

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.82.2016.AKR

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

uchwały Nr XXIV/107/16 Rady Miasta Sejny z dnia 25 kwietnia 2016 r. w sprawie zapewnienia obsługi prawnej Radzie Miasta Sejny.

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

W dniu 25 kwietnia 2016 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr XXIV/107/16 w sprawie zapewnienia obsługi prawnej Radzie Miasta Sejny.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do tut. organu nadzoru w dniu 2 maja 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta została bez podstawy prawnej, tym samym naruszając zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Za taką bowiem nie sposób uznać przywołanego w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r. poz. 446), zwanej dalej „u.s.g.”.

W związku z powyższym, tut. organ nadzoru w dniu 16 maja 2016 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przywołano również przepis art. 15 ust. 1 u.s.g, który stanowi, że organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy,

natomiast w myśl art. 18 ust. 1 u.s.g., do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady „*we wszystkich sprawach w zakresie działania gminy*” należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem i kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

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. Inaczej ujmując - 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.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 33 u.s.g., wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (ust. 1). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (ust. 2). Kierownikiem urzędu jest wójt (ust. 3).

Urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy, zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną nie tylko wójtowi gminy (burmistrzowi), lecz także radzie gminy. *Osobą zobowiązaną do zapewnienia obsługi kancelaryjnej rady jest wójt, który obsługę taką może zapewnić jedynie w ramach kierowanego przez siebie urzędu gminy. Jednostka organizacyjna gminy jaką jest urząd gminy powinna więc zapewnić obsługę, w tym także prawną, obu organom gminy.*

Do kompetencji wójta (burmistrza) należy więc zapewnienie obsługi prawnej rady. Nie stanowi to jednak podstawy do wprowadzania regulacji w tym zakresie w drodze

uchwały. Realizując swoje kompetencje wójt (burmistrz) jest w pełni samodzielny. Zatem w dyspozycji wójta (burmistrza) jako pracodawcy, pozostaje zawieranie umów i powierzanie zadań pracownikom. Rada nie ma więc żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na burmistrza do zawierania umów w zakresie zatrudniania w urzędzie czy też delegowania pracowników urzędu do obsługi rady.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1200/10, wskazał, że 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, niemniej przepis ten zezwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. W związku z tym nie mieści się w nim kompetencja do określania treści aktu wykonawczego w konkretnej sprawie, czy też formy działania tegoż organu, do nakazania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych o określonej treści (ogółem – do wydania wiążącego polecenia co do załatwienia sprawy jednostkowej).

Oceniając całokształt powyższych okoliczności należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała została podjęta bez podstawy prawnej. W kwestionowanej uchwale Rada Miasta Sejny uregulowała bowiem sprawy należące do wyłącznej kompetencji Burmistrza Miasta.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że tutaj organ nadzoru dokonując analizy uchwały, ocenia legalność aktu prawnego, nie ocenia natomiast celowości podjęcia ewentualnej inicjatywy uchwalodawczej w przedmiotowej sprawie, a jedynie kwestionuje sposób w jaki Rada Miasta Sejny postanowiła o określonym uprawnieniu.

Postanowienia więc § 2 przedmiotowej uchwały, nakładające na Burmistrza Miasta Sejny obowiązek zapewnienia Radzie Miasta Sejny odrębnej obsługi „radcy prawnego lub prawnika” uznać należy za istotnie naruszające prawo.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Miasta Sejny