



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 30 lipca 2013 r.

LEX - I.4131.101.2013.GH

Rada Miasta Podkowa Leśna
ul. Akacyjna 39/41
05 - 807 Podkowa Leśna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz.594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 156/XXXII/2013 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miasta Podkowa Leśna audytu zewnętrznego organizacyjnego, dotyczącego procesu inwestycyjnego zadania „Budowa hali sportowej przy szkole samorządowej z uwzględnieniem rozbudowy i modernizacji szkoły.” – w związku z brakiem podstawy prawnej do jej podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2013 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę o wprowadzeniu w Urzędzie Miasta Podkowa Leśna audytu zewnętrznego organizacyjnego, dotyczącego procesu inwestycyjnego zadania „Budowa hali sportowej przy szkole samorządowej, z uwzględnieniem rozbudowy i modernizacji szkoły. Jednocześnie Rada określiła zakres tego audytu.

Uchwała nie wskazuje podstawy prawnej uprawniającej Radę do jej podjęcia, a organ nadzoru przepisu takiego nie znajduje.

W świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, formułującym zasadę praworządności (legalności), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy te nie mają zatem prawa do samoistnego, czyli niemającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnego działania. Innymi słowy, zarówno akty powszechnie obowiązujące, jak też akty o charakterze wewnętrznym mogą być wydawane na podstawie prawa i w jego granicach, przez ustawowo upoważnione do tego organy, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne.

Należy podkreślić, że podstawy prawnej do podjęcia kwestionowanej uchwały nie stanowi art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”, będący normą ogólnokompetencyjną.

Przepis ten określa właściwość rady gminy, wiążąc ją z zakresem działania gminy. Konieczne jest zatem odwołanie się do treści art. 6 ustawy, który w ust. 1 wskazuje zakres

działania gminy stwierdzając, że należą do niego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W tychże sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów, gmina ma prawo podejmowania rozstrzygnięć, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z powyższych przepisów wynika zatem, że domniemanie właściwości rady gminy z art. 18 ust. 1 ustawy, nie oznacza możliwości działania rady we wszystkich możliwych sprawach i we wszystkich możliwych formach. Pierwszym ograniczeniem jest zakres spraw powierzonych gminie. Rada nie może działać szerzej, niż może działać gmina, której rada jest organem. Istotnym ograniczeniem jest tutaj nie tylko charakter spraw (publiczne, o znaczeniu lokalnym), ale także brak wskazania w przepisach prawa, że dana sprawa, choćby była ona sprawą publiczną o znaczeniu lokalnym, nie została zastrzeżona na rzecz innego podmiotu niż gmina.

Rada gminy nie może zatem, w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy, podejmować działań władczych, tj. rozstrzygać w takich publicznych sprawach lokalnych, w których przepis prawa zastrzega możliwość działania przez inny podmiot (patrz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 346/08, CBOiS). Należy także wskazać, iż przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy do podejmowania działań władczych niesformułowanych w nim w sposób bezpośredni. Wspomniany przepis upoważnia radę gminy do podejmowania działań wyłącznie niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa.


Uwzględniając poczynione na tle art. 18 ust. 1 ustawy uwagi, należy także wskazać, iż wyrażona w tym przepisie zasada domniemanie kompetencji rady gminy w sprawach pozostających w zakresie działania gminy, nie dotyczy sytuacji, w której przepis prawa przyznaje kompetencję w sprawie innemu organowi, rozdzielając ich funkcje, oraz sytuacji, w której omawiany przepis miałby stanowić samodzielną podstawę do wydania aktu ogólnie obowiązującego o charakterze normatywnym. Należy podkreślić, iż przepisy art. 15 ust. 1 i art. 26 ust. 1, jednoznacznie rozdzielają funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyznając radzie funkcje stanowiące i kontrolne, zaś wójtowi funkcje wykonawcze. W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca precyzuje w art. 30 ustawy, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposoby ich wykonania, **gospodaruje mieniem komunalnym**, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a w art. 31 ustawy, że kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. 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 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, umożliwiające nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych o określonej treści (ogółem - do wydania wiążącego polecenia co do załatwienia sprawy jednostkowej).

W związku z tym, że w ocenie organu nadzoru, wskazana w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczo uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna, rażąco narusza prawo - bowiem podjęta została bez podstawy prawnej, wkraczając jednocześnie w kompetencje

Burmistrza Miasta Podkowa Leśna, określone w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, należało ją wyeliminować z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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, z dniem jego doręczenia


WOJEWÓDZA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski