



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP11.4131.1.772.2019

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 4 grudnia 2019 r.



Katowice, dnia 4 grudnia 2019 r.

Podpis elektroniczny
w dniu 04.12.2019
Wynik: OK Podpis: 161

Rada Gminy Kozy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/76/19 Rady Gminy Kozy z dnia 29 października 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Wójta Gminy Kozy w zakresie przeprowadzenia akcji „Kozy przyjazne środowisku”, w części określonej w § 2 oraz § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kozy na sesji w dniu 29 października 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie określenia kierunków działań dla Wójta Gminy Kozy w zakresie przeprowadzenia akcji „Kozy przyjazne środowisku”.

Przepisem § 1 uchwały Rada Gminy Kozy przyjęła ogólne wytyczne dla Wójta Gminy Kozy określające kierunki działań polegających na podjęciu wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań dążących do wyeliminowania z używania m.in.: pojemników, naczyń i kubków plastikowych w Urzędzie Gminy Kozy i jednostkach organizacyjnych gminy poprzez zastąpienie ich w miarę możliwości opakowaniami wielokrotnego użytku ze szkła lub metalu.

Przepisem § 2 Rada Gminy uszczegółowiła powyższe wytyczne przyjmując, że akcja „Kozy przyjazne środowisku” powinna polegać na konkretnych działaniach obejmujących w szczególności:

1) wyeliminowanie z użytku jednorazowych talerzy, sztućców, kubeczków i słomek z plastiku i zastąpienie ich wielorazowymi odpowiednikami,

2) zaprzestanie kupowania wody w plastikowych butelkach na rzecz szklanych butelek zwrotnych oraz promowanie spożywania wody z kranu lub ogólnodostępnego dystrybutora,

3) korzystanie z usług cateringu, w ramach którego poczęstunek nie jest podawany w plastikowych, ani styropianowych pojemnikach, tylko w opakowaniach wielokrotnego użytku lub podlegających procesowi recyklingu,

4) wykorzystanie w promocji gminy gadżetów i materiałów, które pochodzą lub podlegają procesowi recyklingu z dążeniem do rezygnacji z gadżetów plastikowych oraz rozważenie wykorzystywania wręczania gadżetów do okazji promowania ekologicznego trybu życia poprzez wręczanie bawełnianych toreb,

5) zrezygnowanie z używania jednorazowych plastikowych toreb, siatek i reklamówek,

6) unikania w miarę możliwości wykorzystywania folii do pakowania przesyłek,

7) korzystania z ekologicznych rozwiązań do pakowania przedmiotów,

8) ustawienie w budynkach Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych gminy koszy umożliwiających segregację śmieci z podziałem na frakcje z odpowiednimi oznaczeniami.

Przepisem § 3 uchwały Rada Gminy przewidziała, że akcja „Kozy przyjazne środowisku” powinna także obejmować działania edukacyjne skierowane do pracowników i mieszkańców.

Następnie przepisem § 4 uchwały Rada zobowiązała Wójta Gminy Kozy do przedstawienia Radzie Gminy Kozy informacji na temat przeprowadzonych działań, o których mowa w § 2 i § 3 do dnia 30 czerwca 2020 i następnie w okresach półrocznych.

W ocenie organu nadzoru uchwała w części § 2 i § 4 w sposób istotny narusza prawo, wobec czego konieczne staje się stwierdzenie jej nieważności w powyższym zakresie.

Kompetencję do podjęcia powyższej uchwały Rada Gminy Kozy wywiodła z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże żaden z tych przepisów nie umocowuje rady do uchwalenia dla organu wykonawczego tak konkretnych reguł postępowania, o jakich mowa w przepisach § 2 i § 4 uchwały. Wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy ustawy o samorządzie gminnym stanowią jedynie nomy o ogólnym charakterze i nie zawierają w swej treści żadnego upoważnienia do stanowienia o szczegółowych działaniach wójta. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przesądza o zakresie działania gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów. W ramach czego art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako jedno z zadań własnych gminy wymienia sprawę ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Z kolei zastrzeżenie wynikające z treści art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. W ocenie organu nadzoru natomiast, na dzień podjęcia uchwały nie istniał żaden szczególny przepis prawa, który zawierałby upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały dotyczącej wskazania Wójtowi Gminy konkretnych działań polegających na wprowadzeniu konkretnych ograniczeń i zakazów użytkowania danych przedmiotów.

