



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Joanna Brzezińska
Sędziowie	sędzia WSA Jarosław Wichrowski
	sędzia WSA Anna Klotz (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lutego 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na zarządzenie Wójta Gminy Białe Błota
z dnia 6 lutego 2019 r. nr 13/2019
w przedmiocie określenia zasad postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji
i materiałów w zakresie działalności urzędu gminy przez radnych gminy

stwierdza, że zaskarżone zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa.



Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
od dnia 2024-04-23

Bydgoszcz, dn. 2024-05-21
Sekretarz Sądowy

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

Jakub Jagodziński





Uzasadnienie

Wójt Gminy Białe Błota 6 lutego 2019 r. wydał zarządzenie nr 13/2019 w sprawie określenia zasad postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały oraz wglądu w działalność Urzędu Gminy Białe Błota przez Radnych Gminy w Białych Błotach.

W piśmie z 22 marca 2023 r. Wiceprzewodnicząca Rady Gminy Białe Błota wniosła do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o przeprowadzenie przez Wojewodę działań nadzorczych dotyczących zarządzenia Wójta Gminy Białe Błota z dnia 6 lutego 2019 r. nr 13/2019. W piśmie wskazano, że przedmiotowe zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, z przekroczeniem zakresu kompetencji wójta gminy do regulowania zarządzeniem materii, która została uregulowana ustawowo w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazano, że przywołane w podstawie prawnej zarządzenia art. 33 ust. 1 i 3 w zw. z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie daje wójtowi kompetencji do wydania zarządzenia regulującego sposób i tryb udzielania informacji i materiałów radnym. Nie może bowiem stanowić podstawy prawnej do takiego działania art. 33 ust. 1 i 3 ustawy, z którego wynika, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i że jest on jego kierownikiem. Podobnie art. 24 ust. 2 ustawy, albowiem nie zawiera delegacji do regulowania tej materii przez wójta gminy, również w odmienny od ustawowej regulacji sposób.

W piśmie z 28 marca 2023 r. znak: WNK.IV.4130.1.11.2023 Wojewoda Kujawsko-Pomorski wystąpił do Wójta Gminy Białe Błota o przesłanie oryginału lub kserokopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem zarządzenia nr 13/2019 z 6 lutego 2019 r. oraz odpowiedzi na zarzuty zawarte w ww. wniosku.

W odpowiedzi na powyższe, Wójt w piśmie z 12 kwietnia 2023 r. znak: SG.0332.03.2023 zaprezentował swoje stanowisko wskazując, że w jego ocenie dopuszczalne było uregulowanie kwestii stricte techniczno-porządkowych dotyczących uwarunkowań zapoznawania się z informacjami i materiałami. Zarządzenie nr 13/2019 wyznacza jedynie sposób działania oraz obiegu wniosku złożonego przez radnego, bez względu na jego formę, celem umożliwienia mu uzyskania żądanych danych. Tym samym pełni ono jedynie funkcję techniczną realizacji uprawnień radnego ujętych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i nie stanowi ograniczenia bądź modyfikowania przysługujących radnemu ustawowych kompetencji. Wójt wniósł o niepodejmowanie przez Wojewodę czynności nadzorczych wobec zarządzenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski w piśmie z dnia 19 maja 2023 r. znak: WNK.IV.4130.1.11.2023 wskazał, że zarządzenie nr 13/2019 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 6 lutego 2019 r. w istotny sposób narusza obowiązujące przepisy prawa. Brak było podstawy prawnej do wydania przedmiotowego zarządzenia. W ocenie organu nadzoru doszło do przekroczenia kompetencji określonej w art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz jednocześnie do istotnego naruszenia art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 Konstytucji RP statuującego zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, w sytuacji, gdy żaden z przepisów prawa nie dawał kompetencji organowi wykonawczemu gminy do uregulowania ww. materii. Ponadto, zdaniem organu nadzoru zakres zarządzenia wykracza poza materię organizacyjno-techniczną i wpływa na to w jaki sposób radny wykonuje swój mandat. Reasumując, wójt nie ma kompetencji do uregulowania zasad wykonywania przez radnych ww. uprawnień wynikających z ustawy, w szczególności z ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru wniósł o uchylenie przez Wójta zarządzenia nr 13/2019 we własnym zakresie.

