia Burmistrza wynikające z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda dla poparcia swojego stanowiska wskazał na treść art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), zgodnie z którym czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2.

Wojewoda zaznaczył, że ewentualnie utworzone w Urzędzie Gminy Biuro Rady zawsze wchodzi w skład aparatu pomocniczego Burmistrza, jakim jest Urząd Miejski w Miliczu, przy pomocy którego Burmistrz wykonuje zadania. Biuro Rady Miejskiej nie wchodzi w skład Rady Miejskiej. Z tego powodu w opinii organu nadzoru nie można zatem przypisywać Radzie kompetencji do nakładania na pracowników Biura określonych zadań.

Uzasadniając wniosek o stwierdzenie nieważności § 64 pkt 6 uchwały o treści: „Rada może oprócz uchwał podejmować przepisy porządkowe „ Wojewoda wyjaśnił, że Rada Miejska przekroczyła przypisaną jej kompetencję do stanowienia statutu gminy i dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej art. 40 ust. 3 u.s.g., w którym prawodawca przewidział przepisy porządkowe mogą być wydawane, jeżeli wystąpią kumulatywnie dwie przesłanki:

1) powstanie sytuacja zagrożenia życia lub zdrowia obywateli lub konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego,

2) brak uregulowania tej materii w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Zdaniem organu tak skonstruowane zapisy modyfikujące przepisy zawarte w powszechnie obowiązującym prawie naruszają prawo w sposób istotny.

Podobnie, zdaniem Wojewody, treść § 80 ust. 2 pkt 6 statutu „Do zadań Burmistrza należy w szczególności wydawanie przepisów porządkowych w formie zarządzeń” w istotny sposób zmodyfikowała przepis ustawowy bowiem ustawodawca w art. 41 ust. 2 u.s.g. postanowił jedynie, że organ wykonawczy posiada przedmiotową kompetencję w przypadku niecierpiącym zwłoki, ustawodawca zdecydował, że zarządzenie wydane przez wójta ma ograniczony czas obowiązywania - obowiązuje do najbliższej sesji rady gminy (art. 41 ust. 3 ustawy), a w sytuacji nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy powinna określić termin utraty jego mocy obowiązującej (art. 41 ust. 4 ustawy). Treść § 80 ust.2 pkt 6 jako modyfikujące przepisy zawarte w powszechnie obowiązującym prawie, naruszają prawo w sposób istotny.

W § 80 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że do zadań Burmistrza należy w szczególności składanie oświadczeń woli w imieniu Gminy w zakresie zarządu i gospodarowania mieniem. Organ podkreślił, że z mocy samego prawa Burmistrz Gminy Milicz jest zobowiązany do gospodarowania mieniem komunalnym oraz uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych Uzasadniając powyższe twierdzenie Wojewoda i przywołał treść art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., 46 ust. 1, ust. 2 u.s.g. i podkreślił, że ustawodawca sam dokonał upoważnienia organ wykonawczy gminy w przedmiotowym zakresie i tym samym nie upoważnił rady gminy do decydowania o powyższych uprawnieniach wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Wojewoda Dolnośląski w skardze zasygnalizował, że należy zwrócić uwagę na treść § 68 ust. 2 statutu, w którym Rada określiła, że „Uchwały podawane są do wiadomości publicznej poprzez ogłoszenie na tablicy

ogłoszeń Urzędu Miejskiego, zamieszczenie w BIP oraz podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego na podstawie przepisów szczególnych.

W odpowiedzi na skargę gmina wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę, ustosunkowując się wniosku Wojewody o stwierdzenie nieważności § 37 ust. 2 pkt 6, gmina wskazała, że regulacja ta nie narusza kompetencji Burmistrza do wykonywania uchwał czy też gospodarowaniem mieniem komunalnym, nie daje również podstaw do zobowiązania organu wykonawczego do podjęcia określonej czynności prawnej. Wskazuje jedynie, że w sytuacji gdy podczas kontroli wyniknie potrzeba skorzystania z opinii fachowców, rada powoła uchwałę, w której stosownie do stanu faktycznego danej sprawy wskaże na rodzaj czynności, jakie mają być przez owego specjalistę podjęte. Odnosząc się do zarzutów organu nadzoru dotyczących § 51 ust. 3 we fragmencie „w Biurze Rady”, § 61 ust. 5 we fragmencie „w Biurze Rady”, § 83 ust. 1 we fragmencie „w Biurze Rady”, § 69 ust. 2 we fragmencie „za pośrednictwem Biura Rady”, § 63 gmina wskazała, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w literaturze przedmiotu zarzut Wojewody, jakoby Rada Miejska wypowiadając się w kwestii „Biura Rady” zmieniła porządek kompetencyjny określony w art. 33 ust. 2 u.s.g., jest całkowicie chybiony, natomiast te regulacje są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania i realizowania zadań gminy i są niczym innym, jak zbiorem celów i zadań, jakie powinny być zapewnione gminie, by jej organy działały sprawnie, a powierzone obowiązki realizowane były efektywnie. Rozwiązania te, w opinii gminy nie przesądzają o organizacji i zasadach funkcjonowania Urzędu Miejskiego. Pozostaje to w kompetencji Burmistrza – który według swojego uznania - może wyodrębnić jedną lub więcej komórek do realizacji tych zadań.

