

## II SA/Op 424/19 - Wyrok

<b>Data orzeczenia</b>	2020-01-31
<b>Data wpływu</b>	2019-11-06
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
<b>Sędziowie</b>	Elżbieta Kmiecik /przewodniczący/ Ewa Janowska Krzysztof Sobieralski /sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6269 Inne o symbolu podstawowym 626a 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Samorząd terytorialny
<b>Skarżony organ</b>	Rada Gminy
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2018 nr 0 poz 1260; art. 4 ust. 1; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 Dz.U. 2019 nr 0 poz 2325; art. 3 par. 2 pkt 6; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j. Dz.U. 2019 nr 0 poz 506; art. 18 ust. 2 pkt 3, art. 30 ust. 2 pkt 4, art. 31, art. 101; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity

### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Elżbieta Kmiecik Sędziowie Sędzia WSA Ewa Janowska Sędzia WSA Krzysztof Sobieralski (spr.) Protokolant st. insp. sądowy Katarzyna Stec po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2020 r. sprawy ze skargi I. A. na uchwałę Rady Gminy [...] z dnia 26 września 2019 r., Nr [...] w przedmiocie odwołania skarbnika gminy oddala skargę.

### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 26 września 2019 r., Nr [...], podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) – zwanej dalej "u.s.g.", art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282 z późn. zm.) oraz art. 70 § 1-2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 z późn. zm.) Rada Gminy [...], na wniosek Wójta Gminy [...] odwołała I. A. ze stanowiska Skarbnika Gminy [...] z dniem 30 września 2019 r. (§ 1). W § 2 wskazano, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy [...], a w § 3 określono, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wniosek Wójta Gminy [...] o odwołanie Skarbnika Gminy [...], datowany na dzień 17 września 2019 r., wpłynął do Urzędu Gminy w [...] w dniu 18 września 2019 r. W pisemnym uzasadnieniu wniosku Wójt Gminy wskazał, że I. A. przebywa na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, a w miesiącu [...] 2020 r. nabędzie uprawnienie emerytalne, z którego zamierza skorzystać – deklarację tej treści I. A. złożyła Wójtowi dwukrotnie: w miesiącu grudniu 2018 r. oraz ponownie w czerwcu 2019 r. I. A. posiada ponadto niewykorzystany urlop za lata 2018 - 2019 w łącznej ilości 45 dni. Biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo dalszego przebywania na zwolnieniu lekarskim, zaległy urlop, trzymiesięczny okres wypowiedzenia – zdaniem Wójta - Gmina nadal będzie funkcjonowała nieprawidłowo, tzn. faktycznie bez skarbnika, który pełni funkcję głównego księgowego budżetu Gminy. Zwrócono uwagę, że stosownie do treści art. 46 ust. 3 i 4 u.s.g., jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej. Brak kontrasygnaty, tam gdzie jest ona wymagana, oznacza brak skuteczności czynności prawnej. Ponadto Wójt Gminy [...] podkreślił, że zadania skarbnika określa § 24

Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w [...], wprowadzonego zarządzeniem nr [...] Wójta Gminy [...] z dnia 2 lutego 2017 r. Należy do nich między innymi: 1) przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami i dokumentami towarzyszącymi, 2) nadzorowanie prac związanych z opracowaniem i realizacją budżetu gminy oraz planów finansowych jednostek organizacyjnych gminy i zapewnienie bieżącej kontroli ich wykonania, 3) czuwanie nad przestrzeganiem dyscypliny budżetowej, 4) występowanie z wnioskiem o wprowadzenie zmian w budżecie gminy oraz opracowanie projektów uchwał rady i zarządzeń Wójta w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej gminy i jej jednostek organizacyjnych, 5) sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem rachunkowości zgodnie z wymogami przepisów prawa przez stanowiska finansowo - księgowo w Urzędzie, 6) kontrasygnowanie czynności prawnych, powodujących powstawanie zobowiązań majątkowych Gminy, 7) opracowanie sprawozdań budżetowych i finansowych, kontrola formalna sporządzania sprawozdań jednostkowych, 8) sprawowanie nadzoru nad wymiarem podatków i opłat lokalnych oraz windykacją należności i zobowiązań, 9) odpowiedzialność za prowadzenie rachunkowości Urzędu i Gminy w zakresie rachunkowości określonych ustawą o rachunkowości i ustawą o finansach publicznych, 10) wykonywanie dyspozycji środkami publicznymi, 11) dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności rzetelności dokumentów dotyczących tych operacji. Jak dalej wyjaśniono we wniosku, I. A. upoważniła pracownika Urzędu Gminy [...] do zastępowania jej na czas nieobecności, jednak osoba zastępująca skarbnika nie posiada odpowiedniego wykształcenia i nie spełnia formalnych przesłanek, które musi spełniać osoba wykonująca funkcję głównego księgowego budżetu Gminy oraz Kierownika Referatu Finansowego. Przy czym zastępstwo ma charakter doraźny (np. na czas urlopu). Zwrócono uwagę, że obowiązek legitymowania się kwalifikacjami zawodowymi wymaganymi do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku nakłada na pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru lub powołania (w tym również skarbnika) ustawa o pracownikach samorządowych. Wójt odpowiada za prawidłowe funkcjonowanie Gminy, dlatego wystąpił z wnioskiem o odwołanie dotychczasowego skarbnika i powołanie nowego celem zapewnienia Gminie prawidłowego funkcjonowania.

Rada Gminy [...] na sesji w dniu 26 września 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie odwołania Skarbnika Gminy [...]. W głosowaniu wzięło udział 15 radnych. "Za" odwołaniem Skarbnika Gminy [...] oddano 6 głosów, "przeciw" odwołaniu Skarbnika Gminy [...] oddano 5 głosów, 4 radnych wstrzymało się od głosu.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na tę uchwałę I. A. stwierdziła, że została ona podjęta pod wpływem presji ze strony Wójta Gminy [...] B. B. Zdaniem skarżącej, wpływ na wynik głosowania miał fakt, że Wójt oświadczyła, iż w przypadku blokowania przez Radę Gminy [...] odwołania Skarbnika Gminy "zmuszona będzie wystąpić do Rady Ministrów o rozwiązanie Rady Gminy [...]". Skarżąca zwróciła uwagę, że podczas posiedzenia wspólnego Komisji Rady Gminy [...], które odbyło się 26 września 2019 r. o godz. 8:30 "9 osób było za tym, aby nie odwoływać Skarbnik Gminy". W dalszej części skargi I. A. wskazała, że: "W Urzędzie Gminy [...] jest zatrudniony pracownik, który ma w zakresie czynności zastępstwo podczas nieobecności Skarbnika i stosowne upoważnienie, aby Gmina prawidłowo funkcjonowała". Podkreśliła, że sprawozdania finansowe były sporządzane i podpisywane przez osobę, która ją zastępowała. Skarżąca zwróciła uwagę, że jest to jej pierwsza dłuższa nieobecność w pracy od 25 lat. Uznała również, iż fakt, że przebywała w szpitalu od dnia [...] 2019 r. do dnia [...] 2019 r., ma zaległy urlop wypoczynkowy oraz nabywa prawa emerytalne w [...] 2020 r. jest wprowadzeniem w błąd radnych co do przyczyn odwołania Skarbnika. W dalszej części uzasadnienia skargi I. A. stwierdziła, że jest zatrudniona w Urzędzie Gminy w [...] od dnia [...] 1981 r., a od [...] 1990 r. pełniła nieprzerwanie funkcję Skarbnika Gminy [...]. Za długoletnią pracę została odznaczona w 2010 r. Końcowo odniosła się również

do wyboru nowego Skarbnika Gminy [...], który nie uzyskał pozytywnej opinii Komisji.

