

**BIURO RADY
WPLYNEŁO**

dn. 2018 -03- 26

Nr rejestru *G.B.0003 M. 2018*

Przekazano

oryginał interpelacji
znajduje się w protokole
sejmu z dnia 26 03. 2018 r.

Darłowo, dnia 26.03.2018 roku
(dzień, miesiąc, rok)

**Urząd Gminy Darłowo
WPLYNEŁO**

dn. 2018 -03- 26

Nr rejestru *4646.2018*

Przekazano *KW/RP*

Edmund Surdel
/imię i nazwisko radnego/

Treść interpelacji

W związku z sytuacją która dotyczy złożenia skarg kasacyjnych w dniu 28 lutego 2018r. przez Wójta Gminy Darłowo w imieniu Rady Gminy Darłowo od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie które stwierdzają nieważność zaskarżonych uchwał a mianowicie uchwały Rady Gminy Darłowo z dnia 26 listopada 2008 r. nr XXI/285/2008 – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 stycznia 2018r, uchwały Rady Gminy Darłowo z dnia 26 listopada 2008 r. nr XXI/286/2008 – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 stycznia 2018r., uchwały Rady Gminy Darłowo z dnia 26 listopada 2008 r. nr XXI/287/2008 – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 stycznia 2018r., uchwały Rady Gminy Darłowo z dnia 26 listopada 2008 r. nr XXI/288/2008 – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 stycznia 2018r., chciałbym zająć stanowisko w wyż/ wym. sprawie. Chciałbym nadmienić, że skargi do WSA Szczecin na w/wym. cztery uchwały z 2008r. wniósł prokurator okręgowy w Koszalinie.

O fakcie złożenia skarg kasacyjnych dowiedziałem się 15 marca ale nie od Wójta Gminy Darłowo. Po skontaktowaniu się z przewodniczącym rady gminy, wiceprzewodniczącym rady gminy, i dwoma radnymi okazało się, że nic o tym fakcie też nie wiedzą. Złożyłem więc wniosek do Wójta Gminy Darłowo o udostępnienie mi kopii tych skarg kasacyjnych. Po otrzymaniu kopii okazało się, że fakt złożenia skarg kasacyjnych do NSA faktycznie miał miejsce. Zostałem też poinformowany, że podstawą do takiego działania jest uchwała nr XVI/136/2012 Rady Gminy Darłowo z dnia 30 stycznia w sprawie udzielenia upoważnienia Wójtowi Gminy Darłowo przed sądami administracyjnymi.

Zastanawia mnie sprawa, że cała procedura złożenia skarg kasacyjnych odbyła się poza wiedzą rady gminy w imieniu której Pan Wójt występował . Nigdy nie ukrywałem i kilkakrotnie na temat zmian w mpzp gminy, które uchwaliła Rada Gminy w 2008r. wypowiadałem się i na komisjach i sesjach, że plany te mają wadę prawną i powinny być usunięte z obiegu prawnego. Miałem do tego podstawy między innymi wyrok NSA z dnia 10 maja 2011r. i jego uzasadnienie dotyczący uchwały z dnia 26 listopada nr XXI/289/2008. Na pewno nie zagłosowałbym za składaniem skarg kasacyjnych do NSA. Procedurę złożenia skarg regulują przepisy Ustawy z 8 marca 1990r o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) a mianowicie art. 31, który brzmi: „Wójt lub burmistrz organizuje pracę zarządu kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ja na zewnątrz”, art. 98 ust. 1, który brzmi: „ Rozstrzygnięcie organu nadzorczego dotyczące gminy a także stanowisko zajęte w trybie art. 89 podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia” oraz art. 98 ust. 3 który brzmi: „ Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek komunalny, których interes prawny uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą wniesienia skargi jest uchwała organów gminy”.

Interpretując w/wym. artykuły ustawy można stwierdzić , że wójt reprezentuje gminę na zewnątrz i w tym zakresie ma niewątpliwie legitymację skargową oraz że uzyskanie uprawnienia do złożenia skargi sądowej przez gminę następuje po

