



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr L/277/2023 Rady Gminy Jemielno z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie zlecenia przygotowania kontrraportu środowiskowego.**

### Uzasadnienie

Rada Gminy Jemielno, na sesji w dniu 22 marca 2023 r., podjęła m.in. uchwałę nr L/277/2023 w sprawie zlecenia przygotowania kontrraportu środowiskowego, zwaną dalej również „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 28 marca 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na zobowiązaniu organu wykonawczego gminy do podjęcia konkretnych działań.**

Rada Gminy Jemielno w § 1 uchwały zobowiązała Wójta Gminy Jemielno do zlecenia sporządzenia kontrraportu w sprawach oddziaływania na środowisko „Zakładu odzysku surowców z paneli oraz innych urządzeń i ich elementów składowych”, który planuje postawić Agromix sp. z o.o. na działce 145/1 obręb Cieszyny, Gminy Jemielno.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że w podstawie prawnej uchwały nie wskazano żadnego konkretnego przepisu, na podstawie którego uchwała ta mogłaby zostać podjęta. Artykuł 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Zdaniem organu nadzoru, cytowany przepis jest normą generalną i wyraźnie wskazuje, iż rada gminy, podejmując w oparciu o ten przepis uchwałę, powinna każdorazowo i dodatkowo wskazać przepis szczególny upoważniający do konkretnego działania. Oznacza to, że podstawa prawna uchwały została wadliwie sformułowana. Jednocześnie stwierdzone uchybienie w powyższym zakresie nie stanowi bezpośredniej przyczyny wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W obowiązującym bowiem stanie prawnym organ stanowiący gminy ma możliwość stanowienia o kierunkach działania wójta, co wyrażone zostało w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Należy jednak podkreślić, że przepis ten pozwala na stanowienie jedynie o „kierunkach” działania organu wykonawczego.

Tymczasem w uchwale „zobowiązano” Wójta Gminy Jemielno do zlecenia sporządzenia kontrraportu w sprawach oddziaływania na środowisko „Zakładu odzysku surowców z paneli oraz innych urządzeń i ich elementów składowych”, który planuje postawić Agromix sp. z o.o. na działce 145/1 obręb Cieszyny, Gminy Jemielno.

Nie ulega zatem wątpliwości, że Rada Gminy Jemielno przekroczyła swoje ustawowe kompetencje, gdyż (posługując się sformulowaniem „zobowiązuje”) nie stanowiła o kierunkach działania Wójta, lecz nałożyła na niego ściśle określone jednostkowe obowiązki prawne w postaci sporządzenia kontrraportu w sprawie oddziaływania na środowisko.

Uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego oznacza prawo do wytyczania celów oraz priorytetów, którymi powinien się kierować podczas realizacji zadań. Nie może ono jednak wkraczać w zakres kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu z mocy ustawy (np.

reprezentowanie gminy, zarządzanie drogami gminnymi), zwłaszcza sprowadzać się do wskazania konkretnych spraw, którymi miałby zająć się organ wykonawczy, a tym bardziej do określenia terminu na ich załatwienie oraz sposobu podejmowania konkretnych działań związanych z ściśle określoną sprawą.

Rada może wyrazić w formie uchwały oczekiwanie, że organ wykonawczy zajmie się konkretnym problemem, jednak nie może zobowiązywać wójta do podjęcia konkretnych działań w tym zakresie, ani wyznaczać terminu, w którym jej oczekiwania miałyby zostać spełnione.

Powyższe stanowisko wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r.: *Wykładnia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie może ograniczyć się tylko do możliwych kontekstów językowych zwrotu "stanowienia o kierunkach jego działania", lecz musi uwzględniać również dyrektywy wykładni systemowej, co winno obejmować zespół przepisów określających ustrój gminy i jej organów oraz ich wzajemne powiązania i relacje prawne (art. 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zawartego w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zwrotu "stanowienie o kierunkach jego działania" wynika, iż uchwała rady gminy adresowana do wójta nie może dotyczyć konkretnej sprawy i wskazania sposobu jej załatwienia, tj. określenia skonkretyzowanego zadania, które wójt winien załatwić. Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdują aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy. Jest to w pewnym sensie przepis zapewniając koordynację działań obu organów gminy.* (sygn. akt III OSK 4140/21).

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 11 lipca 2022 r. wskazując - *Oceniając zarzut naruszenia prawa materialnego – art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. wyjaśnić należy, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny 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.* (sygn. akt III OSK 3563/21).

Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały, jako istotnie naruszającej art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**