Należy zauważyć, że rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Funkcję stanowiącą organ ten wypełnia poprzez stanowienie w sprawach określonych ogólnymi normami

kompetencyjnymi lub też normami uprawniającymi do podejmowania ściśle określonych działań (czynności prawnych). Wśród ogólnych norm kompetencyjnych przepisem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przypisano prawo do stanowienia o kierunkach działania wójta, które realizowane jest poprzez określanie ogólnych celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. W ramach stanowienia o kierunkach działania wójta rada gminy nie może jednak zobowiązywać organu wykonawczego do dokonania określonej czynności (podobnie w tym zakresie wypowiadały się sądy administracyjne: wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011r., sygn. akt III SA/Lu 454/10, wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 lutego 2010r., sygn. akt II SAB/Kc 1/10 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2012r., sygn. akt II SA/GI 594/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest uprawniona do stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności. Stanowienie o kierunkach działalności wójta nie obejmuje natomiast podejmowania przez radę gminy uchwał, w których to rada wydaje polecenie dotyczące konkretnego działania, którego podjęcie wymagane jest od organu wykonawczego gminy. Takie działanie bowiem jest ograniczaniem samodzielności organu wykonawczego i wchodzeniem w zakres jego kompetencji. Uchwała takiej treści zawsze stanowić będzie istotne naruszenie prawa. Uprawnienie rady do wytyczania kierunków działania wójta sprowadza się 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 – zobowiązują do przeprowadzenia ściśle i konkretnie określonych czynności.

Należy zauważyć, że uchwały zawierające wytyczne dla organu wykonawczego – jako akty kierownictwa wewnętrznego – zawsze w mniejszym lub większym stopniu ingerują 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/GI 575/08 CBOSA). 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. W wyroku z dnia 26 listopada 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (sygn. akt II SA/Op 356/09) orzekł, że: "nie budzi wątpliwości, że cytowany przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera kompetencję rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu. Podejmowanie uchwał w tym przedmiocie należy do aktów wydawanych w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne dla tego organu. Należy jednak zauważyć, że wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. 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 wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy (porównaj P. Chmielnicki [w:] red. P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2007, str. 217 - 218). Jeśli chodzi natomiast o realizowanie przez radę gminy funkcji kontrolnej, to -

jak wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - organ ten kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zasady i tryb działania tej komisji – stosownie do art. 18a ust. 5 ustawy – określa statut gminy. Należy zauważyć, że pomimo uczynienia rady gminy organem kontrolnym, ustawodawca nie wyposażył tego organu w środki o charakterze nadzorczym, w ramach których radzie przysługiwałoby uprawnienie do imperatywnego wzywania organu wykonawczego do określonego zachowania.

W kontekście powyższych wyjaśnień trzeba zauważyć, że kwestionowany § 2 uchwały, zobowiązujący Wójta do podjęcia szczegółowo określonych działań prowadzących do rezygnacji z użytkowania materiałów plastikowych na rzecz materiałów podlegających procesowi recyklingu, wkracza w kompetencje organu wykonawczego i nie może być uznany jedynie jako określający kierunki działania wójta. W przeciwieństwie do treści § 1 i § 3 uchwały zawierających jedynie ogólny postulat skierowany do Wójta podjęcia wszelkich prawnie dopuszczalnych działań (w tym edukacyjnych) dążących do wyeliminowania z używania materiałów sztucznych, przepis § 2 uchwały zawiera konkretne nakazy postępowania, co w ocenie organu nadzoru jest niedopuszczalne. Do podobnych wniosków prowadzi analiza § 4 uchwały, z treści którego wynika zobowiązanie Wójta Gminy do informowania Rady o postępach przeprowadzonych działań w powyższym zakresie. Zdaniem organu nadzoru, regulacja ta stanowi zbyt daleką ingerencję w swobodę działania organu wykonawczego.

Rada Gminy, która mocą uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Gminy - odpowiadał wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść postanowienia uchwały musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie.

Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone" (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Reasumując, ponieważ w przedmiotowej sprawie na dzień podjęcia uchwały żaden powszechnie obowiązujący akt prawny rangi ustawowej nie upoważniał Rady Gminy do podjęcia takich regulacji prawnych, które w sposób szczegółowy mogłyby narzucać organowi wykonawczemu określony model postępowania, to Rada przyjmując przedmiotową uchwałę w zakresie jej § 2 i § 4, naruszyła w sposób istotny prawo.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności ww. uchwały we wskazanej części należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego