

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
WYDZIAŁ II

Dnia: 11 sierpnia 2020 r.  
Sygn. akt II SA/OI 109/20

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

radca prawny Marzena Sulikowska- Kołakowska  
- pełnomocnik Gminy Lubomino  
adres do doręczeń :  
ul. Kopernika 7  
11-135 Lubomino

URZĄD GMINY LUBOMINO  
PUNKT KANCELARYJNY  
W PŁYŃEŁO

2020 -08- 14

Nr z dz. k. ....  
kość zad. ....  
podpis. ....

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 03.08.2020 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza - jako pełnomocnikowi - odpis wyroku z dnia 23.07.2020 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA  
Wojciech Grabowski



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Marzenna Glabas

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Matczak

Sędzia WSA Bogusław Jazdzyk (spr.)

Protokolant

specjalista Karolina Hrymowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lipca 2020 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
na uchwałę Rady Gminy Lubomino  
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XII/83/2019  
w przedmiocie uchwalenia Statutu Gminy Lubomino  
**stwierdza nieważność § 10 ust. 4 załącznika do zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA  
*Wojciech Grabowski*  
Wojciech Grabowski

## UZASADNIENIE

Z przekazanych Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie akt sprawy wynika, że pismem z 21 stycznia 2020 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wywiódł skargę na uchwałę nr XII/83/2019 Rady Gminy Lubomino z 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Lubomino, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 10 ust. 4 załącznika do uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że w § 10 ust. 4 załącznika do uchwały postanowiono, że „Radzie Gminy zapewnia się odrębną pomoc prawną”. Zdaniem Wojewody wskazanym zapisem Rada Gminy naruszyła kompetencje organu wykonawczego gminy, zgodnie bowiem z unormowaniem art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt w drodze zarządzenia nadaje regulamin organizacyjny określający organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. Kwestionowane postanowienie należy odczytywać, jako uprawnienie Rady do korzystania z pomocy prawnej zorganizowanej tylko na jej potrzeby, odrębnej od pomocy prawnej świadczonej na rzecz urzędu gminy. Regulacja ta ingeruje w kompetencje Wójta Gminy Lubomino, bowiem Rada w nieuprawniony sposób uzurpuje sobie w istocie prawo do kształtowania organizacji urzędu gminy. Organ nadzoru wskazał, iż na podstawie art. 22 ust. 1 ww. ustawy rada gminy władna jest uchwalić statut gminy, który określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Tymczasem zakres kwestionowanej regulacji wykracza poza materię statutową, ponieważ kwestie organizacji i korzystania z pomocy prawnej powinny być ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Lubomino. Wojewoda zauważył, że na mocy art. 21a ww. ustawy przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym m.in. zadania prawne. Niemniej uprawnienie to łączy się jedynie z realizacją obowiązków przewodniczącego rady i nie można w nim upatrywać podstaw do realizacji postulatu ustanowienia odrębnej pomocy prawnej, która miałaby funkcjonować, tylko na rzecz Rady Gminy Lubomino.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Lubomino uznał skargę za zasadną. Wójt Gminy podniósł, że podziela pogląd skarżącego, że zakwestionowany przepis § 10 ust. 4 załącznika do uchwały nie mieści się w kompetencjach rady gminy, jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęte unormowanie ustala, że „Radzie Gminy zapewnia się odrębną pomoc prawną” i stanowi w istocie próbę statutowej regulacji kwestii, będącej wcześniej przedmiotem podjętej przez Radę Gminy Lubomino w dniu 28 lutego 2019 r. uchwały Nr VI/29/2019 w sprawie kierunków działania Wójta Gminy Lubomino dla zapewnienia obsługi prawnej Rady Gminy.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z 8 kwietnia 2019 r., Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził nieważność tej uchwały w całości, wskazując, że Rada Gminy nie ma uprawnień w tym zakresie albowiem zatrudnianie pracowników urzędu gminy należy do wyłącznych kompetencji Wójta Gminy, jako kierownika urzędu i pracodawcy.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, zważył co następuje:**

Na mocy art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest jedynie pod względem legalności, czyli zgodności zaskarżonego aktu z prawem. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Uwzględniając skargę na uchwałę sąd administracyjny stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej kryterium legalności, Sąd uznał, że podniesiony w skardze zarzut jest uzasadniony.

Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Go 778/12, LEX nr 1249004, orzeczenie dostępne w CBOSA) konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Stosownie do treści art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.) organizację

wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Statut gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie natomiast do treści art. 33 ust. 2 u.s.g. organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia.

Wskazać należy, że uprawnienia wójta obejmują również określenie organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy. Wójt realizuje ten obowiązek poprzez nadanie urzędowi regulaminu organizacyjnego. Regulamin organizacyjny to akt kierownictwa wewnętrznego. Ze względu jednak na rangę i treść tego dokumentu, powinien być opublikowany w biuletynie informacji publicznej urzędu. Ustawodawca nie określił, jakie elementy powinien zawierać regulamin organizacyjny. W tym kontekście należy tylko zaznaczyć, że akt ten nie może pozostawać w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującymi, w szczególności statutem gminy, gdyż jako niższy rangą nie może naruszać przepisów usystematyzowanych wyżej w hierarchii aktów prawnych. Jednak wobec treści komentowanego przepisu podkreślić trzeba również, że rada gminy nie ma kompetencji do określania w statucie gminy elementów regulujących organizację urzędu, bowiem naruszyłaby wtedy ustawowe kompetencje wójta (por. R. Budzisz [w:] P. Chmielewski, (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LexisNexis 2013).

Mając na uwadze wskazane wyżej przepisy w ocenie sądu rację ma organ nadzoru, że kwestionowane postanowienie należy odczytywać, jako uprawnienie Rady do korzystania z pomocy prawnej zorganizowanej tylko na jej potrzeby, odrębnej od pomocy prawnej świadczonej na rzecz urzędu gminy. Regulacja ta ingeruje w kompetencje Wójta, bowiem Rada w nieuprawniony sposób uzurpuje sobie w istocie prawo do kształtowania organizacji urzędu gminy. Dlatego też zakres kwestionowanej regulacji wykracza poza materię statutową, ponieważ kwestie organizacji i korzystania z pomocy prawnej powinny być ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Lubomino.

Zasadnie uwagę zwrócił również organ nadzoru na art. 21a u.s.g. , który stanowi, że przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym m.in. zadania prawne. Niemniej uprawnienie to łączy się jedynie z realizacją obowiązków przewodniczącego rady i nie można w nim upatrywać podstaw do realizacji postulatu ustanowienia odrębnej pomocy prawnej, która miałaby funkcjonować, tylko na rzecz Rady Gminy Lubomino. W tym miejscu wskazać należy, że choć przewodniczący rady wykonuje wiele czynności organizacyjnych, związanych np. ze zwoływaniem sesji rady

lub poszczególnych komisji, to nie ma on jakichkolwiek uprawnień do nadzorowania pracy przydanego mu biura, bowiem zgodnie z art. 33 ust. 3 u.s.g. kierownikiem urzędu gminy jest wójt i to jemu podlegają wszyscy zatrudnieni tam pracownicy, łącznie z tymi, którzy zajmują się obsługą rady gminy, jej przewodniczącego i komisji. Tym samym nie jest dopuszczalne utworzenie na potrzeby obsługi działalności rady jednostki organizacyjnej jako odrębnego podmiotu podporządkowanego wyłącznie przewodniczącemu rady (por. Cz. Martysz [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2018).

Wobec powyższego na podstawie art. 147 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

*Wojciech Grabowski*  
Wojciech Grabowski