Odpierając wniosek o stwierdzenie nieważności § 64 pkt 6 statutu gmina wyjaśniła, że nie modyfikuje on treści art. 40 ust. 3 u.s.g. bowiem brak jest, w treści zaskarżonego paragrafu definicji pojęcia przepisów porządkowych, w przeciwieństwie do pozostałych aktów wymienionych w tym paragrafie, bowiem w tym zakresie Rada Gminy sięga do treści art. 40 ust. 3 u.s.g., a § 64 statutu sygnalizuje jedynie jakiego rodzaju akty rada może uchylać, natomiast każdorazowo organ ten będzie musiał, który z wymienionych aktów będzie możliwy do zastosowania.

Wskazując na zarzut organu nadzoru dotyczący treści § 80 ust. 2 pkt 6 u.s.g. gmina nie zgodziła się, że ten paragraf modyfikuje art. 41 ust. 1 u.s.g.. Powyższe uregulowanie statutowe wskazuje jedynie przykładowo jakie zadania ma organ wykonawczy, podobnie § ust. 2 pkt 3 u.s.g. nie stanowi upoważnienia nadającego Burmistrzowi uprawnienia nieuregulowane w ustawie o samorządzie gminnym. Przeciwnie wskazuje jedynie, że to Burmistrz jako organ wykonawczy reprezentuje gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Jest to, zdaniem gminy, przepis, który przykładowo wymienia zadania Burmistrza, szczegółowo określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz innych aktach prawnych.

Gmina powołując się na stanowiska orzecznictwa i literatury przedmiotu jednoznacznie wskazuje, że rada gminy ustanawiając statut, winna ukształtować ustrój gminy tak, by jak najlepiej realizować powierzone przez przepisy zadania. Zaskarżona uchwała wprowadza właśnie tego typu regulacje. Pewne powtórzenia ustawy o samorządzie gminnym mają na celu przekazanie mieszkańcom gminy i członkom jej organów jak najpełniejszego i przejrzystego obrazu funkcjonowania gminy.

Odnosząc się do sygnalizacji Wojewody, do treści § 68 ust. 2 statutu gmina wyjaśniła, że użycie w tekście prawnym określenia „przepisy szczególne” stanowi przepis odsyłający do innych niż przedmiotowy akt norm prawnych, tym samym § 68 ust. 2 statutu odsyła nie tylko do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz. U z 2011 Nr 197, poz. 1172 ze zm.) ale również do innych przepisów uregulowanych w odrębnych aktach prawnych.

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 (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 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 (t.j. 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. Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 u.s.g. wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 u.s.g.

Artykuł 93 ust. 1 u.s.g. stanowi, że po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął ów ustawowy 30-dniowy termin stwierdzenia nieważności uchwały, organ nadzoru zaskarżył ją do Sądu.

Badana uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego. Z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Reguła ta jest także zawarta w art. 40 u.s.g., według którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1); na podstawie ustawy o samorządzie gminnym gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (ust. 2 pkt 1).

Sąd podkreśla, że organ nadzoru słusznie stwierdził, że granice swobody prawodawczej rady gminy zakreślone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Oceniając zgodność z prawem § 37 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Milicz w myśl, którego członkowie zespołu kontrolnego Komisji Rewizyjnej mają prawo do korzystania z porad, opinii, ekspertyz fachowców z dziedziny związanej z przedmiotem kontroli i w przypadku gdy skorzystanie z wiedzy specjalistów wymaga zawarcia odrębnej umowy i wypłaty ze środków komunalnych, przewodniczący Komisji przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady w celu podjęcia uchwały zobowiązującej, Burmistrza do zawarcia stosownej umowy trzeba mieć na uwadze art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

W rozpoznawanej sprawie najistotniejszy jest podział kompetencji przeprowadzony w ustawie o samorządzie gminnym. „Wyodrębnienie obok »zadań« również »kompetencji« jako form pranych realizacji zadań ma przede wszystkim to znaczenie, że kompetencje rozumiane jako prawne formy działania są »nienaruszalne«, chyba że ustawa wyraźnie na to zezwala. Zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez zarząd [obecnie wójta, burmistrza, prezydenta miasta – przyp. Sądu], zastrzeżone dla zarządu [zob. uwaga wcześniejsza – przyp. Sądu] – nie mogą być realizowane przez jego przewodniczącego: burmistrza czy wójta, chyba że ustawa na to pozwala [...]. W przeciwnym przypadku prowadziłyby to do

chaosu organizacyjnego i braku klarownego podziału kompetencji" (Z. Leoński, Ustrój samorządu terytorialnego w RP, Poznań 1991, s. 31). Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze, znajdujący podstawę prawną w art. 169 Konstytucji RP, został rozwinięty i uszczegółowiony w rozdziale 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. u.s.g. Wedle obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów, organem stanowiącym jest rada gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.), organem wykonawczym zaś wójt [burmistrz, prezydent miasta](art. 26 ust 1 u.s.g.). Wójt [burmistrz, prezydent miasta] kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 u.s.g.), oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt, albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust.1), jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej (art. 46 ust.3 u.s.g.). Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” oznacza, że rada gminy – jako organ kolegialny – podejmuje działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 u.s.g.) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Stosownie zaś do dyspozycji art. 18 ust. 2 u.s.g.), rada gminy jest uprawniona do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Natomiast zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy (art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g.), określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.). Sąd w składzie orzekającym w tej sprawie zgadza się ze stanowiskiem Andrzeja Szewca wyrażonym w komentarzu do art. 30 u.s.g., że określenie sposobu wykonywania uchwał jest pierwszym etapem jej realizacji, obejmuje m. in. wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonywania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczanie osób odpowiedzialnych za wykonywanie uchwały lub poszczególnych jej elementów „W tym względzie oznacza to, że do zadań wójta należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały” (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010, sygn. akt IISA/Go 1011/09, LEXnr 584170). Sprawa wykonywania uchwał w ten sposób rozumiana należy wyłącznie do wójta (art. 30 ust. 2pkt 2 u.s.g.), biorąc pod uwagę treść art. 18 ust. 1 u.s.g. określenie przez Radę Miejską w Miliczu sposobu wykonania uchwały przez Burmistrza jest istotnym naruszeniem przepisu art. 30 ust. 1 i ust. 2 okt 2 u.s.g.

Przedmiotem skargi objęte zostały także przepisy § 51 ust. 3 we fragmencie „w Biurze Rady”, § 61 ust. 5 we fragmencie „ w Biurze Rady”, § 83 ust. 1 we fragmencie „w Biurze Rady”, § 69 ust. 2 we fragmencie „ za pośrednictwem Biura Rady”, § 63 spornej uchwały, w którym wskazano, że „ Obsługę Rady i jej organów zapewnia Biuro Rady, wchodzące w skład Urzędu Gminy”. Zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 u.s.g. organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Wójt ma więc wyłączną kompetencję do nadania regulaminu organizacyjnego urzędowi gminy. Również do wójta, burmistrza prezydenta miasta jako do osoby zarządzającej urzędem należy wprowadzenie regulaminu pracy w urzędzie co za tym idzie określenie praw i obowiązków pracowników (art. 33 ust. 5 w zw z art. 3 ze zn. 1, art. 104 § 1, art. 104 ze zn. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. tekst jedn. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)) W świetle powyższych przepisów należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, że ewentualne utworzenie wchodzącego w skład urzędu biura rady, do którego należałoby zapewnienie obsługi rady i jej organów leży w gestii wójta gminy. Zdaniem Sądu Rada gminy nie jest pracodawcą wobec osób zatrudnionych w urzędzie gminy, nie ma więc uprawnień do określania ich obowiązków pracowniczych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. , sygn. akt III SA/Wr 857/09, LEX nr 574897). Wkraczanie przez Radę Miejską w kompetencje burmistrza jest działaniem z naruszeniem prawa. Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniem gminy jakoby regulacje te były niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania i realizowania zadań gminy i były wyłącznie zbiorem celów i zadań, jakie powinny być zapewnione gminie, by jej organy działały sprawnie.

