

Opinia prawna

dot. projektu uchwały Rady Miejskiej w Brzegu w sprawie stanowienia o kierunkach działania Burmistrza Brzegu

Przedłożony projekt uchwały opiniuję **negatywnie** z następujących względów:

- 1) treść projektu uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art.18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz 994 z późn. zm). Wskazany przepis stanowi, iż „*Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.*” Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Uchwała rady w powyższym zakresie winna mieć jednak wyłącznie charakter programowy (intencyjny) i nie może przesądzać w jaki sposób i w jakich formach konkretne działanie ma być przez wójta podejmowane. Rada gminy nie może zatem nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań czy zachowań, ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy.

W tym miejscu należy podkreślić, iż przepisy art. 15 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie rozdzielają funkcje rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przyznając radzie funkcje stanowiące i kontrolne, zaś wójtowi funkcje wykonawcze. 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, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez burmistrza podejmowane.

Opiniujący wskazuje, iż powyżej prezentowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądowym (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11.08.2011 r., II OSK 925/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19.09.2015 r., II GSK 3514/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26.09.2016 r., II GSK 2061/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26.11.2009 r., II Sa/Op 356/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10.11.2010 r., II Sa/Bd 1200/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30.08.2013 r., II Sa/Łd 627/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14.11.2018 r., II Sa/Bk 586/18).

Wobec powyższego podjęcie przez Radę Miejską Brzegu uchwały o treści określonej w projekcie będzie stanowiło istotne naruszenia prawa, którego skutkiem będzie wyeliminowaniem uchwały z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

- 2) Uchwała kierunkowa rady gminy podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi aktu prawa miejscowego. Wskazany przepis zezwala radzie gminy jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a zatem stanowi jedynie upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne, wskazówki czy zalecenia. W przepisie tym nie mieści się kompetencja do podejmowania przez radę gminy uchwał – aktów prawa miejscowego. Kompetencji organów, w tym do stanowienia przepisów prawa miejscowego, nie można domniemywać, muszą one wynikać wprost z ustawy. Projektodawca błędnie dostrzegł ustawowe upoważnienie do pojęcia przedmiotowej uchwały w treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.
- 3) Dodatkowo wskazać należy, iż Rada Miejska Brzegu, w sytuacji podjęcia przedmiotowej uchwały, naruszyłaby kompetencje burmistrza jako organu pełniącego z mocy ustawy o gospodarce komunalnej funkcję zgromadzenia wspólników jednoosobowej spółki gminnej. Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827 z późn. zm.) w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek. Organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego jest w przypadku gminy wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Mając na względzie powyższe istotne uchybienia prawne opiniujący odstępuje od korekty projektu w zakresie przytoczonej podstawy prawnej oraz postanowień dot. czasu wejścia w życie uchwały.

Agnieszka Dębicka-Krzyśków
RADCA PRAWNY