Wójt Gminy Białe-Błota w piśmie z 30 maja 2023 r. znak: SG.0332.03.2023 podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z 12 kwietnia 2023 r. Zdaniem organu, zarządzenie w żaden sposób nie ogranicza uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznacza jedynie sposób działania pracowników urzędu oraz obieg wniosku jeśli jest złożony przez radnego, bez względu na jego formę, celem umożliwienia mu uzyskania żądanych danych. Pełni jedynie funkcję techniczną (administracyjną) realizacji uprawnień radnego ujętych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i nie stanowi ograniczania bądź modyfikowania przysługujących radnemu ustawowych kompetencji.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na zarządzenie z dnia 6 lutego 2019 r. Wójta Gminy Białe Błota Nr 13/2019 w sprawie określenia zasad postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność Urzędu Gminy Białe Błota przez radnych Rady Gminy w Białych Błotach.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 50 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności ww. zarządzenia Nr 13/2019 Wójta Gminy Białe Błota.

Organ nadzoru po analizie przedmiotowego zarządzenia Nr 13/2019 zauważył, że ww. akt w sposób istotny narusza prawo. Wójt Gminy Białe Błota nie miał kompetencji do uregulowania sposobu, w jaki radni mogą uzyskiwać materiały od gminy. Zarządzenie Nr 13/2019 z dnia 6 lutego 2019 r. wydane zostało bez podstawy prawnej, a zakres zarządzenia wykracza poza materię organizacyjno-techniczną i ma wpływ na wykonywanie przez radnych mandatu. Powołane w Zarządzeniu (w charakterze podstawy prawnej) przepisy art. 33 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 24 ust. 2 u.s.g. nie nadają uprawnienia do regulowania przez wójta, burmistrza czy prezydenta wyżej wskazanych kwestii. Przepis art. 33 ust. 1 u.s.g. stanowi jedynie, że wójt wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy, a zgodnie z treścią art. 33 ust. 3 u.s.g. kierownikiem tego urzędu jest wójt. Z treści tak ogólnie sformułowanych przepisów nie sposób wyciągnąć wniosku o istnieniu kompetencji wójta do regulowania zasad uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów od gminy. Ponadto, przepis art. 24 ust. 2 u.s.g. także nie przyznaje kompetencji wójtowi gminy do uregulowania zasad wykonywania przez radnych swoich uprawnień, a jedynie określa zakres tego uprawnienia. Jedynym przepisem u.s.g., który daje możliwość ustanowienia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, jest przepis art. 11b u.s.g., który w ust. 3 przekazuje radzie gminy kompetencje do określenia ich w statucie gminy. Dyspozycja art. 11b u.s.g., wskazuje na zasadę jawności działania organów gminy (ust. 1), która w szczególności obejmuje prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji (a której realizacją jest także istnienie szczególnego uprawnienia radnego o uzyskiwania m. in. informacji i materiałów z art. 24 ust. 2 u.s.g.), a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2). Nie ulega przy tym wątpliwości, że dyspozycja art. 11b ust. 3 u.s.g. ma wyłącznie funkcję techniczno-organizacyjną i porządkową, a jednocześnie uprawnienie do stanowienia zasad dostępu i korzystania z informacji publicznej z art. 11b u.s.g. przysługuje radzie gminy, nie zaś organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi).

Mając na uwadze powyższe Wojewoda wniósł, jak na wstępie, o stwierdzenie nieważności zarządzenia Wójta Gminy Białe Błota Nr 13/2019 z 6 lutego 2019 r.

Zarządzeniem Nr 71/2023 z 8 sierpnia 2023 r., na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt uchylił zaskarżone zarządzenie Nr 13/2019 z 6 lutego 2019 r. (§ 1). W § 2 wskazano, że zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Białe Błota wskazał, że nie kwestionuje zasadności skargi i wniósł o umorzenie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 i § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2023 r. poz. 1634, dalej jako: "p.p.s.a."), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności, to jest zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, m.in. aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, innych niż wymienione w pkt 5, czyli innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W myśl zaś art. 147 § 1 tej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie kontroli Sądu zostało poddane zarządzenie nr 13/2019 z dnia 6 lutego 2019 r. Wójta Gminy Białe Błota w sprawie określenia zasad postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały oraz wglądu w działalność Urzędu Gminy Białe Błota przez Radnych Gminy w Białych Błotach, w którym jako podstawę wydania wskazano przepisy art. 33 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 24 ust. 2 u.s.g.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga kwestia dopuszczalności orzekania przez Sąd w niniejszej sprawie. Zaskarżone zarządzenie jest aktem organu jednostki samorządu terytorialnego, podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej. Do tej kategorii zalicza się zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym wewnętrznego urzędowania, w tym regulaminy, wytyczne skierowane do podległych organów i jednostek, akty budżetowe, jak również akty o charakterze indywidualnym. Nie ulega wątpliwości Sądu, że skoro zarządzenie reguluje zasady postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji i materiałów z zakresu działalności Gminy, a tym samym zasady działania podmiotów podległych Wójtowi na tle realizacji przez radnych uprawnień wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g., to dotyczy ono zakresu wykonywania zadań publicznych przypisanych przepisami prawa

jednostkom samorządu terytorialnego. Zatem akt ten podlega kontroli działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny w oparciu o art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Istotą sporu jest kwestia zgodności z prawem Zarządzenia, regulującego zasady postępowania dotyczącego uzyskiwania informacji i materiałów z zakresu działalności Gminy. Skarżący - Wojewoda, podnosił, że Wójt nie miał kompetencji do wydania Zarządzenia, nie miał kompetencji do uregulowania sposobu, w jaki radni mogą uzyskiwać materiały od gminy. Zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, a zakres zarządzenia wykracza poza materię organizacyjno-techniczną i ma wpływ na wykonywanie przez radnych mandatu.

W tak zarysowanym sporze Sąd podziela ocenę skarżącego, że wójt, burmistrz lub prezydent nie ma kompetencji do uregulowania zasad uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów od gminy. Sąd zauważa przy tym, że zarządzenie, określając zasady działania podmiotów podległych Wójtowi, dotyczy pośrednio uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 u.s.g. Stosowanie przez te podmioty zasad postępowania dotyczącego uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów z zakresu działalności Gminy, przekłada się bowiem na faktyczną realizację przez radnych przysługujących im uprawnień. Zauważyć przy tym należy, że przepis art. 24 ust. 2 u.s.g. został wskazany wprost jako jedna z podstaw prawnych wydania Zarządzenia.

Zdaniem Sądu, powołane w Zarządzeniu (w charakterze podstawy prawnej) przepisy art. 33 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 24 ust. 2 u.s.g. nie nadają uprawnienia do regulowania przez wójta, burmistrza czy prezydenta wyżej wskazanych kwestii. Przepis art. 33 ust. 1 u.s.g. stanowi jedynie, że wójt wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy, a zgodnie z treścią art. 33 ust. 3 u.s.g. kierownikiem tego urzędu jest wójt. Z treści tak ogólnie sformułowanych przepisów zdaniem Sądu nie sposób wyciągnąć wniosku o istnieniu kompetencji wójta do regulowania zasad uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów od gminy. Ponadto przepis art. 24 ust. 2 u.s.g. (zacytowany poniżej) także nie przyznaje kompetencji wójtowi gminy do uregulowania zasad wykonywania przez radnych swoich uprawnień, a jedynie określa zakres tego uprawnienia. Jedynym przepisem u.s.g., który daje możliwość ustanowienia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, jest przepis art. 11b u.s.g., który w ust. 3 przekazuje radzie gminy kompetencje do określenia ich w statucie gminy. Dyspozycja art. 11b u.s.g., wskazuje na zasadę jawności działania organów gminy (ust. 1), która w szczególności obejmuje prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji (a której realizacją jest także istnienie szczególnego

uprawnienia radnego do uzyskiwania m.in. informacji i materiałów z art. 24 ust. 2 u.s.g.), a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2). Nie ulega przy tym wątpliwości, że - jak słusznie podnosi skarżący - dyspozycja art. 11b ust. 3 u.s.g. ma wyłącznie funkcję techniczno-organizacyjną i porządkową, a jednocześnie uprawnienie do stanowienia zasad dostępu i korzystania z informacji publicznej z art. 11b u.s.g. przysługuje radzie gminy, nie zaś organowi wykonawczemu (wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi). Podsumowując, w ocenie Sądu z treści obowiązujących przepisów prawa nie sposób wywieść istnienia podstawy prawnej do wydania przedmiotowego aktu przez Wójta.

Stwierdzenie, iż brak było podstaw prawnych do wydania Zarządzenia, już samo w sobie przesądza o jego niezgodności z prawem. Należało jednak odnieść się do dalszych zarzutów zgłoszonych przez skarżącego, a dotyczących treści Zarządzenia.

