

PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSPÓLNOTA

nr 25–26/1291–1292
14 grudnia 2019
cena 61 zł (w tym VAT)

**Strajk włoski
w polskiej szkole**

RANKING

**Opłata miejscowa
i uzdrowskowa**

Krzysztof Matyjaszczyk, prezydent Częstochowy:

**Życzę samorządowcom
dużo cierpliwości i empatii**

Rada stanowi jedynie o kierunkach działania wójta

Stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalne władcze określanie celów i zadań działalności wójta. Stanowienie to nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących wójtowi *ex lege*, a zwłaszcza nakazywać mu konkretnego sposobu załatwienia konkretnej sprawy.

Autor: Ewa Bożko-Kozikowska*

Zdarza się, że do urzędu wpływają wnioski skierowane do rady gminy o zobowiązanie wójta do podjęcia określonych działań, wskazujących określone rozwiązania. Pytanie, które nasuwa się w takim wypadku jako pierwsze brzmi: czy rada gminy powinna rozpatrzyć taki wniosek, a jeżeli tak, to czy rada ma wybór w jaki sposób to zrobi?

Rozpatrzenie wniosku

Na pierwszą część pytania należy odpowiedzieć twierdząco, tj. rada gminy winna się ustosunkować do złożonego wniosku. Oczywiście taki wniosek powinien najpierw być w chwili obecnej rozpatrzony przez właściwą komisję do spraw skarg, wniosków i petycji, stanowi o tym art. 18b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym” lub „ustawą”. Konieczność rozpoznania wniosku wynika z faktu, iż rada gminy nie powinna pozostawać w bezczynności w zakresie wniosku, który wpłynął.

Jeżeli chodzi o drugą część pytania, odpowiedź nie jest już taka oczywista. Odpowiedzi należy szukać jedynie w art. 18 ust. 2 ustawy, w którym ustawodawca stwierdził, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Regulacja zawarta w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wkraczania zarówno w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, jak również w sferę praw osób prywatnych. Norma ta nie stanowi bowiem i nie upoważnia organów gminy do podejmowania jakichkolwiek działań zmierzających do samodzielnego kreowania spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, ponieważ zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zob. wyrok NSA z 11 lutego 2009 r., sygn. II OSK 1502/08). W myśl art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest

rada gminy. Organem wykonawczym jest wójt (art. 26 ust. 1 ustawy), który wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa oraz kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 30 ust. 1 i art. 31).

Nie ulega wątpliwości, iż jako organ kontrolny rada gminy nadzoruje i ocenia działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Czyżni to głównie poprzez swoje komisje, w szczególności poprzez komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 i 4 ustawy). Instrumentami realizowania funkcji kontrolnych są nadto:

- przyjmowanie sprawozdań z działalności wójta i stanowienie o kierunkach jego działania (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy),
- rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy),
- zatwierdzanie przepisów porządkowych wydawanych przez wójta (art. 41 ust. 2 ustawy).

Stanowienie o kierunkach działania wójta

Generalną zasadą, na której opiera się działanie gmin, jest podział kompetencji pomiędzy organem stanowiącym, jakim jest rada gminy, a wójtem, który jest organem wykonawczym.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż pomiędzy radą gminy a wójtem nie istnieje stan podporządkowania instancyjnego. Stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalnie władcze określenie celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków do ich realizacji.

Stanowienie, o którym mowa, nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących wójtowi z mocy ustawy. Rozstrzygnięcie o „kierunkach działania wójta” jest z istoty rzeczy rozstrzygnięciem o pewnej strategii działania wójta, nie zaś rozstrzygnięciem konkretnej sprawy (vide: III SA/Lu 98/11 – wyrok WSA w Lublinie). Jak wskazał również wojewoda małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt WN.II.0911-129-10: „W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani załatwienie konkretnej sprawy. Ustawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określenia form działania. W ramach kompetencji rady gminy do określenia kierunków działania prezydenta nie mieści się wydawanie wiążących poleceń organowi wykonawczemu gminy co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada gminy nie posiada kompetencji do kreowania zobowiązań i zlecenia ich prezydentowi miasta poprzez realizację konkretnej sprawy”.

Jak przyjmuje się w doktrynie i judykaturze: stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalne władcze określanie celów i zadań działalności wójta. Stanowienie to nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących wójtowi ex lege, a zwłaszcza nakazywać mu konkretnego sposobu załatwienia konkretnej sprawy (A. Szewc, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, ABC 2010). W podobny sposób wypowiedział się również np.: WSA w Lublinie w wyroku z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 454/10; wojewoda

zachodniopomorski – rozstrzygnięcie nadzorcze z 27.06.2013 r., sygn. akt NK.3.4131.418.2013.MG; WSA w Opolu w wyroku z 26 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 356/09; WSA w Lublinie z 16 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 29/06; wyrok WSA we Wrocławiu z 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 504/06; wojewoda mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z 27 grudnia 2013 r., sygn. akt LEX-R.4131.59.2013.AW).

Warto również wskazać na uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu

nionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. «Stanowienie» nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z 13 grudnia 2006 r., II SA/Wr 504/06; WSA w Gliwicach z 27 sierpnia 2008 r., II SA/

W ramach kompetencji rady gminy do określenia kierunków działania prezydenta nie mieści się wydawanie wiążących poleceń organowi wykonawczemu gminy, co do sposobu załatwienia określonej sprawy. Rada gminy nie posiada kompetencji do kreowania zobowiązań i zlecenia ich prezydentowi miasta poprzez realizację konkretnej sprawy.

Administracyjnego z 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15, iż cyt.: „Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Przepis ten niewątpliwie wyznacza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy. W orzecznictwie i doktrynie prezentowany jest pogląd, że uchwała rady w tej materii winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Wytyczne określają cele i priorytety w działaniach wójta. 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 wymie-

Gl 575/08; WSA w Opolu z 26 listopada 2009 r., II SA/Op 356/09; WSA w Lublinie z 20 stycznia 2011 r., III SA/Lu 454/10 i z 7 kwietnia 2011 r., III SA/Lu 98/11; NSA z 11 sierpnia 2011 r., II OSK 925/11; WSA we Wrocławiu z 3 czerwca 2014 r., III SA/Wr 910/13; Cz. Martysz, Komentarz do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, uwaga 5, LEX; P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, s. 217–218).”.

Podsumowanie

Reasumując, należy wskazać, iż wniosek o zobowiązanie wójta do określonych działań powinien być rozpatrzony przez radę gminy, lecz w ten sposób, że rada gminy wskaże w uchwale, iż brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia takowego wniosku. Podjęcie uchwały w brzmieniu żądanym przez wnioskujących może się wiązać z podjęciem przez właściwego wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzającego nieważność uchwały. ■

*radca prawny