



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-S.4131.8.2023

Warszawa, 24 marca 2023 r.

**Rada Miasta Łaskarzew**

ul. Rynek Duży im. J. Piłsudskiego 32

08-450 Łaskarzew

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LI/319/2023 Rady Miasta Łaskarzew z dnia 4 marca 2023 r. w sprawie *ukierunkowania Burmistrza Miasta Łaskarzew do wycofania w trybie natychmiastowym aktualizacji wniosku z dnia 11.01.2023 r. na kwotę 1,5 mln zł, złożonej do wniosku z dnia 03.03.2022 r. dotyczącego „Wsparcia finansowego ze środków Województwa Mazowieckiego w ramach Instrumentu zadań ważnych dla równomiernego rozwoju Województwa Mazowieckiego dla inwestycji polegającej na budowie hali sportowo-widowiskowej w Łaskarzewie”, na kwotę 4 mln zł.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 4 marca 2023 r. Rada Miasta w Łaskarzewie podjęła uchwałę Nr LI/319/2023 Rady Miasta Łaskarzew z dnia 4 marca 2023 r. w sprawie *ukierunkowania Burmistrza Miasta Łaskarzew do wycofania w trybie natychmiastowym aktualizacji wniosku z dnia 11.01.2023 r. na kwotę 1,5 mln zł, złożonej do wniosku z dnia 03.03.2022 r. dotyczącego „Wsparcia finansowego ze środków Województwa Mazowieckiego w ramach Instrumentu zadań ważnych dla równomiernego rozwoju Województwa Mazowieckiego dla inwestycji polegającej na budowie hali sportowo-widowiskowej w Łaskarzewie”, na kwotę 4 mln zł, zwaną dalej uchwałą.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 10 marca 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40), dalej ustawa o samorządzie gminnym.

W dniu 10 marca 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miasta w Łochowie o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Rada Miasta Łaskarzew w § 1 uchwały stwierdziła iż:

„Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) Rada Miasta Łaskarzew ukierunkowuje Burmistrza Miasta Łaskarzew do:

- a) wycofania w formie pisemnej w trybie natychmiastowym aktualizacji wniosku z dnia 11.01.2023 r. dotyczącego „ Budowy hali sportowej przy zespole Szkół nr 1 w Łaskarzewie” w którym wskazano kwotę 1,5 mln zł ( słownie: półtora miliona złotych);
- b) podtrzymania w formie pisemnej w trybie natychmiastowym wniosku z dnia 03.03.2022 r. złożonego w dniu 04.03.2022 r. dotyczącego „Wsparcia finansowego ze środków Województwa Mazowieckiego w ramach Instrumentu zadań ważnych dla równomiernego rozwoju Województwa Mazowieckiego dla inwestycji polegającej na budowie hali sportowo-widowiskowej w Łaskarzewie ( nazwa zadania: „ Budowa hali sportowej przy Zespole Szkół nr 1 w Łaskarzewie”), w którym wskazano kwotę 4.000.000 zł ( słownie: cztery miliony złotych).”

Zgodnie z 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: III OSK 2900/21 wskazuje, iż na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" nie można więc spoglądać jako na źródło kompetencji rady miasta względem prezydenta, gdyż jest to raczej przepis zapewniający i stanowiący podstawę koordynacji działań obu organów gminy podejmowanych z inicjatywy rady. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego

działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwała o ustanowieniu kierunku działania wójta winna określać cele podstawowe (programy, strategie), które powinien realizować przez swoje działania wójt. Powinna tym samym odnosić się do realizacji tych funkcji administracyjnych, których realizację rada gminy uznaje w danym momencie za pierwszoplanową.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2022 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: III OSK 3563/21 stwierdził, że podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta/burmistrza, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta/burmistrza podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą określać ogólnie strategie działania wójta/burmistrza, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy nie mogą natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań ani narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy.

Odnosząc powyższe do przedmiotowej uchwały Rady Miasta Łaskarzew należy zauważyć, iż treść jej § 1 jest niczym innym jak wydaniem przez Radę Miasta Łaskarzew polecenia służbowego Burmistrzowi, gdyż narzuca wprost sposób załatwienia konkretnej sprawy wskazując dodatkowo natychmiastowy termin jego wykonania. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie daje radzie gminy/ miasta kompetencji wydawania poleceń służbowych.

W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca postanowił w art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, że wójt (odpowiednio burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust. 1), a do jego zadań należy w szczególności m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym (ust. 2 pkt 3) oraz sprecyzował kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowania jej na zewnątrz ( art. 31). Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentacji. Jest to zakres zastrzeżony wyraźnie dla organu wykonawczego, a nie rady gminy ( tak wskazuje m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 września 2013 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 560/13).

Poza tym przywołać należy art. 7 Konstytucji RP, wyrażający zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Również art. 94 Konstytucji RP wyraża *expressis verbis* obowiązek stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Reasumując przedmiotowa uchwała została wydana bez podstawy prawnej, gdyż treść jej § 1 nie jest stanowieniem o kierunkach działania Burmistrza, a poleceniem służbowym wydanym Burmistrzowi przez Radę Miasta Łaskarzew, co w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
Wojewoda Mazowiecki  
/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/