



WOJEWODA ŚLĄSKI

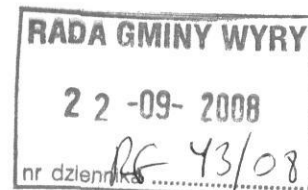
Katowice,

NP/II/0911/489/522/08

2008-09-18

No syj's R. G. *Wylu*

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE



Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/207/2008 Rady Gminy Wyry z dnia 13 sierpnia 2008 roku w sprawie podjęcia działań związanych ze zmianą granic administracyjnych pomiędzy Gminą Kobiór a Gminą Wyry w części § 3, jako niezgodnej z przepisami art. 18 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

UZASADNIENIE

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wyry postanowiła o podjęciu działań związanych ze zmianą granic administracyjnych pomiędzy Gminą Kobiór a Gminą Wyry. Przepisem § 3 ust. 1 upoważniła i równocześnie zobowiązała Wójta Gminy Wyry do podjęcia wszelkich działań zmierzających do złożenia stosownego wniosku o zmianę granic gminy Radzie Ministrów. Następnie ust. 2 lit. a tego przepisu upoważniła Wójta do dokonania konkretnych czynności związanych z realizacją przedmiotowej uchwały, takich jak: dokonanie niezbędnych podziałów geodezyjnych, oszacowanie kosztów zmiany granic gmin, przygotowanie map topograficznych i in.. Z kolei przepisem § 3 ust. 2 lit. b Rada upoważniła Wójta Gminy do występowania w jej imieniu do wszelkich organów, instytucji i podmiotów w zakresie niezbędnym dla realizowania wniosków mieszkańców i złożenia stosownego wniosku Radzie Ministrów.

Kompetencję do podjęcia tej uchwały Rada wywiodła z dość ogólnie brzmiących przepisów: art. 18 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z ich treścią do właściwości rady gminy należą: wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1), stanowienie o kierunkach działania wójta (art. 18 ust. 2

pkt 2), stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15). W ocenie organu nadzoru jednak przywołane powyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie umocowują rady do uchwalenia powyższych regulacji prawnych. Zastrzeżenie wynikające z treści art. 18 ust. 1 oznacza, że wszędzie tam, gdzie przepis ustawy nie określa jako kompetentnego innego organu, kompetencja zostaje przyznana radzie. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że ogólna norma kompetencyjna zawarta w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić wyłącznej i jedynej podstawy do podjęcia przez radę gminy uchwały. Uprawnienie to musi wynikać dodatkowo z przepisów szczególnych. Za takowy nie może być jednak uznany ani przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, ani tym bardziej art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy, w ramach którego rada gminy może stanowić jedynie o kierunkach działania wójta. Uprawnienie rady do wytyczania kierunków działania wójta sprowadza się bowiem do możliwości podejmowania uchwał o raczej bardzo ogólnym charakterze. Uchwały takie mogą zawierać jedynie pewne wytyczne dla organu wykonawczego, zalecające określony sposób jego postępowania w danym zakresie. Unormowania uchwały nie powinny jednak ograniczać swobody decyzyjnej wójta. W każdym razie na pewno nie mogą to być regulacje, które – tak jak w przedmiotowej uchwale - uprawniają lub zobowiązują do przeprowadzenia ściśle i konkretnie określonych czynności.

Należy zauważyć, że wszelkie uchwały zawierające jakiegokolwiek wytyczne dla organu wykonawczego – jako akty kierownictwa wewnętrznego - będą zawsze w mniejszym lub większym stopniu ingerować w jego kompetencje. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zezwala na taką ingerencję, jednakże w bardzo niewielkim zakresie. Wyraźnie zaznacza się, iż regulacje przyjmowane przez organ stanowiący mogą wytyczać ogólne zasady postępowania, nie mogą jednak w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 roku, sygn. akt II SA/Gl 575/08 – niepublikowany). Dlatego też rada stanowiąc o kierunkach działania wójta powinna bardzo ostrożnie formułować postanowienia uchwały, tak aby nie naruszyć przy tym granic swoich kompetencji i kompetencji organu wykonawczego przypisanych obowiązującymi przepisami prawa.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Rada Ministrów może wydać także rozporządzenie na wniosek zainteresowanej rady gminy. W takiej sytuacji, stosownie do treści przepisu art. 4b ust 1 ustawy gminnej wymaga się wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem szeregu czynności i zgromadzeniem stosownej dokumentacji. Rada gminy składa wniosek do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę

wnioskodawcy. Następnie właściwy wojewoda, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku, przekazuje go wraz ze swoją opinią ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Szczegółowy tryb postępowania przy składaniu wniosków oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 roku (Dz. U. Nr 86, poz. 943 z późn. zm.).

Jakkolwiek przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy powyższego rozporządzenia radę gminy uznają za właściwą do złożenia przedmiotowego wniosku, wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic oraz przeprowadzenia konsultacji w tym zakresie, nie przesądzają one jednak o tym, że to również rada jest zobligowana i upoważniona do przeprowadzenia wszystkich czynności przygotowawczych poprzedzających złożenie wniosku do ministra spraw wewnętrznych i administracji. A zatem w takiej sytuacji, aby wskazać właściwy organ do dokonywania tych czynności, często o charakterze technicznym czy reprezentacyjnym, należy sięgnąć do przepisów ogólnych i przyjrzeć się kompetencjom poszczególnych organów gminy.

Tymczasem zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to właśnie wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wójt też kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz **reprezentuje ją na zewnątrz** (art. 31 ustawy). Zakres treści powyższych dyspozycji pozwala zatem organowi wykonawczemu na dokonywanie tych wszystkich czynności, w szczególności polegających na występowaniu do wszelkich organów, instytucji i podmiotów w zakresie niezbędnym dla złożenia stosownego wniosku, przy czym nie potrzebuje on do swego działania dodatkowego i szczególnego umocowania rady. Podobnie wójt może dokonywać - przy pomocy urzędu gminy - czynności związanych z realizacją przedmiotowej uchwały tj.: dokonanie niezbędnych podziałów geodezyjnych, oszacowanie kosztów zmiany granic gmin, przygotowanie map topograficznych. Stosownie bowiem do art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie określanie sposobu wykonania uchwały należy do jego wyłącznej kompetencji.

Tak więc w kontekście powyższych wyjaśnień trzeba zauważyć, że powyższy kwestionowany zapis uchwały, upoważniający i zobowiązujący Wójta do podjęcia określonego działania w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego zadania, wkracza w kompetencje organu wykonawczego i nie może być uznany jedynie jako określający kierunki działania wójta.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż unormowania uchwały przewidują, że wniosek w sprawie zmiany granic gminy Wyry zostanie przedłożony Radzie Ministrów (§ 1, 3 uchwały), tymczasem przepis art. 4b ustawy o samorządzie gminnym wymaga, aby wniosek ten został złożony, za pośrednictwem właściwego wojewody, do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W ocenie organu nadzoru nie można jednak uznać tego uchybienia za istotnie naruszającego prawo, albowiem regulacja ta, mimo że nie odpowiada treści ustawy, nie

konstytuuje na tym etapie obowiązku wystąpienia z wnioskiem do tego organu.

Uwzględniając wskazane wyżej okoliczności rozstrzygnięcie należy uznać za uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Wryy
2. a/a.

WOJEWODA ŚLĄSKI
Zygmunt Łukaszczyk