 Warszawa, 12 marca 2019 r.

WNP-I.4131.40.2019.AJS

**Rada Gminy Raszyn**

**ul. Szkolna 2A**

**05-090 Raszyn**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 25 lutego 2019 r. Nr VII/51/2019 *w sprawie stanowienia o kierunkach działania Wójta Gminy Raszyn.*

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Raszyn w dniu 25 lutego 2019 r. podjęła uchwałę Nr VII/51/2019 *w sprawie stanowienia o kierunkach działania Wójta Gminy Raszyn.* Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 4 marca 2019 r. Jako podstawę jej podjęcia wskazano art. 18. ust. 2 pkt 2 ustawy   
o samorządzie gminnym.

W § 1 ust. 1 tej uchwały Rada Gminy Raszyn postanowiła:

*„1. Ustala się jako priorytetowe zadanie Wójta Gminy Raszyn na miesiąc marzec i kwiecień   
2019 roku rozpoznanie naruszeń obowiązujących przepisów przez użytkownika posesji, zlokalizowanej przy ul. Jarząbka 6 w Rybiu oraz podjęcie następujących kroków:*

1. *wystąpienie z wnioskiem do policji oraz straży granicznej o przeprowadzenie kontroli w zakresie legalności pobytu i zamieszkiwania obcokrajowców na terenie posesji, położonej przy   
   ul. Jarząbka 6 w Rybiu;*
2. *wystąpienie z wnioskiem do straży pożarnej o przeprowadzenie kontroli pod względem zabezpieczenia przeciwpożarowego posesji, położonej przy ul. Jarząbka 6 w Rybiu;*
3. *wystąpienie z wnioskiem do urzędu skarbowego o przeprowadzenie kontroli w zakresie legalności najmu pomieszczeń osobom zamieszkującym na terenie posesji, położonej przy   
   ul. Jarząbka 6 w Rybiu i odprowadzonych z tego tytułu podatków;*
4. *wystąpienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o przeprowadzenie kontroli posesji, położonej przy ul. Jarząbka 6 w Rybiu, pod względem dopuszczenia obiektu   
   do użytkowania na cele związane z wynajmem pomieszczeń;*
5. *wystąpienie do Państwowej inspekcji Sanitarnej o przeprowadzenie kontroli posesji, położonej przy ul. Jarząbka 6 w Rybiu pod względem spełnienia przez użytkownika warunków sanitarno-epidemiologicznych dla wynajmu pomieszczeń;*
6. *zlecenie pobrania z pieca, znajdującego się na terenie posesji, położonej przy ul. Jarząbka 6   
   w Rybiu, popiołu i poddania stosownej analizie;*
7. *wystąpienie z wnioskiem do Inspekcji Transportu Drogowego o przeprowadzenie kontroli pojazdów, przewożących mieszkańców posesji, położonej przy ul. Jarząbka 6 w Rybiu pod względem dopuszczenia do ruchu.”*.

Natomiast w § 2 uchwały Wójt został zobowiązany do przedstawienia sprawozdania z wykonania uchwały na IX Sesji Rady Gminy Raszyn.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że *„Od dłuższego czasu docierają do Rady Gminy Raszyn liczne sygnały, dotyczące naruszania przez użytkownika posesji, położonej przy ul. Jarząbka 6 w Rybiu obowiązujących przepisów.”*. Rada uznała za niezbędne *„przeprowadzenie gruntownej weryfikacji napływających do rady Gminy Raszyn informacji…”* i przyjęła, iż *„Z tego względu konieczne jest zobowiązanie Wójta Gminy Raszyn do podjęcia działań wymienionych w Ustawie.”*.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na „stanowienie o kierunkach działania wójta”, a więc 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 i zawierać wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta w zakresie posiadanych przez niego uprawnień, 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. W art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy 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 bowiem 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 zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.

W świetle powyższego Rady Gminy Raszyn z dnia 25 lutego 2019 r. Nr VII/51/2019 *w sprawie stanowienia o kierunkach działania Wójta Gminy Raszyn* wykracza poza dopuszczalną treść tzw. uchwały kierunkowej. W uchwale narzucono bowiem wójtowi sposób jej wykonania – wprowadzono wymóg rozpoznania naruszeń przez użytkownika posesji w Rybiu przepisów prawa oraz sprecyzowano, jakie konkretne zlecenia i wystąpienia mają zastać przez organ wykonawczy skierowane.

Ponadto w doktrynie trafnie wskazuje się, że wszelkie zadania administracji publicznej muszą wynikać z przepisów prawa. Zależnie od charakteru czynności podejmowanej przez administrację, podstawa prawna może być mniej lub bardziej szczegółowa. Dla działań niewładczych wystarczy nawet ogólna norma wskazująca na zadanie określonego organu, przy czym katalog zadań własnych gminy obejmuje szereg spraw wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawach szczególnych. Zadania własne gminy z całą pewnością nie obejmują badania legalności pobytu, zabezpieczenia przeciwpożarowego prywatnych posesji, najmu pomieszczeń przez osoby prywatne, czy dopuszczenia pojazdów do ruchu. Tym samym ustalenie w § 1 uchwały, jako priorytetowego zadania Wójta Gminy Raszyn, rozpoznania „*naruszeń* *obowiązujących przepisów przez użytkownika posesji, zlokalizowanej przy ul. Jarząbka 6 w Rybiu”* nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Skoro zadania te nie mogą być wykonywane przez gminę jako taką, to nie mogą być także wykonywane przez jej organy.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały działanie Rady Gminy Raszyn jest motywowane napływem do Rady licznych sygnałów dotyczących naruszania przez użytkownika posesji, położonej przy   
ul. Jarząbka 6 w Rybiu obowiązujących przepisów. W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 231 i 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ, natomiast, jeżeli nie jest właściwy do rozpatrzenia wniosku, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie wnioskodawcę. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Z kolei wniosek, o którym mowa w Dziale VIII k.p.a. ma na celu „ulepszenie istniejącego stanu rzeczy”. W szczególności może się on odnosić do ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Rada Gminy Raszyn w przypadku otrzymywania sygnałów - skarg lub wniosków winna była zastosować wskazane przepisy.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Sipiera*