

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
85-035 Bydgoszcz, ul. Jana Kazimierza 5
WYDZIAŁ II
tel. 52 37 62 421
tel. 52 37 62 406

Dnia **3 lutego 2015 r.**
Sygn. akt II SA/Bd 1270/14

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Burmistrz Gnieznowa
ul. 17 Stycznia 11
88-140 Gnieznowo

Biurowo Rady Miejskiej
w Gnieźnie

Wpł. dnia 13.02.2015r.
Znak spr.

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 21 stycznia 2015 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza jako reprezentantowi organu odpis wyroku z dnia 29 grudnia 2014 r. wraz z uzasadnieniem.

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. 2012r., poz. 270).
2. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych lub rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz.U. Nr 227, poz. 2245). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w ust. 3 są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany.

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 grudnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia WSA Anna Klotz
Sędziowie:	sędzia WSA Wojciech Jarzembski (spr.) sędzia WSA Jarosław Wichrowski
Protokolant	sekretarz sądowy Kamila Wesołowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 grudnia 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Gniewkowie
z dnia 28 maja 2014 r. nr XLIV/290/2014
w przedmiocie statutu Gminy Gniewkowo

1. stwierdza nieważność §16 ust.5, § 25 ust.2, § 33 ust. 1, ust.2, § 47 ust.1, ust.4, § 81 ust.2, § 89 ust.1, ust. 3, ust.4 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały,
2. stwierdza że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie 1 wyroku nie podlega wykonaniu.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

Uzasadnienie

Wojewoda Kujawsko- Pomorski złożyła skargę na uchwałę nr XLIV/290/2014 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie statutu Gminy Gniewkowo, z uwagi na sprzeczność z prawem przepisów zawartych w załączniku do uchwały w.: § 25 ust. 2, § 33 ust. 1 i 2, § 47 ust. 1 i ust. 4 zdanie drugie, § 81 ust. 2, § 89 ust. 1, 3 i 4, § 16 ust. 5. Wg Wojewody § 25 ust. 2 jest niezgodny z art. 33 ust. 3 ustawy 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tak samo jak § 33 ust. 1 i 2, § 47 ust. 1 jest niezgodny z art. 19 ust. 2 ww. ustawy, tak samo i § 47 ust. 4, § 81 ust. 2 jest niezgodny z art. 60 tej ustawy, a § 89 ust. 1, 3 i 4 jest niezgodny z przepisami ustawy z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach, natomiast § 16 ust. 5 – z art. 10 ustawy z 6 września 2001 r. o odstępie do informacji publicznej. Domagając się stwierdzenia ich nieważności, wskazano że Rada nie zmieniła zakwestionowanych przepisów.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Gniewkowie stwierdziła, że „... w pełni podziela uwagi organu nadzoru co do treści statutu i podjęła stosowne działania mające na celu usunięcia uchybienia we własnym zakresie.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszcz zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle tych przepisów sąd administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżony akt z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tego aktu. Sąd administracyjny nie ocenia przy tym rozstrzygnięcia konkretnego organu administracji publicznej pod kątem jego słuszności, bądź też celowości, jak również nie rozpatruje sprawy, kierując się zasadami współżycia społecznego.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi prowadzone jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). W myśl art. 133 § 1 ww. ustawy z 25 lipca 2012 r. sąd rozstrzyga w graniach danej sprawy nie będąc jednak związany

zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną i wydaje wyrok zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy.

Z akt sprawy natomiast wynika, że wydanie zaskarżonej uchwały nastąpiło na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.). Przepis art. 3 ust. 1 stanowi, że o ustroju gminy stanowi jej statut, natomiast art. 18 ust. 2 pkt 1 że: do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Przepisy art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 42 tej ustawy stanowią o ustanowieniu przez radę gminy w formie uchwały aktów prawa miejscowego oraz o zasadach i trybie ogłaszania aktów prawa miejscowego. Jest więc okolicznością bezsporną kompetencja Rady Miejskiej w Gniewkowie do uchwalenia Statutu Gminy Gniewkowo.

Z akt wynika także, że z dnia 20 czerwca 2014 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski zwróciła się do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Gniewkowie o złożenie wyjaśnień dotyczących wskazywanych przez Wojewodę nieprawidłowości. W odpowiedzi z 26 czerwca 2014 r. Przewodniczący Rady wyjaśnił, że zgłoszone zastrzeżenia zostaną rozpatrzone przez Radę w terminie późniejszym, co jednak nie nastąpiło.

Dokonując więc oceny zasadności skargi i wskazanych w niej naruszeń prawa należało stwierdzić, że skarga w całej rozciągłości jest zasadna, albowiem doszło do rażącego naruszenia prawa w zakresie wskazanym w skardze.

