



WOJEWODA PODKARPACKI
35-959 Rzeszów, skr. poczt. 297
ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.142.2018



Rzeszów, 2018-06-28

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art.18 ust.2 pkt 2, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLVIII/614/18 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 30 maja 2018r. w sprawie zlecenia wydania opinii przez niezależną kancelarię prawną.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XLVIII/614/18 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu 7 czerwca 2018r. Jako podstawę prawną aktu powołano przepis art.18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994) oraz §28 ust.1 Statutu Gminy Ustrzyki Dolne i załącznik nr 5 do Statutu, rozdział 3 §6 ust.5.

Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych w § 1 uchwały postanowiła o zleceniu niezależnej kancelarii prawnej opinii w sprawie sprawowanego nadzoru właścicielskiego Burmistrza Ustrzyk Dolnych nad Bieszczadzką Agencją Rozwoju Regionalnego, zaś w § 2 zobowiązała Burmistrza do zawarcia umowy z kancelarią prawną, wyboru której dokona Przewodniczący Rady Miejskiej.

W myśl art.18 ust.1 ustawy do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art.18 ust. 1 ww. ustawy przyznaje radzie ogólną kompetencję do stanowienia spraw pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Nie stwarza on natomiast możliwości wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze, nie zawiera bowiem szczególnej normy kompetencyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w

wyroku WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2008 r., IV SA/GI 487/08, LEX nr 464003, art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bo wiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.

Powołane w uchwale przepisy §28 ust.1 Statutu Gminy Ustrzyki Dolne i załącznik nr 5 do Statutu, rozdział 3 §6 ust.5 stanowią:

Rada Miejska kontroluje działalność Burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje Komisję Rewizyjną, Skarg i Wniosków zwaną dalej Komisją Rewizyjną. W związku z prowadzoną kontrolą Komisja ma prawo powoływania biegłych ekspertów do uczestnictwa w pracach kontrolnych Komisji.

Wyżej cytowane zapisy Statutu przewidują prowadzenie kontroli oraz możliwość powoływania biegłych, natomiast nie stanowią podstawy prawnej do podjęcia uchwały zobowiązującej Burmistrza Ustrzyk Dolnych do zawarcia umowy z wybraną przez Przewodniczącą Rady kancelarią prawną.

Zdaniem organu nadzoru rada gminy (miejska) nie może podejmować uchwał zobowiązujących organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza) do wykonania określonych w uchwale zadań. Ustawa o samorządzie gminnym w art.18 ust.2 pkt 2 przewiduje dla rady gminy możliwość stanowienia o kierunkach działania wójta (burmistrza), wyłączając tym samym decydowanie o konkretnych zadaniach wójta jako organu wykonawczego gminy (miasta).

Przedmiotowa uchwała zleca określone postępowanie w sprawach zastrzeżonych wyłącznie do kompetencji wójta. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (np. zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Współnota 1993 Nr 2, s. 21).

Zdaniem organu nadzoru, zawarcie umowy z kancelarią prawną należy do organu wykonawczego. Wynika to wprost z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi iż wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

W komentarzu do ustawy o samorządzie gminnym (A. Szewc - LEX), wskazuje się, że prawo reprezentowania oznacza kompetencję do dokonywania w imieniu gminy czynności prawnych wobec osób trzecich ze skutkiem dla gminy (np. w postaci nabycia prawa lub zaciągnięcia zobowiązania). Ustawa nie określa zakresu przysługującej wójtowi reprezentacji. W tej sytuacji należy przyjąć, że chodzi o reprezentację gminy zarówno w sferze publicznoprawnej (ustrojowej), jak i cywilnoprawnej, a w obrębie tej ostatniej uznać, iż prawo to rozciąga się i na czynności sądowe, i pozasądowe. Obejmuje więc postępowanie przed wszelkimi sądami (w tym również postępowanie sądowoadministracyjne oraz postępowanie przed sądem polubownym) i organami administracji w sprawach, w których stroną postępowania jest gmina (por. wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1998 r., IV SA 1676/96, LEX nr 45150).

W ocenie organu nadzoru powołane w podstawie prawnej przepisy ani żadne inne przepisy nie dają podstaw prawnych do podjęcia przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych odrębnej uchwały w sprawie zlecenia zawarcia umowy z konkretnym podmiotem na określonych przez Radę warunkach. Przepis art.18 ust.2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy do udzielania wójtowi (burmistrzowi) zaleceń i wskazówek w konkretnych sprawach, w przeciwnym razie praktycznie każda działalność organu wykonawczego gminy mogłaby być poprzedzona podjęciem uchwały zlecającej wójtowi określone działanie, co zdaniem organu nadzoru jest niedopuszczalne z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

W wyroku z dnia 19 września 2017 r. II GSK 3514/15 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził podgląd, iż podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tzw. uchwała kierunkowa może 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.

Mając na uwadze, iż przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny przepisy prawa, stwierdzenie nieważności uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul.Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA PODKARPACKI


Ewa Leniart

Otrzymują:

- 1.Burmistrz Ustrzyk Dolnych
 - 2.Przewodniczący Rady Miejskiej
- w Ustrzykach Dolnych