W dalszej kolejności Wojewoda w skardze zakwestionował § 64 pkt 6 uchwały, zgodnie z którym Rada może oprócz uchwał podejmować przepisy porządkowe jako naruszające w sposób istotny treść art. 40 ust. 3 u.s.g. „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.” Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że Rada Miejska dokonała spornym zapisem statutu dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej, gdyż z treści § 64 pkt 6 uchwały wynika wprost, że Rada Miejska w Miliczu może wydawać przepisy porządkowe wyłącznie na podstawie własnego uznania nie biorąc pod uwagę ograniczeń

jakie w tym zakresie nakłada na nią przepis ustawy. Oczywistym jest, że akty prawa organów jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustaw jako aktów prawnych wyższego rzędu. Dodatkowo Sąd w pełni zgadza się ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że przepis art. 40 ust. 3 u.s.g. i wynikające dla niego upoważnienie dla rady gminy (stanowienia przepisów porządkowych) nie podlega wykładni rozszerzającej, co znaczy, że przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach (por. wyrok NSA z dnia 11 marca 2006 r., sygn. akt II GSK 68/06 orzeczenia .nsa.gov.pl, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207).

Powyższe uzasadnienie odnosi się także do zakwestionowanego przez organ nadzoru przepisu § 80 ust. 2 pkt 6 uchwały, w którym wskazano, że do zadań Burmistrza należy wydawanie przepisów porządkowych w formie zarządzeń. W tym miejscu uzasadnienia należy przywołać treść art. 41 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 u.s.g.: „W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt w formie zarządzenia. (ust. 2) Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. (ust. 3) W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. (ust.4) Sąd podzielił stanowisko Wojewody, że niezgodne z prawem jest działanie organu realizującego delegacje ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. W treści § 80 ust. 2 pkt 6 uchwały Rada Miejska nie wskazała, żadnych ograniczeń dla wydawania przez Burmistrza przepisów porządkowych pozostawiając ocenę potrzeby ich wydawania jego uznaniu. Regulacja ta pozostaje w sprzeczności z treścią przywołanego art. 41 ust. 2, ust.3, ust.4 u.s.g. który zezwala Burmistrzowi na ogłaszanie ww. przepisów wyłącznie w przypadku niecierpiącym zwłoki dodatkowo wyraźnie wskazuje, że przedmiotowe zarządzenia mają charakter tymczasowy.

W § 80 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada przyjęła, że do zadań Burmistrza należy w szczególności składanie oświadczeń woli w imieniu Gminy w zakresie zarządu i gospodarowania mieniem. Natomiast zgodnie z treścią art. 46 u.s.g. oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt, albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1), jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej (art. 46 ust. 3). Statut gminy jako akt prawa miejscowego jest źródłem prawa obowiązującym na obszarze całej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Odnosząc treść § 80 ust. 2 pkt 3 uchwały do przywołanej treści art. 46 u.s.g. stwierdzić należało że sporny paragraf swoimi uregulowaniami wkraczał w obszar regulacji ustawowej i dokonał jej modyfikacji pomijając w swojej treści przepis art. 46 ust. 3 u.s.g. Powyższa wada uzasadniała stwierdzenie nieważności spornego paragrafu.

Wszczęte skargą Wojewody postępowanie sądowe wykazało naruszenie prawa wyszczególnionymi przepisami uchwały należało więc stwierdzić ich nieważność. Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem gminy, że powtórzenia ustawy o samorządzie gminnym mają na celu przekazanie mieszkańcom gminy i członkom jej organów jak najpełniejszego i przejrzystego obrazu funkcjonowania gminy. Są podkreśla bowiem, że każde wkraczanie aktów prawa lokalnego w uregulowania ustawowe niesie za sobą niebezpieczeństwo ich modyfikacji, które niewątpliwie powodują bałagan legislacyjny utrudniający, a czasem nawet uniemożliwiający prawidłowe stosowanie się do przepisów prawa. Powyższe niebezpieczeństwo uzasadnia ingerencję w prawotwórczą działalność gminy. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107) społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

Odnosząc się natomiast do sygnalizacji Wojewody, do treści § 68 ust. 2 statutu w opinii Sądu gmina trafnie wyjaśniła, że użycie w tekście prawnym określenia „przepisy szczególne” stanowi przepis odsyłający do innych niż przedmiotowy akt norm prawnych, tym samym § 68 ust. 2 statutu odsyła nie tylko do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz. U z 2011 Nr 197, poz. 1172 ze zm.) ale również do innych przepisów uregulowanych w odrębnych aktach prawnych. Nawet jeżeli przyjąć, że sformułowanie „przepisy szczególne” można by zastąpić pojęciem „inny przepis” to należy stwierdzić, że ten paragraf uchwały nie prowadzi do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy, która uzasadniałaby jego wyeliminowanie z porządku prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga jest uzasadniona i podlega uwzględnieniu. W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu orzeczono w myśl art. 152 tej ustawy, zaś rozstrzygnięcie o kosztach uzasadnione jest okolicznością, że Wojewoda Dolnośląski sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym wykonując obowiązki nałożone na niego jako organ nadzoru przez ustawę.