Jak wynika z § 16 ust. 5 Rada postanowiła, że „dokumenty o których mowa w ust. 2 pkt 3 obywatel może przeglądać oraz sporządzać z nich notatki, odpisy i wyciągi tylko na pisemny wniosek.” Jest to w ocenie Sądu niezgodne z przepisem art. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), ponieważ w myśl tego przepisu „informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona jest udostępniona w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.” Jest to także rażące naruszenie konstytucyjnej zasady zawartej w art. 61 Konstytucji RP.

W § 25 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Gniewkowie wprowadziła przepis: wg którego „Na żądanie Komisji Rewizyjnej Burmistrz, kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych zobowiązani są do przedkładania dokumentów, bądź składania wyjaśnień co do stanu faktycznego i prawnego wynikającego z treści skargi nie później niż 14 dni od daty otrzymania pisma”. Ta regulacja narusza przepis art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z zm.), po o myśli którego kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta),

który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 5). Z przepisów tych wynika, że to wójt jest odpowiedzialny za zadania wykonywane przez podległe mu jednostki i osoby. Tak więc w ocenie Sądu zobowiązanie przez Radę Miejską osób podległych służbowo wójtowi do: „przedkładania dokumentów, bądź składania wyjaśnień...”, jest naruszeniem kompetencji wójta. Przepisy ww. ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują także możliwości bezpośredniego nakładania przez Radę na Sekretarza Gminy jakichkolwiek obowiązków, co nastąpiło w § 33 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały.

W przepisie § 47 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Głosowanie jawne przeprowadza Przewodniczący; może on przy tym korzystać z pomocy Wiceprzewodniczącego”. Taka regulacja jest pogwałceniem dalszych zapisów przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, które nie dają podstaw do wykonywania zadań Przewodniczącego przy pomocy Wiceprzewodniczącego.

Regulacja zawarta w przepisie § 47 ust. 4 statutu – zdanie drugie o treści: „... wycytani przez Przewodniczącego albo Wiceprzewodniczego podają mu swoją kartę do głosowania, o której mowa w ust. 2 pkt 2 a Przewodniczący lub Wiceprzewodniczy odczytuje treść głosowania” stanowi również rażące naruszenie przepisów art. 19 ust. 2 wskazywanej ustawy o samorządzie gminnym. Za organizowanie prac rady odpowiedzialny jest bowiem jej przewodniczący skoro wskazany przepis ustawy stanowi „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.”

W przepisie § 81 statutu, Rada Miejska w Gniewkowie stanowi: „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii lub ekspertyz...”, a w ust. 2 § 81: „W przypadku, gdy skorzystanie z porad, opinii lub ekspertyz, o których mowa w ust. 1, wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady celem podjęcia uchwały zobowiązującej Burmistrza do zawarcia stosownej umowy”. Ta regulacja uzależniająca od zgody Rady zawarcie umowy o korzystanie z porad, opinii, ekspertyz oraz wypłatę wynagrodzenia w związku z czynnościami komisji rewizyjnej jest rażącym naruszeniem ww. ustawy o samorządzie gminnym, bowiem po myśli art. 60 ust. 1 za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), a z przepisów art. 60 ust. 2 wynika, że wyłącznie wójtowi przysługuje prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy oraz

dokonywania wydatków budżetowych, nie zaś dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Po myśli postanowień rady w określonych sytuacjach organ stanowiący mógłby zobowiązać Burmistrza do określonego działania. Tymczasem Rada nie jest władna do wydawania Burmistrzowi poleceń do podjęcia konkretnego, ściśle określonego działania. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy z 8 marca 1990 r. organ stanowiący jest kompetentny tylko do stanowienia o kierunkach działania, wytycza strategię działania. W określeniu kierunków działania wójta, o których stanowi art. 18 ust. 2 pkt 2 nie mieści się wydawanie konkretnych poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Na marginesie należy zauważyć, że w § 81 statutu brak oznaczenia cyfrowego dla ust. 1

Postanowienia zawarte § 89 ust. 1,3,4 statutu stanowiące o tytule „Honorowy Obywatel Gminy Gniewkowo,” ozdobnym akcie nadania, legitymacji, odznace z herbem Gminy oraz statuetce zostały podjęte z naruszeniem przepisów tj. ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. Nr 31, poz. 130 z późn. zm.) z uwagi na brak zachowania określonej tą ustawą procedury uzgadniania z właściwym organem wskazanym przepisami tej ustawy.

Z tych względów stosownie do dyspozycji art. 147§ 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – konieczne stało się stwierdzenie nieważności postanowień załącznika nr 1 do skarżonej uchwały, a mianowicie § 16 ust. 5, § 25 ust. 2, § 33 ust. 1 i 2, § 47 ust. 1 i ust. 4, § 89 ust. 1,3 i 4, co odzwierciedla pkt 1 sentencji wyroku. Podstawę postanowienia ujętego w punkcie II sentencji stanowił art. 152 tej ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądu Ewa Majchrzak