



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 lutego 2022 r.

WNP-I.4131.31.2022.DK

Rada Gminy Jaktorów

ul. Warszawska 33

96-313 Jaktorów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/346/2022 Rady Gminy Jaktorów z 27 stycznia 2022 r. w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Jaktorów do podjęcia wszelkich możliwych działań zmierzających do zablokowania planów budowy węzła kolejowego na terenie Gminy Jaktorów, w zakresie ustaleń § 2

Uzasadnienie

Rada Gminy Jaktorów w dniu 27 stycznia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIX/346/2022 w sprawie upoważnienia Wójta Gminy Jaktorów do podjęcia wszelkich możliwych działań zmierzających do zablokowania planów budowy węzła kolejowego na terenie Gminy Jaktorów.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy upoważniła Wójta Gminy Jaktorów do podjęcia wszelkich możliwych działań zmierzających do odstąpienia przez Spółę CPK od planowanej budowy węzła kolejowego i innych inwestycji infrastrukturalnych w ramach projektu na terenie Gminy Jaktorów. W uchwale zawarto upoważnienie do podjęcia przez Wójta Gminy Jaktorów konkretnych czynności, jak również zobowiązanie do wykonania przezeń wyraźnie wskazanych powinności.

Wszczynając postępowanie wyjaśniające organ nadzoru zwrócił się, do Rady Gminy Jaktorów w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, o udzielenie informacji, czy wnioskodawcą przedmiotowej uchwały był Wójt Gminy Jaktorów.

Wójt Gminy Jaktorów pismem znak S.0711.2.2022 z dnia 16 lutego 2022 r. poinformował, że nie był wnioskodawcą przedmiotowej uchwały. Wyjaśnił ponadto, że sesja Rady Gminy Jaktorów w dniu 27 stycznia 2022 r. została zwołana na wniosek Radnych. Wnioskodawcy zaproponowali projekt porządku obrad sesji oraz projekt uchwały, do którego zgłosili autopoprawkę w trakcie trwania sesji.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie sądowym: *„Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwały nie mogą wkraczać w zakres kompetencji przysługujących burmistrzowi z mocy ustawy. Naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy. Do zadań burmistrza należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady, obejmować może w szczególności: wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. Do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatem podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie, mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym tzw. uchwała kierunkowa, może natomiast wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może jednak nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych, ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy.”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2020 r. II OSK 3992/19).

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 28 listopada 2019 r. podkreślił: *„Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym tzw. uchwała kierunkowa może wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych*

rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 28 listopada 2019 r. III SA/Kr 1002/19).

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 8 marca 2018 r. wskazał, że: „Artykuł 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8 marca 2018 r. IV SA/Po 1053/17).

Charakter prawny naruszenia ocenił jednoznacznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 3 sierpnia 2015r.: „Chociaż u.s.g. nie definiuje pojęcia nieistotnego naruszenia prawa i nie określa rodzaju naruszeń, które należy zakwalifikować jako istotne, to w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu to: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawa będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich wadliwą wykładnię, naruszenie przepisów prawa ustrojowego, naruszenie procedury podjęcia uchwały tego rodzaju, że na skutek tego naruszenia zapadła uchwała o innej treści niż gdyby to naruszenie nie wystąpiło, zastosowanie niewłaściwej regulacji prawnej do zamierzonego działania, pominięcie zastosowania właściwej regulacji prawnej do działania poprzez zastosowanie innego trybu, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, w tym wkroczenie bez podstawy prawnej w kompetencję przysługującą innemu organowi z mocy ustawy, a zwłaszcza ingerowanie w szczegółowe rozwiązania, wskazywanie sposobu, w jaki ma realizować zadania, nakładanie na organ

wykonawczy obowiązków innych, niż te, które przewiduje ustawa samorządowa.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 3 sierpnia 2015r. III SA/Łd 627/15).

Przechodząc do analizy postanowień zawartych w kwestionowanej uchwale, wskazuję, że w § 1 Rada Gminy Jaktorów wskazała Wójtowi Gminy Jaktorów upoważnienie do działania poprzez:

- „1) Pilne wykonanie niezależnych badań stanu środowiska w Gminie Jaktorów;*
- 2) Przeanalizowanie przekazanych przez Komisję Doraźną wniosków, oraz przygotowanie stosownych projektów uchwał i bezzwłoczne przedstawienie ich Radzie Gminy Jaktorów.*
- 3) Pilne opracowanie analiz - w tym analizy wielokryterialnej - mającej na celu wykazanie wpływu CPK na Gminę Jaktorów.*
- 4) Zapewnienie specjalistycznej pomocy prawnej dla wszystkich działań podejmowanych w ramach prac nad zagadnieniami związanymi z CPK.”.*

Następnie, w § 2 Rada Gminy Jaktorów zobowiązała Wójta Gminy Jaktorów do ścisłej współpracy ze wszystkimi Radnymi, Komisją Doraźną ds. CPK, Stowarzyszeniami Mieszkańców i Mieszkańcami w celu wypracowania wspólnej strategii mającej na celu ochronę interesu Mieszkańców i Gminy przed negatywnym wpływem inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Przede wszystkim, Rada Gminy wskazała konkretne działania, które Wójt Gminy Jaktorów miałby podjąć. Następnie, poprzez użycie czasownika „zobowiązuje”, nałożyła na organ wykonawczy gminy obowiązek prawny działania - jednoznacznie zobligowała go do wykonania czynności wskazanych w § 2 uchwały. Ponadto zobowiązanie objęło czynności o charakterze nieostrym, takie jak „ściśła współpraca”. Takie zobowiązanie jest w istocie niemożliwe do wykonania albowiem nie wiadomo, w oparciu o jakie kryteria należałoby dokonać weryfikacji, czy owa współpraca miała charakter ścisły. Nie wiadomo także, jak wartościować negatywny (ocena ogólna Rady) wpływ inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, ani na jaki wspólny interes Mieszkańców i Gminy ów wpływ ma być wywarty. Zawarte w uchwale sformułowania nie mają charakteru kierunkowego, a w sposób kategoryczny nakładają na wójta zobowiązanie do wykonania uchwały rady w określony sposób, co więcej poprzez użycie sformułowań nie podlegających ewaluacji, nie jest do końca wiadome, w jaki sposób postanowienia uchwały miałyby podlegać wykonaniu. W ten sposób Rada Gminy bez podstawy prawnej wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Jaktorów, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/