



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

URZĄD GMINY LUBOMINO  
PUNKT KANCELARYJNY  
W PLYNĘŁO

2019 -04- 11

Nr z dz. k. 1869 Ilość...  
podpis...

Olsztyn, 8 kwietnia 2019 r.

PN.4131. 197 .2019

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), **stwierdzam nieważność uchwały Nr V/29/2019 Rady Gminy Lubomino z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie kierunków działania Wójta Gminy Lubomino, dla zapewnienia obsługi prawnej Rady Gminy Lubomino.**

### UZASADNIENIE

Przekazaną organowi nadzoru w dniu 7 marca 2019 r. uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Lubomino, powołując się m.in. na art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w § 1 zobowiązała Wójta Gminy Lubomino do zapewnienia Radzie Gminy Lubomino dodatkowej obsługi prawnej, niezależnej od podmiotu pełniącego obsługę prawną dla innych organów Gminy. W § 2 uchwały udzielono Przewodniczącemu Rady pełnomocnictwa do wskazania osoby mającej prowadzić obsługę prawną Rady Gminy Lubomino.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała Rady Gminy Lubomino w sposób rażąco narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl powołanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach ustalenia wynagrodzenia wójta (burmistrza), stanowienia o kierunkach jego działania oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności. Zgodnie z akceptowanym przez organ nadzoru stanowiskiem, wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15, cytowany wyżej przepis upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, nie zaś 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 realizowane. 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 w zakres działania organu wykonawczego gminy. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych, ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.

Analiza treści przedmiotowej uchwały wskazuje tymczasem, iż Rada Gminy Lubomino, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w istocie nałożyła na Wójta Gminy Lubomino obowiązek wykonania określonych działań, dotyczących zapewnienia Radzie Gminy Lubomino dodatkowej obsługi prawnej, niezależnej od podmiotu pełniącego obsługę prawną Gminy.

W ocenie organu nadzoru, zakres postanowień badanej uchwały znacząco wykracza poza dopuszczalną treść tzw. uchwały kierunkowej. Nie jest ona bowiem aktem o normującym pewną

ogólna strategię w odniesieniu do zadań gminy realizowanych przez burmistrza, lecz zawiera adresowane do niego nakazy wykonania konkretnych działań, w tym przyjęcia określonych rozwiązań o charakterze technicznym.

Abstrahując od powyższych rozważań, wskazać należy na samoistną wadliwość postanowienia § 2 uchwały, mocą którego Rada Gminy Lubomino udzieliła swojemu Przewodniczącemu pełnomocnictwa do wskazania osoby mającej prowadzić obsługę prawną tej Rady. Po pierwsze, postanowieniem tym Rada naruszyła kompetencje organu wykonawczego gminy, zgodnie bowiem z unormowaniem art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt w drodze zarządzenia nadaje regulamin organizacyjny określający organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny. Nadto, jako kierownikiem urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Co prawda art. 21a ww. ustawy wprowadza wyjątek od tej zasady, stanowiąc, iż przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. Niemniej uprawnienie to łączy się jedynie z realizacją obowiązków przewodniczącego rady i nie można go w żaden sposób łączyć z kompetencją do zatrudniania, czy też wskazywania konkretnego pracownika, mającego wykonywać polecenia służbowe przewodniczącego. W myśl zasady wyrażonej w art. 19 ust. 2 ww. ustawy, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Ponadto, nie można pominąć faktu, iż kwestia zatrudniania pracowników w jednostce samorządu terytorialnego, została uregulowana przez ustawodawcę w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.). Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy, zasadą jest wyłanianie kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Upoważnienie przewodniczącego organu stanowiącego gminy do samodzielnego wyboru osoby mającej sprawować obsługę prawną rady, należy uznać z nieliczące z tą zasadą.

W świetle powyższego, kwestionowana uchwała w zaprezentowanym kształcie, w istotny sposób narusza obowiązujące normy prawne, co powoduje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego przez stwierdzenie jej nieważności w całości.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.**

Otrzymuje:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lubomino
2. Wójt Gminy Lubomino.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Ciojecki*