W tym względzie trzeba wskazać, że przedmiot regulacji Zarządzenia znacząco odbiega od zagadnień stricte techniczno – organizacyjnych, oddziałując na sposób wykonywania przez radnych omawianego uprawnienia. Jak stanowi przepis art. 24 ust. 2 u.s.g., w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Należy podkreślić, że w zakresie prawa dostępu radnego do informacji, materiałów i pomieszczeń z art. 24 ust. 2 u.s.g., w uzasadnieniu projektu ustawy wprost podniesiono, że celem tej regulacji jest nadanie radnym uprawnienia kontrolnego w zakresie przedmiotowym podobnym posłom oraz senatorom, jednak ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, w której radny wykonuje swój mandat.

W doktrynie podkreśla się, iż bardzo obszerna nowelizacja art. 24 u.s.g., polegająca na dodaniu ust. 2–7, dokonana na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, zwiększyła w sposób znaczący uprawnienia kontrolne radnych przede wszystkim w zakresie dostępu do informacji związanych z działalnością urzędu gminy oraz gminnych spółek handlowych

lub spółek z udziałem gminy, a także gminnych osób prawnych, zakładów i przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych. Można odnieść wrażenie, że wzmacniając prawa radnego do informacji, ustawodawca chciał pośrednio wzmocnić także pozycję całej rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego, względem organu wykonawczego. Nie może budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swych obowiązków. Warto też dodać, że niekiedy dane te mogą mieć charakter bardzo szczegółowy, przetworzony lub uwzględniający zmiany niektórych informacji w czasie i przestrzeni, jak np. w odniesieniu do procedury uchwalania budżetu gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych lub programów rozwoju, udzielania wójtowi absolutorium, w sprawach podatków i opłat, czy w niektórych sprawach majątkowych gminy. Należy też pamiętać, że dodatkowe ograniczenia w udostępnianiu informacji radnym wynikać mogą z przepisów szczególnych (Dolnicki Bogdan (red.) i inni, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III Opublikowano: WKP 2021).

Cytowanym przepisom i wskazanej wykładni przyświeca zatem założenie zapewnienia radnemu szerokiego dostępu do informacji potrzebnych do wykonywania obowiązków wynikających z przysługującego mu mandatu. Powyższe prowadzi do wniosku, iż ograniczanie w tym zakresie uprawnień radnego należy uznać za niedopuszczalne. Do tego natomiast sprowadzają się regulacje zawarte w Zarządzeniu.

W tym zakresie należy wskazać, że analiza postanowień zawartych w zarządzeniu prowadzi do wniosku, że § 1 zarządzenia stanowi powtórzenie, z niewielką modyfikacją, art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, co w rezultacie stanowi istotne naruszenie prawa. Zastosowane powtórzenie ustawy nie tylko narusza zasady legislacji prawodawczej ale również zagadnienia, którego organ wykonawczy gminy nie może regulować czy precyzować w zakresie praw i obowiązków radnego wskazanych w art. 24 ust. 2 ustawy. W § 3 zarządzenia wskazano, że wniosek radnego może być złożony w dowolnej formie. Zdaniem Sądu, brak jest podstawy prawnej do uregulowania przez Wójta, w jakiej formie radny może złożyć wniosek np. o wgląd w działalność Urzędu Gminy, materiałów czy o udzielenie informacji. Z kolei przepisy zawarte w § 4 ust. 1-6 zarządzenia dotyczące procedury udostępniania wniosków, terminu załatwiania sprawy,