uzyskaniu podstawy jaką jest uchwała organu, którego skarżone orzeczenie dotyczy. Innymi słowy ujmując, wnoszenie skargi sądowej bez takiej uchwały jest bezpodstawne, a więc także niedopuszczalne. W związku z powyższym nie potrzebna jest jakakolwiek uchwała w tym zakresie ponieważ postępowanie wójta przed sądami administracyjnymi wynika bezpośrednio z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Upoważnienie którym jest uchwała nr XVI/136/2012 Rady Gminy Darłowo z dnia 30 stycznia w sprawie udzielenia upoważnienia Wójtowi Gminy Darłowo przed sądami administracyjnymi nie mówi że wójt ma prawo decydować czy taką skargę złożyć, czy też nie. W podstawie tej uchwały nie wymienia się art. 31 i 98 ustawy o samorządzie gminny które są kluczowe w tej sprawie tylko art. 18 ust. 2 pkt. 15 który brzmi: art. 18 – „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy o ile ustawy nie stanowią inaczej”, ust. 2 – „do wyłącznej właściwości rady gminy należą” ;, pkt. 15 – „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym są ogólne i nie precyzują jak wójt gminy powinien postąpić w przeciwieństwie do art. 31 i art. 98 tejże ustawy.

Mógłbym przytoczyć jeszcze kilka przykładów też wynikających z wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnych Sądów Administracyjnych w Polsce które prowadziły tego typu sprawy i wydawały wyroki. We wszystkich przypadkach Wójt Gminy powinien otrzymać zgodę od rady gminy w formie uchwały na złożenie skargi kasacyjnej każdorazowo w konkretnej sprawie.

W związku z powyższy uzasadnieniem uważam, że zostałem pozbawiony prawa wypowiedzenia się na temat złożenia skarg.

Chciałbym się zapytać Pana wójta czym kierował się Pan podejmując takie decyzje i dlaczego rada gminy w imieniu której Pan występował nie otrzymała informacji o fakcie złożenia skarg kasacyjnych do NSA i dlaczego nie zostało to postawione w formie projektu uchwały na komisjach a w rezultacie na sesji i poddane pod głosowanie.

RADNY RADY GMINY DARŁOWO
Edmund Sufin
.....
/podpis i pieczęćka radnego/

Interpelację przekazano do realizacji:

.....

za pośrednictwem Referatu Samorządowego – Biura Rady Gminy

.....
/podpis i pieczęćka
Przewodniczącego Rady Gminy Darłowo/

**UCHWAŁA NR XVI/136/2012
RADY GMINY DARŁOWO**

z dnia 30 stycznia 2012 r.

w sprawie udzielenia upoważnienia Wójtowi Gminy Darłowo do reprezentowania Rady Gminy Darłowo przed sądami administracyjnymi.

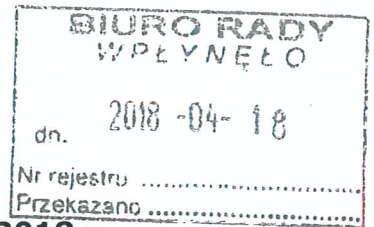
Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, zm.: Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806; z 2003 r.: Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz.1457; z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337; z 2007 r. Nr 48 poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz.1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230; z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, z 2006 r. Nr 208, poz. 1536, Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831, z 2008 r. Nr 216, poz. 1367, z 2009 r. Nr 53, poz. 433, Nr 144, poz. 1179, Nr 216, poz. 1676, Nr 221, poz. 1736, Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 36, poz. 196, Nr 122, poz. 826, Nr 197, poz. 1307, Nr 172, poz. 1228, z 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 34, poz. 173, Nr 76, poz. 409) Rada Gminy Darłowo uchwała, co następuje:

§ 1. Upoważnia się Wójta Gminy Darłowo do reprezentowania Rady Gminy Darłowo przed sądami administracyjnymi w sprawach ze skarg na uchwały Rady Gminy Darłowo.

§ 2. Niniejsze pełnomocnictwo upoważnia Wójta Gminy Darłowo do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania sądowego w tym w szczególności do udzielania odpowiedzi na skargi i sporządzania skarg kasacyjnych, oraz do ustanawiania pełnomocników procesowych.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY DARŁOWO
Jarosław Michalski



Opinia prawna
w odpowiedzi na interpelację z dnia 26 marca 2018 r.

Radnego Gminy Darłowo
Pana Edmunda Surdela

Udzielając odpowiedzi na zakres przedmiotowy interpelacji Pana Edmunda Surdela – Radnego Rady Gminy Darłowo – wskazać należy w pierwszej kolejności, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej: „p.p.s.a.”) ma **wójt** (burmistrz, prezydent miasta).

Następnie podnieść należy, że nie budzi najmniejszych wątpliwości pogląd że **podmiotem władzy publicznej jest gmina, mająca osobowość prawną**. Ma ona zatem zdolność sądową, dokonuje czynności w postępowaniu sądowym przez organy albo osoby upoważnione do dokonywania czynności w jej imieniu. W strukturze gminy organami są **rada**, jako organ stanowiący i **wójt** (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy, zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone oraz rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. **Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publiczno i cywilnoprawnej, jest wójt a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone** (vide: uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12 i z 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15).

Jednocześnie, zgodnie z treścią art. 28 § 1 p.p.s.a., to osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu. Wymogi posiadania zdolności sądowej oraz zdolności procesowej zaliczane są do tzw. przesłanek procesowych. Okoliczności te sąd bierze pod uwagę w każdym stanie sprawy (post. NSA z 25.09.2014 r., FSK 298/13, Legalis).

Określenie organów upoważnionych do działania w imieniu danej jednostki organizacyjnej wynika bądź aktów prawnych powołujących do życia taką jednostkę lub regulujących jej funkcjonowanie, bądź w przypadku braku stosownych regulacji ustawowych – z aktów określających wewnętrzną strukturę wspomnianej jednostki i kompetencje jej organów (...). **Tytułem przykładu organem właściwym do działania w imieniu gminy jest wójt** (burmistrz, prezydent miasta) (vide: J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, rad. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 212).

Zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy, zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. **Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publicznie i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone.**

Odpowiadając na wątpliwości Pana Edmunda Surdela – Radnego Rady Gminy Darłowo, wskazuję, że zgodnie z zapisami norm prawnych art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej "u.s.g." to **wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz**. Art. 31 u.s.g. daje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) status reprezentanta gminy, z czego wynika, iż tym samym jest on przedstawicielem swojej gminy. Za takim szerokim rozumieniem przedstawicielstwa przemawia art. 30 § 3 k.p.a., w myśl którego w postępowaniu administracyjnym strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli (vide: T. Moll, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 545).

Zatem zdolność sądowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym przysługuje gminie, a nie jej organom. Nie można z faktu działania gminy za pomocą organu stanowiącego i wykonawczego wyprowadzać tezy o przyznaniu tym samym

zdolności sądowej w postępowaniu sądowym osobno każdemu z organów samorządu terytorialnego, a nie samym gminom. **Zdolność sądowa właściwego organu gminy, w tym rady reprezentowanej przez przewodniczącego, nie jest determinowana jego zadaniami, skoro zadania te przyznane są gminie jako takiej, gminę zaś reprezentuje wójt** (vide: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 7 sędziów NSA W-wa z dnia 13 listopada 2012 r. I OPS 3/12).

Wójt, jako ustawowy przedstawiciel gminy na podstawie art. 31 u.s.g. składa w jej imieniu oświadczenia woli. **Przejawem takiej woli może być udzielenie pełnomocnictwa, stanowi ono bowiem jednostronną czynność prawną, upoważniającą. Natomiast z treść art. 31 u.s.g. nie wynikają jakiegokolwiek ograniczenia podmiotowe w odniesieniu do osób, którym wójt może udzielić takiego pełnomocnictwa** (vide: T. Moll, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 547 za A. Żmudzińska, *Relacje pomiędzy gminą jako właścicielem nieruchomości lokalowej a trwałym zarządcą w ramach wspólnoty mieszkaniowej – wybrane zagadnienia*, Rejent 2008, nr 11, s. 107).

Jak stanowi z kolei art. 175 § 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego (...). Skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym o wysokim stopniu sformalizowania – stąd wynika ustanowiony przez art. 175 § 1 p.p.s.a. **tzw. przymus adwokacko-radcowski** przy jej sporządzaniu. Ustawowe określenie dopuszczalności sporządzenia skargi kasacyjnej wyłącznie przez profesjonalnych pełnomocników prawnych jest związane z wysokimi wymogami formalnymi skargi kasacyjnej. Przez sporządzenie skargi kasacyjnej rozumienie się nie tylko jej napisanie, ale także podpisanie (...) (vide: J. Drachal, A. Wiktorowska, R. Stankiewicz, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, rad. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 702).

Mając na uwadze powyższe w sprawie składania skarg kasacyjnych, o których mowa w interpelacji Pana Edmunda Surdela – Radnego Rady Gminy Darłowo, **zostały zachowane wszelkie procedury formalne w zakresie realizowania zapisów norm prawnych, które obowiązują samorząd Gminy Darłowo.**

W związku z przyjętą praktyką w Biurze Rady Gminy Darłowo, po wpływie do Biura Rady skargi osoby trzeciej na daną uchwałę Rady Gminy Darłowo – jest ona niezwłocznie przekazywana do Wójta Gminy Darłowo, celem dalszego procedowania. Biuro Rady Gminy Darłowo w treści korespondencji, którą sygnuje Przewodniczący Rady Gminy, powołuje się na obowiązującą uchwałę Rady Gminy Darłowo z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Wójtowi Gminy Darłowo do reprezentowania Rady Gminy Darłowo przed sądami administracyjnymi. Przywołanie tej uchwały w korespondencji pomiędzy Radą Gminy Darłowo, a Wójtem należy uznać za słuszne, albowiem uchwała stwarza dodatkową legitymację dla Wójta Gminy Darłowo do reprezentowania Gminy Darłowo, w tym Rady Gminy Darłowo.

Jednakże w tym miejscu wskazać należy, że nawet brak obowiązywania takowej uchwały – implikowałby skutek w postaci tego, że skarga na jakąkolwiek uchwałę Rady Gminy Darłowo – zostałaby przekazana również niezwłocznie Wójtowi, jako podmiotowi uprawnionemu do reprezentowania Gminy Darłowo, z mocy u.s.g.

Abstrahując od powyższego, wskazać należy, iż w chwili obecnej nie ma jakichkolwiek przesłanek faktycznych i prawnych, aby twierdzić, że uchwała Rady Gminy Darłowo z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie udzielenia upoważnienia Wójtowi Gminy Darłowo do reprezentowania Rady Gminy Darłowo przed sądami administracyjnymi jest obarczona jakąkolwiek wadą prawną. **Uchwała jest aktem prawnym obowiązującym, zgodnie z zakresem przedmiotowym zawartego w niej upoważnienia.**

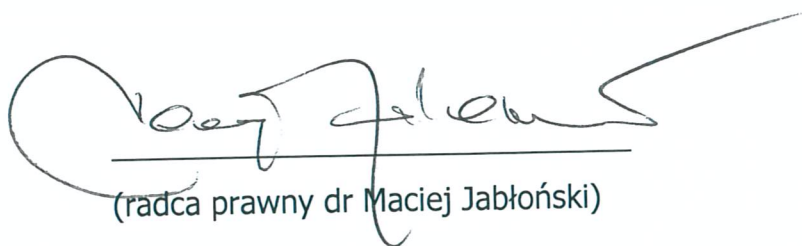
Zatem, jeżeli z przywołanych zapisów norm prawnych u.s.g i p.p.s.a. oraz wskazanego orzecznictwa wynika wprost, że organem który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publiczno i cywilnoprawnej, jest wójt a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone – wszelkie działania mające na celu ochronę interesu gminy oraz wyczerpania drogi sądowo-administracyjnej spoczywają na wójcie.

Wójt udzielając pełnomocnictwa, które znajduje się w aktach spraw, które są przedmiotem skargi kasacyjnej, jak również w innych sprawach dotyczących uchwał Rady Gminy Darłowo wskazuje, że (...) działa w imieniu Gminy Darłowo – Rady Gminy Darłowo, ze względu na fakt, że dana skarga zostaje skierowana do Rady Gminy oraz ze względu na fakt, że to Wójt reprezentuje Gminę Darłowo na zewnątrz, zgodnie z art. 31 u.s.g.

Konkludując, wątpliwości prawne Pana Edmunda Surdela – Radnego Rady Gminy Darłowo nie są w żadnym zakresie zasadne, albowiem podejmowane przez Wójta Gminy Darłowo działania procesowe wyczerpywały zapisy norm prawnych wskazanych powyżej, a informacja techniczna o fakcie złożenia skarg kasacyjnej została przekazana podobnie, jak same skargi niezwłocznie wszystkim zainteresowanym; z uwzględnieniem faktu, że złożenie skarg nastąpiło w okresie pomiędzy kolejnymi sesjami Rady Gminy Darłowo.

Podkreślić należy również, że zaskarżone uchwały dotyczą planów zagospodarowania przestrzennego i uchwał Rady Gminy Darłowo je ustanawiających. Zatem brak wyczerpania drogi sądowej przez Wójta Gminy Darłowo, w mojej ocenie, wiązałyby się z zarzutem niedopełnienia obowiązków przez samego Wójta Gminy Darłowo.

Tym samym złożenie skarg kasacyjnych oparte było na przesłankach faktycznych i prawnych oraz stanowiło właściwą realizację zadań Wójta Gminy Darłowo.


(radca prawny dr Maciej Jabłoński)