



Białystok, 24 września 2009 r.

NK.II.DM.0911-137 /09

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/128/09 Rady Gminy Miastkowo z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Miastkowo przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

## UZASADNIENIE

W dniu 31 sierpnia 2009 r. Rada Gminy Miastkowo podjęła uchwałę Nr XXII/128/09 w sprawie udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Miastkowo przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie, która w dniu 4 września 2009 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż niniejsza uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 11 września 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Gminy Miastkowo mocą postanowień § 1 badanej uchwały udzieliła radcy prawnemu pełnomocnictwa do reprezentowania organu stanowiącego gminy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie, w sprawie ze skargi spółki cywilnej na uchwałę Nr XV/78/08 Rady Gminy Miastkowo z dnia 25 września 2008 r. dotyczącą ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży oraz warunków sprzedaży tych napojów.

W ocenie organu nadzoru przyjęcie przez Radę Gminy powyższej regulacji **zostało dokonane bez podstawy prawnej**, stanowiąc tym samym rażące naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej, do których zalicza się również organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa.

Należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 165 ust. 1 i art. 169 ust. 1 Konstytucji RP **jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną** oraz wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) potwierdza w art. 2 ust. 2 konstytucyjną zasadę, że gmina jest jednostką samodzielną i ma osobowość prawną. W świetle w/w ustawy organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), natomiast rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym, której zakres spraw powierzonych do wyłącznej właściwości określa art. 18 tej ustawy.

**Gmina jako podmiot** posiadający osobowość prawną ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna działa przez swoje organy, których zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania determinują przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Bezspornym jest, iż gminę reprezentuje na zewnątrz, zgodnie z art. 31 w/w ustawy, organ wykonawczy gminy. Reprezentacja, o jakiej mowa w przywołanym wyżej przepisie oznacza m.in. wnoszenie w imieniu gminy środków prawnych i uczestniczenie w jej imieniu w czynnościach procesowych, w tym przed sądem administracyjnym (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2000 r., sygn. akt I SA 720/99, Lex nr 78947). Jest to reprezentacja jednoosobowa, która oznacza, że w procesie wyrażania woli **przez osobę prawną** decydujące znaczenie ma oświadczenie woli złożone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Miastkowo podjęta została na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Jest to tzw. domniemanie kompetencji rady, które służy rozdzieleniu jej kompetencji od uprawnień innych organów gminy i ma wyraźne granice, wyznaczone zakresem działania gminy. Zatem, rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 w/w ustawy) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 w/w ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą



do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

Podkreślenia wymaga zatem stanowisko, iż organy jednostek samorządu terytorialnego powinny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92). Dyspozycja normy prawnej, powołanego w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały, przepisu art. 175 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) wskazuje podmiot właściwy do sporządzenia skargi kasacyjnej i nie odnosi się w żaden sposób do instytucji pełnomocnictwa procesowego.

W związku z powyższym, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przyjęte w przedmiotowej uchwale przez Radę Gminy uregulowanie nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa bowiem kompetencja do ustanowienia pełnomocnika procesowego jako czynność związana z szeroko rozumianą reprezentacją gminy na zewnątrz należy wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Zatem, kompetencja ta przysługuje niepodzielnie Wójtowi Gminy Miastkowo i to do tego organu należy decyzja o ewentualnym ustanowieniu pełnomocnika procesowego. Na uwagę zasługuje w tym zakresie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 441/08, zgodnie z którym „rada nie ma jakichkolwiek uprawnień do występowania w sprawach sądowych w charakterze strony, bo legitymacja służy tylko gminie, której jest organem. Nie ma przy tym uprawnienia do reprezentowania gminy, gdyż w tej materii jasny jest przepis art.31 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniający do tego wyłącznie organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta)”.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/128/09 Rady Gminy Miastkowo z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Miastkowo przed Naczelnym Sądem administracyjnym w Warszawie, jest zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:  
Rada Gminy Miastkowo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

  
Lidia Stupak  
DYREKTOR WYDZIAŁU NADZORU I KONTROLI