

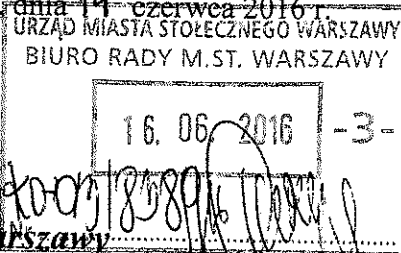


WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.106.2016

*WS
Rada m. st. Warszawy
p. mer. A. Sienkiewicz
dlug Prezydent m. st. Warszawy
16.06.2016 r.*

Warszawa, dnia 14 czerwca 2016 r.



Rada m.st. Warszawy
pl. Defilad 1
00 - 901 Warszawa

PRZEWODNICZĄCA
Rady m. st. Warszawy
Ewa Holmowska-Grupin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

stanowiska nr 24 Rady m.st. Warszawy z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie stosowania się władz Miasta Stołecznego Warszawy do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2016 r. Rada miasta stołecznego Warszawy podjęła stanowisko nr 24 w sprawie stosowania się władz Miasta Stołecznego Warszawy do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Wyżej wskazane stanowisko zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, na jego wezwanie, w dniu 17 maja 2016 r.

W przedmiotowym stanowisku Rada m.st. Warszawy stwierdziła, iż przy podejmowaniu uchwał stosować się będzie do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które nie są ogłaszane w Dzienniku Ustaw RP oraz Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, a nadto, iż zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Dalej Rada m. st. Warszawy zwróciła się do Prezydenta m.st. Warszawy, aby w działalności Urzędu m.st. Warszawy oraz innych miejskich jednostek organizacyjnych, w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnych, uwzględnione były wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostaną ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP oraz Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Odpowiednik tej regulacji na poziomie ustawy ustrojowej, odnoszący się do jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina, stanowi w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, dalej „usg”, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina realizuje przede wszystkim zadania własne, które polegają na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, jej mieszkańców (art. 7 ust. 1 usg). Ponadto wykonuje zadania zlecone w trybie ustaw. To wszystko prowadzi do konkluzji, że choć gmina odznacza się samodzielnością w swoim działaniu, zakres spraw jakie podlegają jej kompetencji ma znaczenie lokalne i wymiar ograniczony do potrzeb wspólnoty. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 37/06 z dnia 8 kwietnia 2009 r. „z art. 163 Konstytucji, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, wynika domniemanie kompetencji samorządu jedynie w części zadań publicznych z zakresu administracji państwowej realizowanych w wymiarze terenowym (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 163 Konstytucji, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 1)”. Oznacza to, że poza właściwością uchwałodawczą rady gminy znajdują się sprawy ogólnokrajowe jak np. ustrój państwa lub jego podział terytorialny¹.

Realizacja spraw oddanych pod kompetencje gminy jest wyrazem jej samodzielności. Nie ma ona jednak charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez Konstytucję, przepisy prawa wspólnotowego oraz akty rangi ustawowej i podustawowej. Jednocześnie, zgodnie z art. 16 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przez co należy przyjąć, że nie posiada on wyłącznie własnych celów i interesów.

Jednocześnie także podstawą kompetencyjną dla działań gminy jest przede wszystkim art. 18 ust. 1 usg, który stanowi domniemanie jej właściwości – do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 usg zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przepis ten upoważnia natomiast radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale (co wymaga podkreślenia – przyp. autora) pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (wyrok NSA z 18 marca 2003 r., II SA/Wr 2928/2002, LexisNexis nr 360036, OSS 2004, nr 1, poz. 10; wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2008 r., IV SA/Gl 487/2008, LexisNexis nr 2217726; wyrok WSA w Łodzi z 14 sierpnia 2009 r., II SA/Łd 472/2009, LexisNexis nr 2114701)².

