



LEX-I.4131.2015.MZ

Rada Gminy Stanisławów
ul. Rynek 32
05-304 Stanisławów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/21/2015 Rady Gminy Stanisławów z dnia 23 marca 2015 r. w sprawie *przygotowania alternatywnej budowy sali/hali gimnastycznej w Pustelniku.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Stanisławów w dniu 23 marca 2015 r. podjęła uchwałę Nr VI/21/2015. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. Wskazaną wyżej uchwałą Rada zobowiązała Wójta Gminy do zebrania i przedstawienia jej alternatywnych koncepcji budowy sali/hali gimnastycznej w Pustelniku w ciągu jednego miesiąca od dnia przyjęcia niniejszej uchwały. Regulacja ta w sposób istotny narusza prawo.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalnie władcze (wiążące dla wójta) określanie celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. Może ono przybierać formy aktów tzw. kierownictwa wewnętrznego (wytycznych) albo udzielania wójtowi zaleceń i wskazówek w konkretnych sprawach. Może też polegać na upoważnieniu wójta do podejmowania określonych działań lub wyrażaniu na nie zgody bądź przyzwolenia.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminny określa sposób i zakres wpływania przez organ stanowiący gminy na organ wykonawczy przewidując, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta. Uchwała rady w powyższym zakresie winna mieć jednak wyłącznie charakter programowy (intencyjny). Powyższa regulacja prawna - będąc samodzielną podstawą do działania rady gminy - upoważnia ją do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy. Akty te winny jednak zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Nie mieści się w dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy, określenie formy działania organu wykonawczego, nakazania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych lub

faktycznych, bądź obligowania do podjęcia określonej czynności. Wytyczne zatem nie mogą przybierać charakteru poleceń takiego, a nie innego konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określenie kierunków działania obejmuje wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań organu wykonawczego, może zatem wskazywać konieczność zajęcia się przez ten organ pewnymi sprawami, które mieszczą się w zadaniach gminy, ale nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Określenie kierunków działania nie obejmuje możliwości nakazania stosowania konkretnych prawnych form działania w celu załatwienia przez organ wykonawczy określonych spraw. Ustawodawca bowiem postanowił o kierunkach działania, a nie o formach, czy sposobach działania (wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. II SA/Op 356/09, wyrok WSA w Łodzi z 30 sierpnia 2013 r. II SA/Łd 627/13).

Wytyczne dla organu wykonawczego mogą jedynie określać ramy działalności organu i nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia sprawy. W ramach kierunków działania rada gminy nie może zatem zobowiązać wójta do wykonania określonej czynności.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Wiesław Skrzydło w komentarzu do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 97.78.483), [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Zakamycze, 2002, wyd. V., podkreśla, że „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to **organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia**, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego”. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Taka ocena kompetencji rady wynika wprost z art. 7 Konstytucji, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK 22/04, w którym Sąd wywiódł, iż art. 7 Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej).

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/21/2015 Rady Gminy Stanisławów z dnia 23 marca 2015 r. w sprawie *przygotowania alternatywnej budowy sali/hali gimnastycznej w Pustelniku* jest w pełni uzasadnione.

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 dniem jego doręczenia, z mocy prawa.


WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski