

Naczelny Sąd Administracyjny  
00-011 Warszawa, ul. Bojuena 3/5  
Izba Gospodarcza  
WYDZIAŁ II

Dnia 28 listopada 2017 r.  
Sygn. akt II GSK 3514/15

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

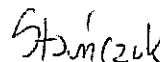
**Sieć Obywatelska Watchdog Polska**  
**w Warszawie**  
**ul. Ursynowska 22/2**  
**02-605 Warszawa**

Sekretariat Wydziału II Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15, w skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 627/15 w sprawie ze skargi Rady Gminy Drużbice na rozstrzygnięcie Wojewody Łódzkiego z dnia 5 maja 2015 r. nr PNK-I.4131.258.2015 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Drużbice.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

z up. Kierownika Sekretariatu

sekretarz sądowy



Bartosz Stańczuk

Zał.:

- odpis wyroku z dnia 19 września 2017 r.

ODPIS

Sygn. akt II GSK 3514/15



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 września 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Mirosław Trzeci

Sędzia NSA

Zbigniew Czarnik

Sędzia del. WSA

Dorota Dąbek (spr.)

Protokolant

Anna Ważbińska- Dudzińska

po rozpoznaniu w dniu 19 września 2017 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej **Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska w Warszawie**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi**

z dnia 3 sierpnia 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 627/15

w sprawie ze skargi **Rady Gminy Drużbice**

na rozstrzygnięcie **Wojewody Łódzkiego**

z dnia 5 maja 2015 r. nr PNK-I.4131.258.2015

w przedmiocie **stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Drużbice**

1. oddała skargę kasacyjną;
2. zasądza od Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska w Warszawie na rzecz Wojewody Łódzkiego kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.



## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 sierpnia 2015r., sygn. akt III SA/Łd 627/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (zwany dalej także: Sąd lub Sąd I instancji) oddalił skargę Rady Gminy Drużbice (zwanej dalej także: Skarżąca) na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 5 maja 2015r. nr PNK-I.4131.258.2015 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Drużbice.

Powyższy wyrok Sądu I instancji zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Rada Gminy Drużbice w dniu 31 marca 2015r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., zwanej dalej u.s.g.), podjęła uchwałę nr VI/39/2015 w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Drużbice dotyczących zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków pieniężnych, poprzez wprowadzenie elektronicznego rejestru zawieranych umów. W § 1 ust. 1 tej uchwały Rada Gminy ustaliła kierunki działania Wójta Gminy Drużbice polegające na zwiększeniu przejrzystości wydatkowania środków publicznych, zaś w § 1 ust. 2 za zasadniczy cel działań określonych w ust. 1 uznała wprowadzenie elektronicznego rejestru umów zawieranych przez Gminę Drużbice. W § 2 natomiast zobowiązała Wójta Gminy Drużbice do przedstawiania Radzie Gminy rocznych sprawozdań z realizacji uchwały do 31 stycznia każdego roku za rok ubiegły. W uzasadnieniu tej uchwały Rada Gminy stwierdziła, że publikowanie informacji o wydatkach gminy poprzez podawanie informacji o zawartych umowach, w co najmniej podstawowym zakresie jak: numer umowy, data zawarcia, okres obowiązywania, dane podmiotu, z którym umowa jest zawarta, kwota umowy, przedmiot umowy staje się pożądaną praktyką z punktu widzenia transparentności finansów publicznych, a w szczególności w zakresie zaangażowania mieszkańców w debatę o rozwoju gminy. Rada Gminy stwierdziła, że przepisy ustawy o finansach publicznych przesadzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej oraz wskazała na wynikającą z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz § 11 ust. 5 lit. b rozporządzenia Ministra Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 18 stycznia 2007r. możliwość udostępniania informacji, których publikacja leży w

interesie publicznym, zaspokajają potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informacje. Zdaniem Rady Gminy stworzenie i upublicznienie takiego rejestru zwolni gminę z obowiązku każdorazowego udostępniania takich informacji na wniosek.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 maja 2015r. Wojewoda Łódzki, na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g., stwierdził nieważność § 1 ust. 1 i 2 oraz § 2 tej uchwały. Organ nadzoru wskazał, iż przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie może być podstawą prawną do jej podjęcia, gdyż na podstawie tego przepisu nie można wkraczać władczo w zakres kompetencji przysługujących wójtowi z mocy przepisów powszechnie obowiązujących. Rozstrzygnięcie „o kierunkach działania wójta” jest bowiem z istoty rzeczy rozstrzygnięciem o pewnej strategii działania wójta. Zdaniem Wojewody Łódzkiego, określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, a nie wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Ustawodawca upoważnił bowiem radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Zdaniem Wojewody Łódzkiego, uchwała rady gminy winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. Tymczasem uchwała w istocie zobowiązuje Wójta Gminy Drużbice do konkretnego zachowania, jakim jest wprowadzenie elektronicznego rejestru umów zawieranych przez Gminę Drużbice. Oznacza to, że wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

W skardze na to rozstrzygnięcie nadzorcze Rada Gminy Drużbice wniosła o jego uchylenie, zarzucając mu rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. polegające na błędnym uznaniu, że rada gminy nie miała prawa do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Drużbice dotyczących zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków pieniężnych, poprzez wprowadzenie elektronicznego rejestru zawieranych umów oraz zobowiązanie wójta do przedstawiania radzie gminy rocznych sprawozdań z realizacji uchwały, a co za tym idzie w ramach tych kierunków wykonania pewnej kategorii zadań;

2) art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g., poprzez jego zastosowanie pomimo braku podstaw faktycznych i prawnych;

3) art. 91 ust. 3 u.s.g., poprzez sporządzenie uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób ogólny, w którego treści nie znajduje się odniesienie do przedmiotu zakwestionowanej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Łódzki wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zajęte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W piśmie z dnia 27 lipca 2015r. swój udział w sprawie zgłosiło stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie. Uczestnik postępowania, przyłączając się do zarzutów sformułowanych w skardze, stwierdził, że przyjęcie niemożliwości kreowania po stronie organu uchwałodawczego kierunków działań poprzez określenie priorytetów w wybranych obowiązkach działania organu wykonawczego prowadziłoby do wypaczenia roli i istoty działania organów uchwałodawczych. Rozdzielność kompetencji obu organów nie oznacza bowiem, że organ uchwałodawczy, którego uchwały ma wykonywać organ wykonawczy, nie może wyznaczyć priorytetów. Zdaniem uczestnika postępowania, uchwała nie wyznaczała konkretnych czynności, które należałoby podjąć, a jedynie określała cel – zwiększenie jawności – który może być osiągnięty przez rejestr umów. Konstrukcja uchwały nie tworzy zamkniętego i określonego katalogu wytycznych dla organu wykonawczego.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w pierwszej kolejności stwierdził, że zaskarżone rozstrzygnięcie odpowiada wymogom art. 91 ust. 3 u.s.g. (zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne) chociaż organ nadzoru, uzasadniając to rozstrzygnięcie, nie odniósł się w sposób szczegółowy do postanowień uchwały, których nieważność stwierdził. Zdaniem Sądu I instancji, okoliczność ta nie miała jednakże jakiegokolwiek wpływu na wynik sprawy, gdyż z uzasadnienia tego wynika w sposób jasny, jakimi względami kierował się organ podejmując zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

W ocenie Sądu I instancji rada gminy mogła w uchwale podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. zalecić samo zwiększenie „przejrzystości wydatkowania środków publicznych”, jednakże nie była uprawniona do zobowiązania wójta do realizacji tego celu w opisany w uchwale i jej uzasadnieniu sposób, gdyż z tego przepisu nie wynika uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały tej treści. W ocenie Sądu I instancji, postanowienia § 1 ust. 1 i 2 oraz § 2

uchwały z dnia 31 marca 2015r. stanowią nieuprawnioną ingerencję w sferę zastrzeżoną dla wójta, co oznacza, że rada gminy w tym zakresie bez podstawy prawnej wkroczyła w jego kompetencje. Zdaniem WSA w Łodzi, Rada Gminy błędnie dostrzegła w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. ustawowe upoważnienie uznając, że w tym wypadku ma swobodę. Kompetencji organów gminy nie zmieniają w tej kwestii ani przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm., zwanej dalej u.f.p.), ani przepisy ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm., zwanej dalej u.d.i.p.). W ustawach tych brak jest bowiem podstawy prawnej do podjęcia przez radę gminy uchwały zobowiązującej organ wykonawczy do realizacji zasady jawności, udostępniania informacji publicznej w ściśle określony sposób, przy użyciu konkretnego narzędzia, które spełnia określone wymogi.

Zdaniem Sądu I instancji, zasadnie organ nadzoru uznał, że w powyższym zakresie uchwała z dnia 31 marca 2015r. wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. Skoro bowiem wykonanie uchwały należy do kompetencji wójta (art. 30 ust. 1 u.s.g.), to organ ten musi mieć zapewnioną możliwość samodzielnego doboru niezbędnych środków służących do jej realizacji w ramach zasobów, którymi dysponuje przy wykonywaniu zadań tym bardziej, że przysługuje mu prawo do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (art. 60 ust. 2 pkt 1 u.s.g.).

Za wątpliwy Sąd I instancji uznał wskazany w uzasadnieniu uchwały z dnia 31 marca 2015r. cel jej podjęcia, którym miała być kontrola wydatków gminy (a w istocie wójta gminy), gdyż obowiązujący system prawny przewiduje dość rozbudowane instrumenty kontroli działalności wójta, w tym w zakresie bieżącego zarządu mieniem komunalnym i wydatkowania środków publicznych i to także przez radę gminy. Zarówno u.s.g., jak i u.f.p., przewidują kontrolę działalności wójta w sposób w tych ustawach określony. Jakkolwiek art. 2 pkt 2 w zw. z art. 37 u.f.p. nakłada na wójta obowiązek upublicznienia wskazanych tam informacji, określając jednocześnie terminy ich podawania do publicznej wiadomości, to jednak u.f.p. nie określa sposobu upublicznienia tych danych. Dopuszczalna jest więc każda forma upublicznienia danych pod warunkiem, że zasada jawności gospodarki finansowej środkami publicznymi wyrażona w art. 33 ust. 1 u.f.p. zostanie zachowana. Warunek podania do publicznej wiadomości spełnia ogłoszenie danych w Biuletynie Informacji

Publicznej urzędu gminy. Dopuszczalne jest również publikowanie w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie danej jednostki samorządowej. Decyzję w tym zakresie podejmuje wójt. Obowiązek udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych o majątku gminy, w tym w zakresie zarządu majątkiem, obciąża w równym stopniu wójta i radę gminy, jako organy władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f i pkt 5 lit. c w zw. z art. 8 ust. 2 u.d.i.p.).

Zdaniem Sądu I instancji, rada gminy chcąc zwiększyć przejrzystość wydatkowania środków pieniężnych i udostępniać informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej w szerszym zakresie niż zobowiązuje do tego u.d.i.p. (art. 8 ust. 3), nie może narzucać organowi wykonawczemu sposobu realizacji tego celu. Wskazówki co do struktury strony podmiotowej BIP określone zostały w rozdziale 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. nr 10, poz. 68). W ocenie Sądu, Rada Gminy Drużbice nie dostrzega tego, że na gruncie art. 8 ust. 3 u.d.i.p. każdy organ władzy publicznej, a więc i wójt, ma swobodę upubliczniania w BIP – poza podlegającymi na podstawie art. 6 u.d.i.p. obligatoryjnemu ujawnianiu - informacji w zakresie realizowanych przez nie kompetencji. Zakwestionowana uchwała w przyjętym kształcie ingeruje więc w tę swobodę. Organ nadzoru prawidłowo stwierdził zatem nieważność § 1 ust. 1 i 2 oraz § 2 uchwały z dnia 31 marca 2015r., gdyż istotnie naruszała ona art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę kasacyjną wniosło stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, domagając się jego uchylenia i rozpoznania skargi na mocy art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153 poz. 1270 z późn. zm., zwanej dalej p.p.s.a.), względnie jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia Sądowi I instancji, a w każdym z tych przypadków także zasądzenia kosztów postępowania. Wyrokowi Sądu I instancji zarzucono, na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., naruszenie prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 2 u.s.g. w zakresie w jakim stanowi o wyłącznej właściwości rady gminy do ustalania kierunków działania wójta, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu w niniejszej sprawie, że Rada Gminy Drużbice wykroczyła poza zakres tego przepisu poprzez przyjęcie uchwały z dnia 31 marca 2015r.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej stowarzyszenie wyraziło pogląd, że art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie wyklucza wskazania w treści tzw. uchwały kierunkowej

priorytetów, którymi organ wykonawczy musi się kierować podczas wykonywania uchwały. Takie stanowisko wypaczałoby bowiem istotę tzw. uchwał kierunkowych, a tym samym sprawiłoby, że stosowanie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie miałyby prawnej i faktycznej doniosłości. Treścią uchwały Rady Gminy Drużbice z dnia 31 marca 2015r. nie była limitacja kompetencji wójta, ale wskazanie priorytetów przyjętych czynności, które miały kluczowe znaczenie dla realizacji celu przyjętego rozstrzygnięcia. Wskazanie zaś kwestii technicznych ograniczyło się do kilku kluczowych rozwiązań, mających istotne znaczenie z punktu widzenia zamierzonego celu. Nie można więc uznać, że w ten sposób Rada Gminy Drużbice określiła sposób wykonania uchwały przez wójta. Zdaniem skarżącego kasacyjnie, szczegółowe wskazanie w treści uchwały proponowanych rozwiązań technicznych miało charakter gwarancyjny i zabezpieczający zrealizowanie celu uchwały kierunkowej, a nie miało na celu ograniczenia kompetencji wójta. Ponadto uchwała kierunkowa w tym przypadku nie zmierzała do władczego rozstrzygnięcia, a jedynie pełniejszej realizacji prawa do informacji publicznej. Skarżące kasacyjnie stowarzyszenie stwierdziło, że jeżeli rada gminy, która ma kompetencje uchwałodawcze i kontrolne, pozbawiona byłaby takiej możliwości - wskazywania kierunków działań (nie mających związku, co raz jeszcze podkreślono, z władczym rozstrzygnięciem spraw administracyjnych), to w zasadzie rola rady gminy byłaby znacząco ograniczona. Uchwała kierunkowa ma więc umożliwić radzie gminy kreowanie kierunków polityk publicznych, w tym jawności, tym bardziej, że to właśnie organ wykonawczy prowadzi strony internetowe, a zatem jest to działanie również w interesie samej rady, która pozbawiona w tym wypadku takiego uprawnienia byłaby w zasadzie bezradna. Zdaniem skarżącego kasacyjnie, analiza treści uchwały z dnia 31 marca 2015 r. skłania do konstatacji, że wójtowi zostawiono możliwość wyboru wykonania uchwały, bowiem kwestie, do których się odniesiono, miały charakter wyjątkowy, incydentalny i są uzasadniane celem podjętej uchwały.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Łódzki wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem Wojewody Łódzkiego, uzasadnienie dokonane przez Sąd I instancji w sposób wyczerpujący wskazuje przyczyny podjętego rozstrzygnięcia, a zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej nie są zasadne.



**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718, cyt. dalej jako p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi - zgodnie z art. 174 p.p.s.a. - może być:

- 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Rozpoznając skargę kasacyjną w określonych granicach, stwierdzić należy, że nie została ona oparta na usprawiedliwionych podstawach i z tego powodu nie została przez Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniona.

W skardze kasacyjnej podniesiono wyłącznie zarzut dotyczący naruszenia przepisu prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 2 u.s.g. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, którego skarżące kasacyjnie stowarzyszenie upatruje w przyjęciu w niniejszej sprawie, że Rada Gminy Drużbice wykroczyła zaskarżoną uchwałą poza zakres tego przepisu.

Podkreślenia wymaga, że skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem prawnym, co oznacza, że sposób ujęcia jej zarzutów wyznacza granice rozpoznawania sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny. Naruszenie prawa materialnego może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie, wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. Żeby to uczynić, niezbędne jest precyzyjne wskazanie, który przepis według skarżąceg kasacyjnie został błędnie zastosowany. Autor skargi kasacyjnej wskazać przy tym powinien, jak w jego ocenie

powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia.

Wniesiona w rozpoznawanej sprawie skarga kasacyjna tych wymogów nie spełnia.

Skarżące kasacyjnie stowarzyszenie podniosło zarzut naruszenia art. 18 ust. 2 u.s.g. Przepis ten dzieli się na kilkanaście dalszych jednostek redakcyjnych (punktów i podpunktów), w skardze kasacyjnej nie podano jednak dokładnie jednostki redakcyjnej tego przepisu, której naruszenie zarzucono, wskazując jedynie, że chodzi o ten przepis „w zakresie w jakim stanowi o wyłącznej właściwości rady gminy do ustalaniu kierunków działania wójta”. Naczelny Sąd Administracyjny, rekonstruując treść tak sformułowanego zarzutu zgodnie z uchwałą NSA z dnia 26 października 2009r. (sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1) nakazującą uwzględnianie zarówno samego sformułowania zarzutu w skardze kasacyjnej, jak i treści uzasadnienia tej skargi, uznał, że skarżące kasacyjnie stowarzyszenie zarzuciło Sądowi I instancji niewłaściwe zastosowanie w tej sprawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w części, w jakiej przepis ten przewiduje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta.

Wadliwa konstrukcja podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu polega również na nieuwzględnieniu przez skarżące kasacyjnie stowarzyszenie tego, że istotą postępowania kasacyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest ocena zaskarżonego wyroku, a nie rozpoznanie istoty sprawy administracyjnej. Skoro tak, to Sąd I instancji nie mógł naruszyć powołanych w zarzucie skargi kasacyjnej przepisów materialnych, bo sądy administracyjne co do zasady nie rozstrzygają spraw administracyjnych, a tylko kontrolują sposób rozstrzygnięcia sprawy przez organy administracji publicznej. Zatem w zakresie naruszeń prawa materialnego Sąd I instancji mógł naruszyć przepisy tego prawa tylko w ten sposób, że dokonał wadliwej oceny sposobu wykładni lub stosowania przez organ przepisów wskazanych w zarzutach. A jeśli tak, to skarga kasacyjna powinna wskazywać jakie przepisy zostały naruszone przez Sąd I instancji, a więc te przepisy, które ten Sąd stosował i które objęte są procedurą właściwą dla tego Sądu.

Formułując w skardze kasacyjnej zarzut kwestionujący niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego w tej sprawie, nie sprecyzowano też dostatecznie na czym polegało niewłaściwe zastosowanie i jaki powinien być prawidłowy sposób zastosowania tego przepisu.

Powyżej wskazane uchybienia w konstrukcji zarzutu skargi kasacyjnej utrudniają precyzyjne ustalenie granic rozpoznawanej skargi kasacyjnej, niezbędne ze względu na wymaganie określone w art. 183 § 1 zd. 1 p.p.s.a., któremu ma czynić zadość kontrola dokonywana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Biorąc jednakże pod uwagę samo sformułowanie zarzutu w skardze kasacyjnej, jak i treść uzasadnienia tej skargi, uwzględnioną przez NSA przy rekonstrukcji pełnej treści zarzutu zgodnie z powołaną powyżej uchwałą NSA z dnia 26 października 2009r., należy uznać, że skarżący kasacyjnie uważa, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. stanowił wystarczającą podstawę prawną dla rady gminy do podjęcia zaskarżonej uchwały i zarzucił, że organ nadzoru stwierdzając jej nieważność dopuścił się naruszenia tego przepisu jako materialnoprawnej podstawy swojego rozstrzygnięcia nadzorczego poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, co zostało zaakceptowane przez Sąd.

Tak zidentyfikowany zarzut naruszenia prawa materialnego stanowił przedmiot rozpoznania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Oceniając zasadność tego zarzutu należy uznać, że w rozpoznawanej sprawie nie doszło do zarzucanego skargą kasacyjną naruszenia prawa materialnego. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na „stanowienie o kierunkach działania wójta”, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy. W art. 30 ust. 2 pkt. 2 u.s.g. przewidziano, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków finansowych i

rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa może bowiem wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.

W rozpoznawanej sprawie Rada Gminy Drużbice, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia kierunków działania Wójta Gminy Drużbice dotyczących zwiększenia przejrzystości wydatkowania środków pieniężnych, jednakże treść tej uchwały wykracza poza dopuszczalną treść tzw. uchwały kierunkowej. W uchwale narzucono bowiem wójtowi sposób jej wykonania – wprowadzono wymóg prowadzenia elektronicznego rejestru zawieranych umów. Co więcej, w uzasadnieniu tej uchwały nakazano wójtowi nie tylko prowadzenie takiego elektronicznego rejestru, ale także sprecyzowano co ma on zawierać (podawanie informacji o zawartych umowach, w co najmniej podstawowym zakresie jak: numer umowy, data zawarcia, okres obowiązywania, dane podmiotu, z którym umowa jest zawarta, kwota umowy, przedmiot umowy), a także nakazano jego upublicznienie. Treść zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały znacząco przekracza dopuszczalny zakres tzw. uchwały kierunkowej. Rada Gminy nie tylko bowiem ustaliła Wójtowi Gminy Drużbice kierunek działania polegający na zwiększeniu przejrzystości wydatkowania środków publicznych, ale też w sposób niedozwolony doprecyzowała, jak ten cel ma być realizowany, poprzez nałożenie na Wójta Gminy Drużbice obowiązku wprowadzenia elektronicznego rejestru umów zawieranych przez Gminę Drużbice, doprecyzowanie tego, co miałby on obejmować i jak miałby być udostępniony do publicznego wglądu, a także zobowiązując Wójta do przedstawiania Radzie rocznych sprawozdań z realizacji tej uchwały.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut niewłaściwego zastosowania art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. jest merytorycznie niezasadny. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji zasadnie uznał za prawidłowe stanowisko organu nadzoru, że Rada Gminy Drużbice nakazując organowi wykonawczemu w tzw. uchwale kierunkowej stworzenie i upublicznienie tego rodzaju elektronicznego rejestru zawieranych umów, wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Skoro zatem skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, podlegała ona oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. i art. 209 p.p.s.a. oraz w związku z § 14 ust. 2 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j.: Dz.U. z 2013r., poz. 490), który znajduje w sprawie zastosowanie ze względu na treść § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2013r. zmieniającego powyższe rozporządzenie (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Sek. sydl. Bartosz Staniuk*

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY  
Izba Gospodarcza  
ul. Gabriela Piótra Boduena 3/5  
00-011 WARSZAWA

[prac. BST]

Sygn. akt II GSK 3514/15

30.11.2014r

OPLATA POBRANA  
TAXE PERCUE - POLOGNE  
Umdwa Nr 413/WAGZAMPUBL/40/2014  
z Poczty Polska S.A. z dnia 20.11.2014r.  
Nadano w U.P. Warszawa 1



R



(00)959007734675696124

(00)959007734675696124



990000723126

SIEĆ OBYWATELSKA-WATCHDOG POLSKA  
ul. URSYNOWSKA NR 22 LOK. 2  
02-605 WARSZAWA  
[156781]