



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.8.2017.AD

Warszawa, 29 marca 2017 r.

Rada Gminy Rzekuń
ul. Kościuszki 33
07 - 411 Rzekuń

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/201/2017 Rady Gminy Rzekuń z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie zapewnienia obsługi prawnej Radzie Gminy Rzekuń.

Uzasadnienie

W dniu 21 lutego 2017 r. Rada Gminy Rzekuń podjęła uchwałę Nr XXIX/201/2017 w sprawie zapewnienia obsługi prawnej Radzie Gminy Rzekuń.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 28 lutego 2017 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 15 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym § 24 ust. 2 Statutu Gminy Rzekuń.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy zobowiązała Wójta Gminy Rzekuń do zapewnienia Radzie Gminy Rzekuń należytej obsługi prawnej.

W § 2 przewidziała natomiast, iż „niezależny radca prawny lub prawnik będzie wykonywał obsługę prawną Rady Gminy Rzekuń oraz uczestniczył w komisjach i sesjach Rady Gminy Rzekuń”.

Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Rzekuń.

W uzasadnieniu uchwały podano m.in., że zatrudniany przez Urząd Gminy w Rzekuniu radca prawny świadczy pracę wyłącznie na rzecz i w interesie tegoż urzędu, nie zaś Rady Gminy. Tymczasem zadania i obowiązki rady wymagają bieżącego dostępu do usług wykwalifikowanego prawnika, mającego kwalifikacje do opiniowania projektów uchwał poddawanych pod głosowanie rady, jak też udzielania jej członkom wszelkiej potrzebnej pomocy w ich działalności publicznej. Wskazano na konieczność opiniowania przez niezależnego radcę prawnego nie tylko wszystkich projektów uchwał ale także konsultowania z nim projektów istotniejszych innych pism i czynności podejmowanych przez radę, czy też udzielania pomocy w pracach poszczególnych komisji działających w ramach rady. Podano, że radca prawny zatrudniany przez Wójta Gminy Rzekuń nie bierze udziału w komisjach i sesjach Rady Gminy Rzekuń, odmawia również pomocy prawnej tłumacząc się konfliktem interesów. To prowadzi do wniosku, że obsługa prawna dwóch organów jednostki

samorządu terytorialnego, mających odmienne zadania i kompetencje, nie może być realizowana przez tego samego radcę prawnego. Na poparcie swojego stanowiska powołano się na publikację M. Chmielewskiej pt. Obsługa prawna organów gminy i zawarty w niej pogląd, iż „jeżeli rada gminy ma zastrzeżenia co do bezstronności radcy prawnego, to może zobowiązać wójta do zapewnienia jej dodatkowej, niezależnej obsługi prawnej, poprzez zawarcie umowy (...) z innym radcą prawnym na prowadzenie tylko i wyłącznie obsługi prawnej rady gminy”.

W ocenie organu nadzoru, żaden z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów nie dawał Radzie Gminy Rzekuń uprawnienia do podjęcia uchwały zobowiązującej wójta gminy do zapewnienia radzie gminy należytej obsługi prawnej i wskazującej zakres obowiązków radcy prawnego lub prawnika. Przedmiotowa uchwała została podjęta z przekroczeniem granic kompetencji rady gminy, bowiem bezpośrednio i rażąco ingeruje w kompetencje przysługujące z mocy ustawy wójtowi gminy.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, przepisem art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej: *u.s.g.*, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż rada gminy nie może w oparciu o ten przepis podejmować działań władczych, tj. rozstrzygać w takich publicznych sprawach lokalnych, gdzie przepis prawa zastrzega możliwość działania przez inny podmiot (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 346/08, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przepis ten nie może także stanowić samodzielnej podstawy do podejmowania działań władczych niesformułowanych w nim w sposób bezpośredni, np. do stanowienia aktów prawa miejscowego, te bowiem muszą znaleźć wyrażne umocowanie w konkretnym przepisie materialnego prawa administracyjnego. 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. Wyrażona w tym przepisie zasada domniemania 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, a także sytuacji, w której omawiany przepis miałby stanowić samodzielną podstawę do wydania aktu ogólnie obowiązującego o charakterze normatywnym (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. II SA/Bd 1200/10, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Nie ulega wątpliwości, iż przepisy *u.s.g.* jednoznacznie rozdzielają funkcje rady gminy i wójta, przyznając radzie funkcje stanowiące i kontrolne (art. 15 ust. 1), zaś wójtowi funkcje wykonawcze (art. 26 ust. 1). W ramach funkcji wykonawczych, sprecyzowanych w art. 30 *u.s.g.*, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy, określone przepisami prawa (w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposoby ich wykonania, opracowuje programy rozwoju, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych), a w myśl art. 31 *u.s.g.* kieruje 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 stycznia 2013 r., wskazał, iż skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące

i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy (sygn. akt II SA/Wr 507/12, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego, czym w istotny sposób naruszyła przepis art. 18 ust. 1 *u.s.g.* W kwestionowanej uchwale uregulowała bowiem sprawy należące do wyłącznej kompetencji wójta. Nie tylko zobligowała wójta do zapewnienia jej należytej obsługi prawnej, ale poprzez wskazanie czynności, które niezależny radca prawny lub prawnik miałby wykonywać, zdeterminowała de facto treść przyszłej umowy. Tymczasem organem upoważnionym do podejmowania decyzji w kwestii zatrudnienia prawnika lub radcy prawnego i wskazywania warunków umowy jest wyłącznie wójt. To on jest kierownikiem urzędu gminy, przy pomocy którego wykonuje swoje zadania (art. 33 ust. 1 i 3 *u.s.g.*) i to on kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 *u.s.g.*). Rozstrzygnięcie o zagadnieniach, które winny znaleźć się w umowie należy pozostawić stronom do umownego uregulowania. Rada gminy w drodze uchwały może jedynie zasugerować potrzebę zatrudnienia osoby do świadczenia usług prawnych.

Jedynym przepisem *u.s.g.* 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, do wydania wiążącego polecenia co do załatwienia sprawy jednostkowej (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r. sygn.. III SA/Lu 454/10, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W analogicznej, do niniejszej, sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy uznał, iż rada miejska na tle stanowiącego podstawę prawną uchwały art. 18 ust. 1 *u.s.g.* nie była uprawniona do podjęcia uchwały zobowiązującej burmistrza do zapewnienia jej należytej obsługi prawnej, której to warunki określiłaby rada. Według Sądu, uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego, w związku z czym nie istnieje przepis szczególnie upoważniający do podjęcia takiego aktu, ani też nie ma ona, zawierając konkretne i szczegółowe uregulowania, charakteru programowego czy intencyjnego, a tylko do podjęcia działań o takim charakterze uprawnia samodzielnie art. 18 ust. 1 *u.s.g.* Tenże przepis, rozpatrywany w zw. z art. 15 ust. 1 *u.s.g.* nie może stanowić również podstawy do wkraczania w kompetencje władzy wykonawczej. Jeżeli więc *u.s.g.* rozdziela kompetencje organów gminy, dokonując ich podziału na stanowiące i wykonawcze i jednocześnie wyraźnie określa sposób i zakres wpływania przez organ stanowiący na organ wykonawczy (art. 18 ust. 2 pkt 2 *u.s.g.*), to tym samym nie można upatrywać w art. 18 ust. 1 *u.s.g.* ogólnego upoważnienia do stanowienia aktu wykonawczego, podnosząc, że jest to sprawa pozostająca w zakresie działania gminy, a jako taka objęta jest zasadą domniemania kompetencji rady gminy. W ocenie Sądu, do podjęcia przedmiotowej uchwały nie uprawniał również art. 18 ust. 2 pkt 2 *u.s.g.* Akt wewnętrzny wydany w oparciu o ten przepis nie może być podstawą do nałożenia na burmistrza konkretnego obowiązku w postaci zawarcia umowy z konkretnym radcą prawnym oraz do określenia warunków takiej umowy i jej formy. W dyspozycji tego

