Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 31 października 2019 r.

BRM.0004.148.2019
31.10.2019 r.
04.11.2019

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.743.2019

BIURO RADY MIASTA
w Jastrzębiu-Zdroju
wpł. dnia 31 PAŹ. 2019
podpis

Katowice, dnia 31 października 2019 r.

Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV.86.2019 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 26 września 2019 r. w sprawie określenia kierunków działań Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój w zakresie budowy nowego stadionu miejskiego wraz z infrastrukturą rekreacyjno-sportową na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, w części określonej w § 1 ust. 2 i ust. 3 oraz § 2 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój na sesji w dniu 26 września 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie określenia kierunków działań Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój w zakresie budowy nowego stadionu miejskiego wraz z infrastrukturą rekreacyjno-sportową na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Miasta postanowiła określić podstawowe dane inwestycyjne dla inwestycji budowy ośrodka treningowego z nowym stadionem miejskim wraz z infrastrukturą rekreacyjno-sportową, w § 1 ust. 3 Rada Miasta zaleciła Prezydentowi Miasta określone działania w celu realizacji inwestycji polegającej na budowie ośrodka treningowego z nowym stadionem miejskim wraz z infrastrukturą rekreacyjno-sportową. W § 2 ust. 2 uchwały zaś Rada Miasta postanowiła zobowiązać Prezydenta Miasta do przedstawienia informacji o postępie prac na posiedzeniach Komisji Kultury i Sportu oraz co 3 m-ce Radzie Miasta.

Należy zauważyć, że rada gminy (tu: Rada Miasta) jest organem stanowiącym i kontrolnym. Funkcję stanowiącą organ ten wypełnia poprzez stanowienie w sprawach określonych ogólnymi normami kompetencyjnymi lub też normami uprawniającymi do podejmowania ściśle określonych działań (czynności prawnych). Wśród ogólnych norm kompetencyjnych radzie gminy przypisano prawo do stanowienia o kierunkach działania wójta (tu: Prezydenta Miasta), które realizowane jest poprzez określanie ogólnych celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. W ramach stanowienia o kierunkach działania wójta rada gminy nie może jednak zobowiązywać organu wykonawczego do dokonania określonej czynności (podobnie w tym zakresie wypowiadały się sądy administracyjne: wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011r., sygn. akt III SA/Lu 454/10, wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 lutego 2010r., sygn. akt II SAB/Ke 1/10 oraz

wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2012r., sygn. akt II SA/Gl 594/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zatem zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy, rada gminy jest uprawniona do stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności. Stanowienie o kierunkach działalności burmistrza nie obejmuje natomiast podejmowania przez radę gminy uchwał, w których to Rada wydaje polecenie dotyczące konkretnego działania, którego podjęcie wymagane jest od organu wykonawczego gminy. Jest to ograniczanie samodzielności organu wykonawczego i wchodzenie w zakres jego kompetencji. Uchwała takiej treści zawsze stanowić będzie zatem istotne naruszenie prawa.

Jeśli chodzi natomiast o realizowanie przez radę gminy funkcji kontrolnej, to - jak wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - organ ten kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zasady i tryb działania tej komisji – stosownie do art. 18a ust. 5 ustawy – określa statut gminy. Należy zauważyć, że pomimo uczynienia rady gminy organem kontrolnym, ustawodawca nie wyposażył tego organu w środki o charakterze nadzorczym, w ramach których radzie przysługiwałoby uprawnienie do imperatywnego wzywania organu wykonawczego do określonego zachowania.

W niniejszej sprawie, w opinii organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały nie istniał przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały dotyczącej wskazania Prezydentowi Miasta danych inwestycyjnych konkretnej inwestycji, czy wskazania Prezydentowi Miasta konkretnych działań polegających na wprowadzeniu do budżetu miasta konkretnych wydatków czy też rozpisaniu przetargu na konkretną inwestycję w konkretnych terminach, jak również dokonaniu zmian w układzie rzeczowo-finansowym.

Uchwała podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie może również zawierać zobowiązania Prezydenta Miasta do informowania o postępach realizacji inwestycji, gdyż ta uchwała ma tylko wyznaczać kierunki działania Prezydenta Miasta a nie wskazywać konkretne etapy działania i żądać informacji z ich realizacji.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (sygn. akt II SA/Op 356/09) orzekł, że: "nie budzi wątpliwości, że cytowany przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera kompetencję rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Podejmowanie uchwał w tym przedmiocie należy do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Należy jednak zauważyć, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy (porównaj P. Chmielnicki [w;] red. P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, str. 217 - 218).

Zatem Rada, mocą uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, wobec czego takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę

legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Miasta - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie.

Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone" (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Reasumując, ponieważ w przedmiotowej sprawie na dzień podjęcia uchwały żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie upoważniał Rady Miasta do podjęcia uchwały w zakresie kwestionowanym w *petium* niniejszego rozstrzygnięcia, zatem działaniem swym Rada naruszyła wspomnianą zasadę legalizmu.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego