

**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 tut. 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