



Bydgoszcz, 3 kwietnia 2017 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.10.2017

BRM.0008.9.2017

SEKRETARIAI
Przewodniczącego Rady Miasta
Włocławek

data wpl. 07. 04. 2017 Nr 23673/04/2017
1110-180848
a/a

Pan
Krzysztof Kukucki
Przewodniczący Rady Miasta
Włocławek

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 32 /2017

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

orzekam

o nieważności uchwały Nr XXIX/22/2017 Rady Miasta Włocławek z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Włocławek w zakresie realizacji zadania pn. „Rewitalizacja kwartału od ul. 3-go Maja do ul. Tumskiej”.

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2017 r. Rada Miasta Włocławek podjęła uchwałę Nr XXIX/22/2017 w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Włocławek w zakresie realizacji zadania pn. „Rewitalizacja kwartału od ul. 3-go Maja do ul. Tumskiej”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2017 r.

Zawiadomieniem z dnia 22 marca 2017 r., znak: WNK.DW.IV.4131.10.2017 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Przewodniczący Rady Miasta Włocławek w piśmie z dnia 29 marca 2017 r., znak: BRM.0008.9.2017 udzielił odpowiedzi na zarzuty podniesione w zawiadomieniu,

SEKRETARIAI
Przewodniczącego Rady Miasta
Włocławek

data wpl. 07. 04. 2017 Nr
July

przedstawiając argumenty, których organ nadzoru nie podziela.

Jak wcześniej wskazano, podstawę prawną powyższej uchwały stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Wymieniony przepis określa sposób i zakres wpływania przez organ stanowiący gminy na organ wykonawczy przewidując, iż rada gminy ma uprawnienie do stanowienia 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. W ramach stanowienia o kierunkach działania wójta rada gminy nie może jednak wzywać czy zobowiązywać organu wykonawczego do dokonania określonej czynności w indywidualnych sprawach.

Jeśli chodzi natomiast o realizowanie przez radę gminy funkcji kontrolnej, to – jak wynika z art. 18 a 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 ust. 5 art. 18 a 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, do którego to wezwania organ wykonawczy miałby obowiązek zastosować się.

W niniejszej sprawie, w opinii organu nadzoru, na dzień podjęcia uchwały nie istniały przepisy prawa, które zawierałyby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w zakresie zobowiązania Prezydenta Miasta Włocławek do wykonania czynności prawnych określonych przepisami § 2 przedmiotowej uchwały. Oznacza to, że uchwała Rady podjęta została bez podstawy prawnej. Rada, mocą § 2 uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, co oznacza, że takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Miasta Włocławek – odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie a treść jej postanowienia musi być

art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (vide: W. Skrzydło, Konstytucja RP, Komentarz, Zakamycze 1999 r., s. 15). Jeżeli zatem organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do którego przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Zawarte w niniejszej uchwale regulacje zaczynające się od słów: „zaleca się”, „rekomenduje się”, „pożądanym rozwiązaniem jest” zawierają w dalszej treści polecenia wykonania konkretnych czynności prawnych przez Prezydenta, w zakresie jego własnych kompetencji jako organu wykonawczego. Nadmienić należy, iż słowo „rekomenduje się” zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN oznacza polecenie określonego zachowania. Uchwała Nr XXIX/22/2017 z dnia 27 lutego 2017 r. Rady Miasta Włocławek zobowiązuje Prezydenta do określonych działań, w indywidualnych sprawach dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym. Uchwała ta narusza więc w powyższym zakresie przepis art. 30 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym poprzez zawłaszczenie przez Radę Miasta Włocławek kompetencji należących do organu wykonawczego.

Brak jest także podstawy prawnej do nakładania obowiązku na Prezydenta postanowieniami § 2 ust. 7 uchwały przedstawiania w terminie do 31 stycznia każdego roku Radzie Miasta informacji na temat realizacji zadania pn. „Rewitalizacja kwartału od ul. 3-go Maja do ul. Tumskiej” uwzględniając postanowienia niniejszej uchwały.

Należy podkreślić, iż Rada Miasta Włocławek nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących Prezydentowi Miasta Włocławek z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu konkretnego sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Stanowisko takie potwierdza ugruntowane orzecznictwo administracyjne (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3.06.2014, sygn. akt III SA/Wr 910/13 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7.04.2011 r, sygn. akt III SA/Lu 98/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20.01.2011 r., sygn. akt III SA/Lu 454/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3.08.2015 r, sygn. akt III SA/Ld 627/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów

Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3.06.2014 r., sygn. akt II SA/Op 356/09 z dnia 26.11.2009 r., publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada może stanowić jedynie o kierunkach działania Prezydenta natomiast brak uprawnień Rady do ograniczania autonomii Prezydenta Miasta jako organu wykonawczego.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie może zobowiązać Prezydenta do wykonania konkretnych czynności i podjęcia określonych działań, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (B. Dolnicki, Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 50; wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 274/14 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., II SA/Op 184/08 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Prezydent wykonuje uchwały rady miasta i zadania określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zadania prezydenta wymienia przepis art. 30 ust. 2 cytowanej ustawy. Prezydent odpowiada także za prawidłową gospodarkę finansową miasta (art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Natomiast rada miasta decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanych przez ustawę. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady miasta jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki jednostki samorządowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627 /15 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż pomiędzy radą miasta a jej organem wykonawczym nie istnieje stan podporządkowania instancyjnego, w związku z czym Rada Miasta może udzielać Prezydentowi jedynie wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy mających charakter zaleceń, nie może wydawać poleceń bądź też nakazywać załatwienia sprawy w określony przez siebie sposób. Rada Miasta Włocławek nie ma mocy, by wymusić (zobowiązać) na Prezydencie określone działania w kwestiach wskazanych w treści § 2 uchwały Nr XXIX/22/2017. W określeniu kierunków działania Prezydenta nie mieści się zatem wydawanie poleceń organowi wykonawczemu, co do podjęcia określonych działań.

Ponadto wskazany w przedmiotowej uchwale sposób załatwienia przez Prezydenta pewnych spraw wykracza również przedmiotowo poza zakres kompetencji Rady, gdyż

określona kategoria działań należy do sfery cywilnoprawnych kwestii związanych z zawieraniem umów cywilnoprawnych, które to czynności pozostają w gestii organu wykonawczego. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/99 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika uprawnienie Rady Miasta Włocławek do podjęcia uchwały tej treści. Zdaniem organu nadzoru postanowienia § 2 uchwały z dnia 27 lutego 2017 r. stanowią nieuprawnioną ingerencję w sferę zastrzeżoną dla Prezydenta, co oznacza, że Rada Miasta w tym zakresie bez podstawy prawnej wkroczyła w jego kompetencje.

Należy podkreślić, iż w przypadku gdy przepis ustawy przyznaje kompetencję do działania organowi wykonawczemu, podjęcie przez Radę Miasta Włocławek w tej sprawie uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Włocławek podejmując w dniu 27 lutego 2017 r. uchwałę Nr XXIX/22/2017 w sprawie ustalenia kierunków działania Prezydenta Miasta Włocławek w zakresie realizacji zadania pn. „Rewitalizacja kwartału od ul. 3-go Maja do ul. Tumskiej”, naruszyła w sposób istotny wskazane wyżej normy prawne.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego


Józef Ramla
Wicewojewoda