W odpowiedzi na skargę Gmina [...] wniosła o jej oddalenie. Występująca w imieniu Gminy [...] Wójt Gminy powtórzyła argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skierowanego do Rady Gminy [...] wniosku w sprawie odwołania Skarbnika. Dodatkowo zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 18 ust.2 pkt 3 u.s.g. powoływanie i odwoływanie skarbnika należy do kompetencji rady na wniosek wójta. Stosowny wniosek został złożony przez Wójta Gminy [...], radni mieli okazję się z nim zapoznać przed głosowaniem, ponadto uchwała ta wraz z wnioskiem była również omawiana w tym samym dniu na wspólnym posiedzeniu Komisji Rady Gminy [...]. Zachowano zatem wszelkie wymogi formalne do skutecznego podjęcia zaskarżonej uchwały.

Podkreśliła, że skarbnik nie może przekazać żadnej ustawowej kompetencji swojemu zastępcy, jeżeli nie obowiązuje przepis wprost na to pozwalający. Do zadań należących wyłącznie do kompetencji skarbnika, których nie może on przenosić na inne osoby należy między innymi: podpisywanie sprawozdań budżetowych (§14 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej), uprawnień wynikających z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773), sprawozdań finansowych, bilansu z wykonania budżetu, skonsolidowanego bilansu (§ 33 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1911).

Ponadto ze szczególną pozycją skarbnika wiąże się to, iż wójt nie może samodzielnie upoważnić innego pracownika do wykonywania zadań skarbnika podczas jego nieobecności. Może to uczynić tylko i wyłącznie skarbnik, gdy zezwalają na to odpowiednie przepisy. Odwołana zaskarżoną uchwałą Skarbnik Gminy [...] żadnych stosownych upoważnień nie zostawiła. Jedynym upoważnieniem pozostawionym przez I. A. było upoważnienie z dnia 25 maja 2001 r. do składania w imieniu Skarbnika kontrasygnaty. Upoważnienie to zostało jednak udzielone osobie, która nie spełnia wymogów do zajmowania stanowiska skarbnika. Osoba ta ukończyła bowiem studia wyższe na kierunku rolnictwo, również wykształcenie średnie osoby upoważnionej do składania kontrasygnaty jest o kierunku rolniczym. Ponadto pracownik ten, wbrew twierdzeniom skarżącej, nie może go skutecznie zastępować. Powoływany przez skarżącą zakres kompetencji pracownika zawiera co prawda zastępowanie Skarbnika Gminy [...] podczas jego nieobecności, ale według upoważnienia Skarbnika, a takich upoważnień skarżąca nie zostawiła, z wyjątkiem wyżej wspomnianego. Ponadto, skoro pracownik ten nie spełnia wymogów do zajmowania stanowiska Skarbnika, to i tak przedmiotowe upoważnienie byłoby bezskuteczne. Z uwagi na fakt, że odwołany Skarbnik nadal przebywał na zwolnieniu (ostatnie zwolnienie wystawione przed udzieleniem odpowiedzi na skargę obejmowało okres czasu do dnia [...] 2019 r.), a zgodnie z przepisami projekt budżetu na następny rok należy przygotować i przedłożyć do dnia 15 listopada, a także fakt posiadania aż 45 dni zaległego urlopu oraz nabycia prawa do przejścia na emeryturę w [...] 2020 r. Gmina [...] nie mogła pozwolić sobie na dalsze funkcjonowanie bez skarbnika.

Ustosunkowując się do zarzutu, iż Wójt Gminy [...] miała zastraszyć radnych przed głosowaniem uznano, że jest on całkowicie bezpodstawny. Wójt Gminy podczas obrad jedynie zasygnalizowała, iż w razie braku podjęcia wnioskowanej uchwały rozważy możliwość zwrócenia się do Prezesa Rady Ministrów o wszczęcie procedury rozwiązania Rady Gminy, ponieważ Gmina nie może prawidłowo i należycie funkcjonować, gdy nie ma Skarbnika. W żaden sposób nie wpłynęło to na wynik głosowania. Przed podjęciem uchwały Wójt Gminy [...]

ponownie uzasadniła swój wniosek o odwołanie Skarbnika. Żaden z głosujących za uchwałą radnych nie wnosił uwag, co do wypowiedzi Wójta, ani tym bardziej nie zgłaszał, iż czuje się zastraszone.

W dniu 27 listopada 2019 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu wpłynęło pismo I. A., w którym ustosunkowała się do odpowiedzi na skargę udzielonej przez Wójta Gminy [...]. Stwierdziła, że nie jest prawdą, iż Przewodniczący Rady Gminy [...] zaprosił ją na sesję Rady, która odbyła się w dniu 26 września 2019 r. Otrzymała jedynie zawiadomienie o posiedzeniu Komisji Rady Gminy [...], na którym będzie "rozpatrywana uchwała w sprawie odwołania Skarbnika". Stwierdziła również, że nie otrzymała projektu uchwały w sprawie jej odwołania. Ponadto zwróciła uwagę, że protokół nr [...] z sesji Rady Gminy [...] z dnia 26 września 2019 r. nie jest pełny, gdyż nie przytoczono wiernie treści oświadczenia Wójta B. B. o konieczności wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie Rady Gminy [...] w przypadku niepodjęcia uchwały o odwołaniu Skarbnika Gminy [...]. W ocenie skarżącej, nie było to oświadczenie, lecz groźba, która spowodowała, że radni zagłosowali za jej odwołaniem, mimo że tego samego dnia rano na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rady Gminy negatywnie zaopiniowali wniosek o jej odwołanie. Uważa zatem, że radni nie byli swobodni przy podejmowaniu tej decyzji. Skarżąca oświadczyła również, że zastępująca ją pracownica Referatu Finansowego Urzędu Gminy w [...] pracuje w Urzędzie od 2001 r., a działa z jej upoważnienia jako zastępca na czas urlopu od 18 lat. W tym czasie brała udział w posiedzeniach komisji oraz w sesjach Rady Gminy [...], wyjazdach służbowych i szkoleniach, sporządzała sprawozdania i bilanse, "księgowala projekty przy udziale środków unijnych", "nabyła zatem umiejętności i doświadczenie".

W dniu 7 stycznia 2020 r. wpłynęło do Sądu pismo Przewodniczącego Rady Gminy [...], przy którym - w uzupełnieniu odpowiedzi na skargę - przesłano wniosek radnego A. J. z dnia 5 grudnia 2019 r. o uzupełnienie protokołu obrad [...] sesji Rady Gminy [...] o pełną wypowiedź Wójta Gminy [...], która padła w trakcie tej sesji i jest zarejestrowana w 56 minucie i 18 sekundzie nagrania tej sesji. Przy tym piśmie przesłano również uzupełniony w odpowiednim miejscu protokół obrad [...] sesji Rady Gminy [...] o wypowiedź Wójta Gminy [...] B. B. o treści; "Wiem, że Rada nie chce się do tego ustosunkować i takie oświadczenie już na Komisji złożyłam Radzie, jeśli będzie blokowana ta decyzja o odwołaniu, zmuszona jestem złożyć wniosek do Rady Ministrów o odwołanie Rady, nie może być tak, że jest paraliż funkcjonowania Gminy. Dziękuję."

W dniu 10 stycznia 2020 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu wpłynęło pismo pełnomocnika skarżącej, w którym precyzuje on żądanie strony wyrażone w skardze i domaga się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu stwierdza, że w związku z okolicznościami dotyczącymi przebiegu głosowania strona skarżąca złożyła do Prokuratury Okręgowej w [...] w dniu 1 października 2019 r. zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z art. 224 § 1 Kodeksu karnego. Dochodzenie prowadzone jest przez Komendę Powiatową Policji w [...]. Jednocześnie pełnomocnik zwrócił uwagę, że sąd może z urzędu zawiesić postępowanie, jeżeli ujawni się czyn, którego ustalenie w drodze karnej lub dyscyplinarnej mogłoby wywrzeć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej.

W trakcie rozprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu w dniu 14 stycznia 2020 r. pełnomocnik skarżącej podtrzymał skargę i wyrażoną w niej argumentację. Jednocześnie złożył wniosek o zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego do czasu rozstrzygnięcia w przedmiocie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Wójta Gminy [...] w związku z zaskarżoną uchwałą złożonego przez skarżącą do Prokuratury Okręgowej w [...]. Pełnomocnik organu administracji wniósł o oddalenie wniosku o zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu postanowieniem z dnia

14 stycznia 2020 r. odmówił zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Skarga podlega oddaleniu.

Przedmiotem skargi wniesionej przez I. A. jest, przewidziana w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a., inna niż akt prawa miejscowego uchwała podjęta przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 z późn. zm.) w związku z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej: "P.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, stosując środki określone w ustawie. Sądowa kontrola aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej polega na zbadaniu, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia prawa, dającego podstawę do stwierdzenia jego nieważności w całości bądź w części lub stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Badana jest zatem wyłącznie legalność wydanego aktu. W przypadku stwierdzenia, że zaskarżony akt odpowiada prawu, sąd oddala skargę (art. 151 P.p.s.a.). Stosownie do treści art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, który nie miał w sprawie zastosowania.

Dokonując kontroli w oparciu o przedstawione wyżej kryteria, Sąd doszedł do przekonania, że zaskarżona uchwała odpowiada prawu, a skarga jako niezasadna podlega oddaleniu.

Skarga w niniejszej sprawie oparta została na treści art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – nadal zwanej u.s.g. Stosownie do treści tego przepisu, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Powołany przepis wprowadza obecnie dwa warunki, które muszą zostać spełnione, aby można było wnieść skargę na uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego. Po pierwsze, zaskarżona uchwała musi być uchwałą podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej. Po drugie, skarżący musi wykazać, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie.

Odnosząc się do pierwszego warunku, należy stwierdzić, że uchwały organów samorządu regulują działalność organów samorządu, polegającą na wykonywaniu należących do nich zadań administracji publicznej. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina może również wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej – art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 1 – 2 u.s.g. W tym stanie rzeczy, dopuszczalność zaskarżenia uchwał organów gminy nie może być ograniczona do norm proceduralnych i materialnych, ale musi obejmować również normy organizacyjno-kompetencyjne, a więc także te wszystkie uchwały, w których ustanawia się struktury organizacyjne, rozgranicza kompetencje czy też kształtuje skład osobowy organów samorządu. Skarbnik gminy pełni funkcje publiczne określone przepisami prawa i jest ustawowym elementem struktury organizacyjnej gminy. W tym stanie rzeczy, uchwała mająca za przedmiot zmiany w strukturze organizacyjnej (odwołanie skarbnika) jest uchwałą w sprawie "z zakresu administracji publicznej", wywołującą jednocześnie skutki w sferze stosunku pracy tego podmiotu. Z tych względów uchwała rady gminy dotycząca odwołania skarbnika gminy nie może być wyłączona z trybu zaskarżenia przewidzianego w art. 101 u.s.g. Zakresem uchwał

podlegających zaskarżeniu w tym trybie objęte są również uchwały o charakterze indywidualnym. Skarbnik gminy pełni funkcje publiczne określone przepisami prawa i jest ustawowym elementem struktury organizacyjnej gminy.

Drugi warunek związany jest z tym, że na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 października 2014 roku o sygn. akt IV SA/GI 1273/13, CBOSA). Interes prawny skarżącego, do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Kryterium "naruszenia interesu prawnego", na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy oznacza, że akt ten musi naruszać interes prawny skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 roku o sygn. akt II SA 74/96, ONSA 1997 z. 2, poz. 89). W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 roku o sygn. akt I SA 1748/83, CBOSA). W postępowaniu administracyjnym interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, natomiast w postępowaniu sądoadministracyjnym, może być on oparty także o przepisy prawa procesowego lub ustrojowego. Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże "związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej" (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądoadministracyjne, Warszawa 2003, s. 424). W przypadku skargi na uchwałę rady gminy należy zatem wykazać związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a podjęciem przez organ gminy uchwały w sprawie z zakresu administracji publicznej.

W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony. Ten interes prawny musi być "własny". Szczególną cechą interesu prawnego w prawie administracyjnym jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu, a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny (por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA 3157/00, CBOSA).

W realiach rozpoznawanej sprawy fakt, że uchwała o odwołaniu skarbnika wywołuje jednocześnie skutki w sferze stosunku pracy tego podmiotu pozwala stwierdzić, że skarżąca I. A. posiada interes prawny w rozumieniu art. 101 ust.1 u.s.g., a interes ten został naruszony zaskarżoną uchwałą, gdyż uchwała o odwołaniu skarbnika ze stanowiska jest jednocześnie aktem rozwiązującym stosunek pracy. Nie oznacza to jednak automatycznej podstawy do stwierdzenia, że uchwała została podjęta z naruszeniem porządku prawnego.

Sąd zauważa, że uchwała rady gminy o powołaniu skarbnika i jego odwołaniu niewątpliwie wywołuje skutki prawne zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i w sferze cywilnoprawnej - stosunku pracy łączącego osobę pracującą na stanowisku skarbnika z właściwym urzędem. Odwołanie (uchwała) stanowi jednak jeden akt prawny i jako taki podlega ocenie pod względem zgodności z prawem. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej poprzez orzekanie w sprawach skarg na (między innymi) akty organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.). Nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy jest czynnością z zakresu prawa pracy, podejmowaną w przypadku stosunku pracy z powołania przez organ działający na rzecz pracodawcy i wywołującą określone skutki w tej dziedzinie, która ma bez wątpienia charakter

cywilnoprawny zobowiązaniowy. Wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego nie może zatem rozstrzygać o istnieniu pomiędzy pracownikiem a pracodawcą stosunku pracy. Jego skutki dotyczące sfery publicznoprawnej nie mogą być bowiem przenoszone na stosunek o charakterze cywilnoprawnym zobowiązaniowym, jakim jest stosunek pracy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2006 r., sygn. II PK 273/05). Innymi słowy sąd administracyjny ocenia jedynie zgodność z prawem uchwały jako aktu wydanego w ramach stosunku publicznoprawnego. Ten zaś obejmuje elementy strukturalno-ustrojowe oraz elementy proceduralne związane z podjęciem uchwały o odwołaniu skarbnika.

Skarbnik gminy jest ustawowym, obligatoryjnym elementem struktury organizacyjnej gminy, którego obowiązki i uprawnienia reguluje m.in. ustawa o samorządzie gminnym. W świetle art. 18 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, powoływanie i odwołanie skarbnika gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy - na wniosek wójta. Wystąpienie przez wójta z wnioskiem o odwołanie skarbnika gminy nie zostało ograniczone przedmiotowo, ocena wystąpienia z takim wnioskiem została pozostawiona wójtowi, a jego skuteczność radzie gminy. Należy podzielić pogląd prezentowany w orzecznictwie i doktrynie, iż przepis ten - przez wymaganie wniosku o odwołanie lub powołanie skarbnika - chronić ma wójta przed podejmowaniem przez radę uchwał o odwołaniu lub powołaniu określonych osób na stanowisko skarbnika wbrew jego woli. Skarbnik jest pracownikiem o szczególnym statusie zawodowym (główny księgowy budżetu). Z uwagi na zadania i funkcje jakie wykonuje wójt, trudno byłoby uznać, że mógłby być pozbawiony wpływu na obsadę tak istotnego stanowiska jak stanowisko skarbnika. W wyroku z dnia 1 lutego 2005 r. (sygn. akt OSK 1469/04, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował stanowisko, które w pełni podziela skład orzekający w sprawie niniejszej, zgodnie z którym wskazany przepis nie określa wymagań, jakie ma spełniać wniosek o odwołanie skarbnika. Może on zatem przybierać formę pisemną lub formę ustną. W tym drugim przypadku jego istnienie może wynikać bezpośrednio lub pośrednio z dokumentów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem obrad rady, w tym także z oświadczeń, które po złożeniu ich przez właściwe osoby – mogą być traktowane jako dokument. Innymi słowy, brak ustawowych wymagań formalnych w odniesieniu do wniosku o odwołanie skarbnika pozwala uznać, że wniosek taki może być złożony w dowolnym czasie, nawet podczas sesji, na której skarbnik ma być odwołany, a wybór formy wniosku, jak i wskazanie powodów, dla których skarbnik miałby zostać odwołany ze stanowiska należą do wójta.

Kompetencja wójta do wystąpienia do rady gminy z wnioskiem o odwołanie skarbnika wynika nie tylko z art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g., ale również z art. 31 oraz art. 30 ust. 2 pkt 4 tej ustawy. Stosownie do treści art. 31 u.s.g., wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Natomiast w myśl art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g., do zadań wójta należy między innymi wykonywanie budżetu. Wójt odpowiada za prawidłowe i zgodne z prawem funkcjonowanie gminy, a także urzędu gminy jako aparatu pomocniczego, czyli zorganizowanego zespołu osób przydanego wójtowi jako organowi administracji publicznej do pomocy w wykonywaniu jego funkcji. Z uwagi na tę odpowiedzialność – w granicach określonych prawem - wójt może dobrać sobie współpracowników w celu jak najefektywniejszego wykonywania swoich funkcji i zadań. Temu celowi powinna służyć polityka kadrowa prowadzona przez wójta. Jedną ze szczególnych funkcji wójta jest wykonywanie budżetu gminy. Wójt odpowiada za wykonanie budżetu. Wójt wykonuje budżet przy pomocy głównego księgowego budżetu – czyli skarbnika. Ze względu na odpowiedzialność wójta za wykonanie budżetu, niezbędna jest w tym zakresie bardzo dobra współpraca ze skarbnikiem, oparta na pełnym zaufaniu. Sąd nie ma zatem podstaw do kwestionowania kompetencji wójta do wnioskowania o odwołanie skarbnika. Kontrola sądowa ogranicza się jedynie do badania poprawności proceduralnej czynności wójta oraz rady gminy poprzedzających podjęcie zaskarżonej uchwały. W realiach rozpoznawanej sprawy Wójt Gminy [...] złożyła pisemny wniosek o odwołanie skarbnika do Rady Gminy [...] z kilkudniowym wyprzedzeniem przed planowaną sesją Rady. Na żądanie Przewodniczącego

Rady Gminy [...] Wójt przedstawiła pisemne uzasadnienie wniosku. Następnie wniosek ten był opiniowany na posiedzeniu Komisji Rady Gminy [...]. W dalszej kolejności wniosek o odwołanie skarbnika był procedowany na sesji Rady Gminy [...] w dniu 26 września 2019 r. i przegłosowany. Tok opisanych czynności procesowych został utrwalony w postaci protokołu oraz w postaci nagrania. Sąd szczegółowo zapoznał się z tymi dowodami znajdującymi się w aktach sprawy i nie znalazł podstaw do zakwestionowania poprawności proceduralnej czynności organów administracji związanych z podjęciem zaskarżonej uchwały.

W ocenie Sądu, bezzasadny jest również zarzut skarżącej jakoby Wójt Gminy [...] B. B. zastraszała radnych w trakcie sesji. Ze znajdującego się w aktach sprawy nagrania przebiegu sesji Rady Gminy [...] w dniu 26 września 2019 r. oraz z protokołu wynika jedynie, że Wójt Gminy [...] B. B. poinformowała radnych, że, z uwagi na argumenty przedstawione we wniosku o odwołanie skarbnika, w przypadku niepodjęcia uchwały o odwołaniu skarbnika będzie zmuszona wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie organów gminy. Wójt ma kompetencję do wystąpienia z takim wnioskiem. Zatem wypowiedź B. B. może być oceniana jedynie w kategorii informacji o dalszych ewentualnych czynnościach procesowych, które w zaistniałej sytuacji zamierzała podjąć jako Wójt Gminy [...].

W ocenie Sądu, zaskarżona uchwała Rady Gminy [...] stanowi legalną ingerencję w stosunek służbowy I. A. jako Skarbnika Gminy [...].

Mając na uwadze powyższe, Sąd działając na podstawie art. 151 § 1 P.p.s.a., orzekł, jak w sentencji.