

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.46.2016.AK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, z 2016 r., poz. 1045, poz. 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały intencyjnej Nr XXVI/170/16 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie wystąpienia Gminy Sokółka z pozwem przeciwko spółkom działającym na składowisku odpadów w Karczach.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 26 lutego 2016 r. Rada Miejska w Sokółce podjęła uchwałę intencyjną Nr XXVI/170/16 w sprawie wystąpienia Gminy Sokółka z pozwem przeciwko spółkom działającym na składowisku odpadów w Karczach, która w dniu 4 marca 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

W wyniku dokonanej przez organ nadzoru oceny rzeczony uchwały w aspekcie jej zgodności z prawem, organ nadzoru kwestionuje dopuszczalność zapisów uchwały, jako naruszających w jego ocenie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym. W związku z powyższym 30 marca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Na mocy uchwały Nr XXVI/170/16 Rada Miejska w Sokółce postanowiła w oparciu o przepis ujęty w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, o zobowiązaniu Burmistrza Sokółki do konkretnego zachowania, jakim było wystosowanie pozwu przeciwko spółkom działającym na składowisku odpadów w Karczach oraz składanie stosownych sprawozdań z toczącego się postępowania sądowego.

W § 1 uchwały postanowiono „zobowiązać Burmistrza Sokółki do wystosowania pozwu w ciągu 30 dni od powzięcia uchwały przeciwko spółkom działającym na składowisku odpadów w Karczach w związku z naruszeniem przez nie przepisów prawa w tym związanych z ochroną środowiska”. Uregulowaniami § 2 uchwały Rada zobowiązała Burmistrza Sokółki do zebrania dokumentacji niezbędnej do wystosowania pozwu. W § 3 uchwały ustalono, że „wystosowanie pozwu powinno być przeprowadzone w ramach obsługi prawnej Urzędu Miejskiego w Sokółce”. W § 4 Rada ustaliła dla siebie wyłączne uprawnienie do decydowania na każdym etapie postępowania, w sposób uznaniowy, o zmianie reprezentacji Gminy w związku z toczącym się postępowaniem sądowym. W § 5 uchwały ustalono, że wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Sokółki oraz nałożono ww. organ wykonawczy obowiązek pisemnej sprawozdawczości. W § 6 uchwały postanowiono o wejściu jej w życie z dniem powzięcia.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że treść uchwały w istocie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

W ocenie organu nadzoru uchwała niniejsza podjęta została bez podstawy prawnej. Za taką nie sposób uznać przywołanego w podstawie prawnej ww. uchwały art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis art. 18 ust. 1. ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Jak podkreśla się w doktrynie (vide: Cz. Martysz "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz" ABC 2010, komentarz do art. 18), artykuł 18 ust. 1 cyt. ustawy 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 natomiast upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Reasumując - na tle art. 18 ust. 1 u.s.g. radzie gminy przysługuje domniemanie właściwości, lecz wyłącznie do tej kategorii spraw, które nie są ustawowo przypisane innym organom.

Domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy", należy interpretować w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem prawa (art. 15 ust. 1 u.s.g.) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Nie ma zatem kompetencji - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - do wkraczania w sferę wykonawczą gminy, gdyż ta

jest przypisana innemu organowi jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1 u.s.g.).

Jedynym przepisem ustawy o samorządzie gminnym uprawniającym do wpływania przez radę gminy na czynności organu wykonawczego jest art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy (poza ustalaniem wynagrodzenia wójta oraz przyjmowaniem sprawozdań z jego działalności) - należy stanowienie o kierunkach jego działania. Jednakże przepis ten zezwala radzie tylko na stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego, a więc do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia, wskazówki dla organu wykonawczego. Nie mieści się w nim kompetencja do określania przez radę gminy treści aktu wykonawczego w konkretnej sprawie, czy też szczegółowej formy działania tegoż organu, do nakazania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych o określonej treści, regulowania treści konkretnego stosunku prawnego, czy wskazania wiążąco konkretnego sposobu załatwienia danej, indywidualnej sprawy.

Należy zatem stwierdzić, iż treść postanowień uchwały będącej przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego nie mieści się w zakresie właściwości Rady Miejskiej w Sokółce.

Uregulowania przedmiotowej uchwały, zobowiązujące Burmistrza Sokółki do podjęcia określonego działania w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego zobowiązania, wkraczają w istocie w kompetencje organu wykonawczego. Decyzja bowiem o złożeniu przez Burmistrza pozwu oraz podjęcia określonych przedmiotową uchwałą innych działań stanowi decyzję wykonawczą z zakresu zarządzania i nie można jej przypisać domeny kierunków, jakie rada gminy mogłaby określać.

W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca postanowił w art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, iż wójt (odpowiednio burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust.1), a do jego zadań należy w szczególności m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym (ust. 2 pkt 3) oraz sprecyzował kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowania jej na zewnątrz. W myśli zaś art. 46 ust. 1 cyt. ustawy, oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt (burmistrz) albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta (burmistrza) samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta (burmistrza) osobą.

Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w zakresie kierowania bieżącymi

sprawami gminy oraz jej reprezentacji. Jest to zakres zastrzeżony wyraźnie dla organu wykonawczego, a nie rady gminy (Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 września 2013 r. sygn. akt:II SA/Wr 560/13).

Niezależnie od powyższego przywołać należy art. 7 Konstytucji RP, wyrażający zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Również art. 94 Konstytucji RP wyraża *expressis verbis* obowiązek stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Istotność wskazanych wyżej naruszeń prawa wskazuje na konieczność stwierdzenia nieważności **w całości** uchwały intencyjnej Nr XXVI/170/16 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie wystąpienia Gminy Sokółka z pozwem przeciwko spółkom działającym na składowisku odpadów w Karczach.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:

1. Rada Miejska w Sokółce
2. Burmistrz Sokółki