przepisy dotyczące zakresu udostępniania materiałów i informacji - wykraczają poza kompetencję wynikającą z art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Powołany przepis zarządzenia zbliżony jest w swej treści do art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (wskazującego terminy udostępnienia informacji publicznej na wniosek – 14 dni oraz – jeżeli informacja nie może być w tym terminie udzielona – 2 miesiące od dnia złożenia wniosku). Wprawdzie w Zarządzeniu terminy te nie zostały wydłużone w stosunku do wskazanych przepisów u.d.i.p., jednakże należy zauważyć, że, po pierwsze, przepisy te nie stanowią dokładnego powtórzenia regulacji ustawowej (co rodzi ryzyko ich interpretacji niezgodnej z brzmieniem przepisów ustawy), a po drugie, istotniejsze, redagowanie aktów prawa w taki sposób, by regulacje w nich zawarte stanowiły powtórzenie czy modyfikowanie obowiązujących już norm rangi ustawowej, jest i tak z gruntu niedopuszczalne. Pogląd ten, znajdujący powszechną akceptację w orzecznictwie sądowym, należy wyprowadzić także z uregulowań rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 1000, poz. 908, dalej: rozporządzenie). Zgodnie z § 135 wspomnianego rozporządzenia, w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 136 tego rozporządzenia ustanowiono wyraźny zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z powołanych przepisów wynika, że dotyczą one nie tylko pracowników ale także wpływają na prawa i obowiązki radnego związane z wykonywaniem mandatu. Dalej, § 5 zarządzenia ma związek z procedurą rozpatrywania wniosków zawartą w § 1, § 3 i § 4 zarządzenia. Kolejne przepisy Zarządzenia są pochodną omówionych błędnych założeń i jako takie należało je również uznać za nieprawidłowe.

Powyższe argumenty doprowadziły Sąd do wniosku, że Wójt nie miał kompetencji do wydania zarządzenia, a ponadto, że w wydanym akcie doszło do naruszenia wskazanych przepisów prawa materialnego, co uzasadniało stwierdzenie, że zaskarżone zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa.

W rozpoznawanej sprawie regulowanie wskazanych w akcie kwestii w drodze zarządzenia organu wykonawczego gminy było nieuprawnione, ponieważ zostało podjęte z naruszeniem przepisów o właściwości. Takie naruszenie należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne, o czym stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g. Stosownie jednak do treści art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Mając na uwadze ww. regulacje stwierdzić należy, że ustawodawca ustanawiając zasady nadzoru i kontroli legalności aktów organów gminy określił jednoznacznie ramy czasowe i przedmiotowe dopuszczalnej ingerencji w trwałość tych aktów, zarówno organów nadzoru, jak również sądu administracyjnego. Wynika to wprost z przepisów art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g. W konsekwencji nie tylko organ nadzoru, ale także sąd administracyjny, nie posiada kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia, jeżeli nie stwierdzono ich nieważności z powodu upływu rocznego terminu od ich podjęcia, chyba, że uchybiono obowiązkowi ich przedłożenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W takiej sytuacji, o ile sąd administracyjny, na skutek skargi organu nadzoru lub innego uprawnionego podmiotu, stwierdzi że istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności zarządzenia - orzeka wyłącznie o ich niezgodności z prawem. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja zaistniała. Sąd stwierdził, że zaszła przesłanka do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu, ponieważ został wydany z naruszeniem właściwości przez organ wykonawczy gminy i nie jest to akt prawa miejscowego. Wobec powyższego Sąd nie mógł stwierdzić nieważności zaskarżonego zarządzenia, a jedynie, z uwagi na upływ czasu, stwierdzić, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa.

Sąd nie mógł również uwzględnić wniosku Wójta Gminy Białe Błota o umorzenie postępowania. Okoliczność wydania zarządzenia Nr 71/2023 z 8 sierpnia 2023 r., o uchyleniu zarządzenia Nr 13/2019 z 6 lutego 2019 r. nie może – wbrew żądaniu organu - stanowić podstawy do umorzenia postępowania sądowego. Stosownie do art. 161 p.p.s.a. sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę; 2) w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, chyba że udział w sprawie zgłasza osoba, której interesu prawnego dotyczy wynik tego

postępowania; 3) gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe. Fakt wydania zarządzenia o uchyleniu zaskarżonego aktu nie czyni zainicjowanego wniesieniem skargi na tę uchwałę postępowania sądowoadministracyjnego bezprzedmiotowym. Uchylenie zaskarżonego zarządzenia ma wyłącznie skutek konstytutywny (ex nunc, tj. na przyszłość), odmiennie niż w przypadku stwierdzenia nieważności aktu, które przynosi skutek ex tunc, tj. od momentu jego podjęcia. Oznacza to, że przepisy zawarte w zaskarżonym zarządzeniu mogły być stosowane od momentu ich wejścia w życie do czasu ich uchylenia, a zatem kontrola sądowoadministracyjna zaskarżonego zarządzenia pozostaje w dalszym ciągu uzasadniona i aktualna.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 2 u.s.g., orzekł jak w sentencji wyroku.



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


Jakub Jagodziński