przepisu mieści się bowiem jedynie stanowienie wytycznych, zaleceń lub wskazówki dla organu wykonawczego, a nie uprawnienie do określania treści aktu wykonawczego czy formy działania organu wykonawczego, a także do nakazania stosowania konkretnych rozwiązań prawnych, do wydawania poleceń określonego działania w konkretnej sprawie, w tym zakresie bowiem nie występuje należyte upoważnienie ustawowe (wyrok z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. II SA/Bd 1200/10, dostępny w CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy jeszcze raz należy podkreślić, iż powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 18 ust. 1 i art. 15 ust. 1 *u.s.g.* nie uprawniały Rady Gminy Rzekuń do podjęcia działań władczych w stosunku do Wójta, w postaci zobowiązania go do zapewnienia Radzie należytej obsługi prawnej i wskazania czynności, które niezależny radca prawny lub prawnik miałby wykonywać.

W ocenie organu nadzoru, podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały nie sposób upatrywać również w powołanym przez Radę Gminy art. 19 ust. 2 *u.s.g.*, który traktuje o zadaniach związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady. W myśl tego przepisu, zadaniem przewodniczącego jest wyłączenie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, iż przepis art. 19 ust. 2 *u.s.g.* kształtuje jednoznacznie usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Wobec wyraźnej regulacji zawartej w art. 19 ust. 2 *u.s.g.* nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu jakichkolwiek innych uprawnień np. w statucie gminy. Przewodniczący rady wykonuje swe zadania za pomocą biura rady lub innej komórki organizacyjnej wchodzącej w skład urzędu gminy. Należy jednak zaznaczyć, że nie ma on uprawnień do nadzorowania pracy tego biura, bowiem kierownikiem urzędu gminy jest wójt i to jemu podlegają wszyscy zatrudnieni tam pracownicy, łącznie z tymi, którzy zajmują się obsługą rady gminy, jej przewodniczącego i komisji. Tym samym nie jest dopuszczalne utworzenie np. na potrzeby obsługi działalności rady kancelarii czy biura rady gminy jako odrębnego zakładu pracy podporządkowanego jej przewodniczącemu (zob. Cz. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. WK, Warszawa 2010 r., s. 308).

Nie ulega wątpliwości, że również powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepis § 24 ust. 2 Statutu Gminy Rzekuń, zgodnie z którym w sesjach Rady uczestniczą - z głosem doradczym - Wójt oraz Sekretarz i Skarbnik Gminy, nie dawał Radzie Gminy Rzekuń uprawnienia do podjęcia działań władczych w stosunku do Wójta.

Podsumowując wskazać należy, iż uchwała Nr XXIX/201/2017 stanowi niedopuszczalną próbę ingerencji organu stanowiącego w zakres wyłącznych kompetencji organu wykonawczego, o którym mowa w art. 30 *u.s.g.*, w sposób realizacji zadań organu wykonawczego, jakim jest wójt. Tymczasem realizując swoje kompetencje wójt jest w pełni samodzielny. Rada nie może zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych określonej treści, nie posiada bowiem na podstawie art. 18 ust. 1 *u.s.g.* upoważnienia do podejmowania uchwał, w których wydaje się polecenia organowi wykonawczemu i zobowiązuje się go do podjęcia konkretnych działań.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne

naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. stwierdził: „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

W świetle powyższego uznać należy, iż Rada Gminy Rzekuń podejmując przedmiotową uchwałę wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego, przez co w istotny sposób naruszyła przepis art. 18 ust. 1 *u.s.g.*

Uchwała rady gminy, która nie ma umocowania w obowiązujących przepisach, jest nieważna (art. 91 ust. 1 *u.s.g.*), a jako akt, który nie spełnia kryterium zgodności z prawem (art. 85 *u.s.g.*), winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego przez wojewodę, poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a