Na podstawie uwag poczynionych powyżej stwierdzić należy, że Rada m.st. Warszawy podejmując stanowisko nr 24 przekroczyła swoje kompetencje, wychodząc poza zakres zadań własnych czy zleconych gminie, z przekroczeniem jej granic samodzielności. Nie jest bowiem domeną działania jednostki samorządu terytorialnego

¹ tak np. w komentarzu do art. 18 usg A.Szewc (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, LEX, teza 2; M.Augustyniak, T.Moll (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III (pod red.) B.Dolnicki, LEX

² K.Włazlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red.) Chmielnicki Paweł, Lexis Nexis, art. 18

kwestia wyrażania stanowisk czy rozstrzygnięć generalnych o zakresie stosowanego – jej zdaniem – prawa (co jest obowiązującym prawem). Porządek prawny stosowany na terenie całego kraju wynika z regulacji o charakterze ogólnokrajowym, przede wszystkim Konstytucji. Kwestia ta nie ma więc wymiaru terytorialnego i jednocześnie nie zawiera się w zakresie zadań przypisanych do gminy. Natomiast zupełnie czymś odmiennym jest sam proces stosowania prawa przez Radę m.st. Warszawy w trakcie realizacji jej kompetencji uchwałodawczych, na etapie i w celu wykonywania poszczególnych zadań własnych czy też zleconych. Inaczej rzecz ujmując – to jak rada odnosi się do porządku prawnego odzwierciedli się w konkretnym akcie stosowania prawa. Określanie w przyjętym akcie stanowisk generalnych co do zakresu stosowanego, obowiązującego prawa nie jest zatem zadaniem gminy, choć każdorazowo musi nastąpić uszczegółowienie tego zakresu w procesie podejmowania uchwał przez radę gminy w celu realizacji konkretnych jej zadań. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2009 r. „właściwość rady gminy, a więc organu o charakterze kolegialnym, "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" (art. 18 ust. 1 usg) należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 usg, tj. poprzez działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych np. o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem. Mianowicie, jeśli pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa”³. W okolicznościach niniejszej sprawy warunek ten nie został spełniony.

W konsekwencji stanowisko nr 24 Rady m.st. Warszawy podjęte jest bez podstawy prawnej. To zaś jest zaprzeczeniem zasady praworządności i legalności wynikających z art. 7 Konstytucji, wedle którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje⁴. Rada m.st. Warszawy w treści stanowiska nie wskazała podstawy prawnej i w ocenie organu nadzoru brak jest przepisu, który mógłby ją stanowić. Na marginesie zauważyć należy, że w treści stanowiska nie powołano nawet Statutu m.st. Warszawy w części odnoszącej się do możliwości podejmowania aktów tego typu. Jak wskazał Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 19 maja 2016 r. (PKN-I.4131.267.2016) żaden przepis prawa nie upowazuje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do kwestionowania działań podejmowanych przez niezależne od Rady instytucje – w tym przypadku przez władzę wykonawczą sprawowaną przez Radę Ministrów. Deklaracja Rady (...) bez wątpienia stanowi sprzeciw wobec działań podejmowanych przez Radę Ministrów, a tym samym ich krytykę. Jak wynika z tez zawartych w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 8 lipca 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 570/15 rada gminy nie posiada uprawnień w zakresie wskazywania zasadności działań prawnych zewnętrznych i niezależnych instytucji, a tym bardziej do oceny ich działania z punktu widzenia prawa.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia uznać należy, że już z tej przyczyny doszło do istotnego naruszenia prawa będącego podstawą do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności stanowiska Rady m.st. Warszawy. W orzecnictwie wielokrotnie wyrażane było, że „odnośnie podstaw do stwierdzenia nieważności aktów organu gminy przyjmuje się, że

³ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OSK 716/09 – sprawa dotyczyła uchwały rady gminy w przedmiocie stanowiska dotyczącego działań Prokuratury

⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r., III SA/Kr 648/13

już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). To stanowisko jest utrwalone w orzecznictwie (powołany przez organ wyrok NSA z dnia 11.02 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OSS 1998/3/79, jak i szereg wyroków późniejszych, m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2013 r. III SA/Kr 648/13 - LEX nr 139872).⁵

Niezależnie od naruszeń wskazanych wyżej, należy także odnieść się do zgodności stanowiska nr 24 Rady m.st. Warszawy z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego zawartą w art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12 spostrzegł, że wskazana zasada pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które są ze sobą funkcjonalnie powiązane i mają częściowo wspólną treść. Jest to swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprowadzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego⁶. I tak z art. 2 Konstytucji wywodzi się zasadę zaufania obywatela do państwa, stanowiącego przez nie prawa i zasadę pewności prawa. „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowiącego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”⁷. Zasada ta zwana też jest niekiedy zasadą lojalności. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego zakazuje ona m.in. formułowania obietnic bez pokrycia⁸. Zgodnie zaś z § 29 ust. 1 pkt 2) Statutu m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 stycznia 2008 r. (Dz. Woj. Mazowieckiego z 2015 r., poz. 5569), Rada m.st. Warszawy podejmuje stanowiska, gdy jej wola nie rodzi skutków prawnych. Oznacza to, że sama Rada m.st. Warszawy nie jest związana zajętym stanowiskiem przy podejmowaniu kolejnych uchwał. Może się więc zdarzyć tak, że – w szczególności w przypadku odmiennego składu osobowego Rady podczas

⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r., I SA/Ol 384/15

⁶ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K. 26/97, Lexis.pl nr 325990

⁷ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690; powołany w wyroku TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3/25, Dz.U.2007/48/326 oraz wyroku TK z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01

kolejnego głosowania – w procesie podejmowania uchwał rodzących skutki prawne Rada nie zastosuje się do swojego stanowiska z dnia 21 kwietnia 2016 r. Obywatel w tej sytuacji ani nie nabywa pewności co do przewidywalnego działania Rady w przyszłości, ani też nie może ewentualnie podnieść zarzutu sprzeczności tego działania z podjętym już stanowiskiem. Powoduje to, wbrew wywodowi zaprezentowanemu w uzasadnieniu do stanowiska nr 24 Rady m.st. Warszawy, że nie utrwała czy też nie realizuje ono zasady pewności prawa. Ze względu na brak w stanowisku Rady m.st. Warszawy woli wywołania skutków prawnych. W świetle zaś podniesionego w uzasadnieniu stanowiska spostrzeżenia możliwego rozdzwisku w zakresie stosowanego prawa przez organy i sądy, jednostka tym bardziej może utracić owe poczucie pewności prawa. Zajęte więc przez Radę m.st. Warszawy stanowisko nie zmienia w tym zakresie i jednocześnie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa, stanowionego przez nie prawa i zasadę pewności prawa.

Co więcej, z tych samych względów zasada ta została naruszona w wymiarze państwo a jednostka samorządu terytorialnego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „analizowana zasada zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. Należy jednak zwrócić uwagę na szczególną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, odmienną od statusu podmiotów prywatnych, oraz na specyficzny charakter relacji łączących organy państwowe i organy samorządu terytorialnego. Organy państwowe mogą zasadnie oczekiwać, że jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywać swoje zadania zgodnie z prawem w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. U podstaw relacji między wymienionymi podmiotami leży zasada lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi. Zasada ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa funkcjonuje w kontekście tej szerszej zasady”⁹. Można też przypuszczać, choć nie zostało to wprost wyrażone w uzasadnieniu stanowiska, że jego podjęcie nie jest zgodne z zasadą lojalnej współpracy z państwem, z jego oczekiwaniami, w innym bowiem przypadku wyrażenie tego stanowiska byłoby zbędne. Tak też podobną sytuację ocenił Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu powołanym powyżej, gdy zauważył, że podobna deklaracja Rady Miejskiej w Łodzi stanowi sprzeciw wobec działań podejmowanych przez Radę Ministrów, ich krytykę.

Zwrócić przy tym trzeba uwagę, że w treści stanowiska nie odniesiono się do pełnego zakresu orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny, wbrew określonemu zakresowi sprawy, w jakiej to stanowisko zostało podjęte. Literalnie więc, bez poczynionego zastrzeżenia, treść stanowiska jest spreczna z art. 190 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji jako wykluczająca ze stosowania przez Radę m.st. Warszawy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP lub Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Jeśli zaś przyjąć, że sformułowanie użyte w treści stanowiska jest nieprecyzyjne, to stanowi to naruszenie zasady poprawnej legislacji wywodzonej właśnie z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji. „Zasada poprawnej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału (m.in. w uchwale z 8 marca 1995 r., sygn.

⁸ Wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12

⁹ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3/25, Dz.U.2007/48/326

W. 13/94, OTK w 1995 r., t. I, poz. 21 oraz w wyrokach: z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, z 9 kwietnia 2002 r. sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17 oraz z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...). Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji. Stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji¹⁰.

Nie można także pominąć końcowej części stanowiska, w której Rada m.st. Warszawy zwróciła się do Prezydenta m.st. Warszawy, aby w działalności Urzędu m.st. Warszawy oraz innych jednostek organizacyjnych, w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnych, uwzględniane były wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostaną ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP oraz w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Aktualne w tej części pozostają uwagi poczynione powyżej odnośnie sprzeczności z art. 190 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji, względnie z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji. Art. 15 i art. 26 ust. 1 usg jednoznacznie rozdzielają funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyznając radzie funkcje stanowiące i kontrolne, zaś prezydentowi miasta funkcje wykonawcze. Rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza brak uprawnienia do wkraczania w każdą z tych sfer bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w które organ stanowiący nie może wkraczać. Jedynym bowiem przepisem ustawy o samorządzie gminnym uprawniającym do wpływania przez radę na czynności organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2 usg,

¹⁰ Wyrok TK z dnia 21 lutego 2006 r., K 1/05, OTK-A 2006/2/18, Dz.U.2006/34/243

niemniej przepis ten zezwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta (prezydenta), a więc do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego¹¹. Ze względu więc na to, że stanowisko nr 24 w końcowej części skierowane jest do organu gminy, ma charakter aktu wewnętrznego, celem jego jest ujednolicenie działań administracji publicznej na poziomie gminnym, nie sposób aktu tego, w tej części, potraktować inaczej, jak co najmniej zalecenia, wskazówki Rady m.st. Warszawy dla Prezydenta m.st. Warszawy. To zaś powoduje, że w tym zakresie jest to akt kierownictwa wewnętrznego, dla którego podstawę mógłby stanowić jedynie art. 18 ust. 2 pkt 2 usg. Z tego względu aktowi w tej części należy odmówić waloru jedynie niewiążącego stanowiska, co pozostaje w sprzeczności z przyjętą zewnętrzną formą aktu. Co więcej, w literaturze poddaje się w wątpliwość możliwość kierowania przez radę gminy wytycznych, czy szerzej do stanowienia o kierunkach działania wójta (prezydenta miasta) na zadania zlecone gminy, jak również ustalania sposobu załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji¹². Aktualne przy tym pozostają wszystkie uwagi poczynione powyżej odnoszące się do przekroczenia kompetencji, zakresu spraw powierzonych gminie przy podejmowaniu stanowiska oraz do braku podstaw jego podjęcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, a dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Cieręga

¹¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 listopada 2010 r., II SA/Bd 1200/10

¹² tak np. w komentarzu do art. 18 usg A.Szewc (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV, LEX; K.Włazlak, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (red.) Chmielnicki Paweł, Lexis Nexis; M.Augustyniak, T.Moll (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III (pod red.) B.Dolnicki, LEX