



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.37.2023.EB

Bydgoszcz, 22 września 2023 r.

P.A. Głowa

Pan
Stanisław Budzyński
Burmistrz
Miasta Lubraniec



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR 81/2023

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/437/2023 Rady Miejskiej w Lubrańcu z dnia 18 sierpnia 2023 r. w sprawie podjęcia działań na rzecz zagospodarowania działki nr 694/20 w obrębie geodezyjnym Miasto Lubraniec w celu wytyczenia drogi.

Uzasadnienie

W dniu 18 sierpnia 2023 roku Rada Miejska w Lubrańcu podjęła uchwałę nr XLVI/437/2023 w sprawie podjęcia działań na rzecz zagospodarowania działki nr 694/20 w obrębie geodezyjnym Miasto Lubraniec w celu wytyczenia drogi.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 sierpnia 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 7 września 2023 r. znak: WNK.DW.IV.4131.37.2023.EB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W wyznaczonym terminie Miasto Lubraniec nie ustosunkowało się do przedstawionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego kwestii. Zgodnie z treścią § 1 i § 2 uchwały, organ stanowiący miasta przyjął: "Zobowiązuje się Burmistrza Lubrańca do podjęcia wszelkich działań w celu zagospodarowania działki nr 694/20 w obrębie geodezyjnym Miasto Lubraniec tj. wytyczenie i zaliczenie do kategorii dróg gminnych drogi przebiegającej przez tę działkę. Zobowiązuje się Burmistrza Lubrańca do zapewnienia w budżecie gminy Lubraniec na 2024 rok środków finansowych na opracowanie dokumentacji technicznej i przeprowadzenie na jej podstawie robót drogowych". W tym miejscu należy przywołać jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej – konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), która statuuje zakaz domniemania kompetencji prawotwórczych organu i nakazuje jednocześnie, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (vide: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r, sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3 poz. 29). Zakaz wykraczania poza zakres

swoich kompetencji odnosi się do wszelkich form działalności organów władzy, bez względu na to czy mają charakter władczy, czy nie władczy, intencyjny, czy konkretny (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Ustanowione w tym artykule domniemanie właściwości rady we wszystkich sprawach w zakresie działania gminy należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą, nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP). Takie działania rady jest w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 29 czerwca 2023 r. sygn. akt. III SA/Łd 157/23 (publ. Lex nr 3579842) postanowił: „Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.), natomiast organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 u.s.g.). Ustawa zasadnicza oraz u.s.g. rozróżniają zatem w sposób wyraźny organy stanowiące i wykonawcze gminy. Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" oznacza, że rada gminy - jako organ kolegialny - podejmuje działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1) lub kontrolą (art. 18a ust. 1); organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. B. Dolnicki, Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, "Samorząd Terytorialny" 2007, nr 1-2, s. 50; wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 274/14 LEX nr 1480899; wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., II SA/Op 184/08 LEX nr 509686, wyrok WSA w Łodzi z 8 marca 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 627/15 LEX nr 1804265)". Podobne stanowisko zajął WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 października 2018 roku sygn. akt II SA/Op 378/18.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru rada miejska nie posiadała ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały o takiej treści tj. nakładającej na burmistrza obowiązek wykonania określonych czynności (wytyczenia i zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, sporządzenia dokumentacji projektowej i zabezpieczenia w budżecie na 2024 rok środków finansowych na jej budowę).

Upoważnienie takie nie wynika bowiem z przepisu art. 18 ust. 1 u.s.g., ani też z art. 18 ust. 2 pkt 2 cytowanej ustawy (stanowienie o kierunkach działania wójta, burmistrza, prezydenta), której rada

miejaska wprowadzie w podstawie prawnej nie przywołała, jednakże, co należy podkreślić, przepis ten także nie stanowi podstawy do wydawania wiążących dyspozycji, dotyczących przygotowania i realizacji konkretnej inwestycji drogowej.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiskiem „to, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej) nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 SamGminU właśnie organowi wykonawczemu” (wyrok NSA z 14 października 2009 r. I OSK 347/09)”, (vide: wyrok NSA z 9 września 2021 r. sygn. akt III OSK 2519/21). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 6 marca 2018 sygn. akt II SA/Bd 882/17 uznał że: „(...) przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych, np. o charakterze programowym, intencyjnym (tak wyrok NSA z 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11 oraz „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz” Bogdan Dolnicki (red), Monika Augustyniak, Renata Cybulska, Jadwiga Glumińska-Pawlic, Joanna Jagoda, Roman Marchaj, Czesław Martysz, Andrzej Matan, Tomasz Moll, Anna Wierzbicka)”. Podjęta przez Radę Miejską Lubrańca uchwała takiego charakteru nie ma.

W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że w art. 30 ust. 2 pkt 2 cytowanej wyżej ustawy przewidziano, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków finansowych do wykonania uchwały, ustalenie terminu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów. A zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podejmowanie decyzji w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie ma być realizowane zadanie wynikające z uchwały rady. Skoro to wójt (burmistrz, prezydent) w oparciu o przepis art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g. decyduje o sposobie wykonania uchwał rady miasta, to rada nie miała uprawnień do formułowania wiążących poleceń czy nakazów konkretnego sposobu działania organowi wykonawczemu w sferze realizacji wskazanych w uchwale zadań inwestycyjnych.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Lubrańcu, podejmując w dniu 18 sierpnia 2023 r. uchwałę nr XLVI/437/2023 w sprawie podjęcia działań na rzecz zagospodarowania działki nr 694/20 w obrębie geodezyjnym Miasto Lubraniec w celu wytyczenia drogi naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI
Bogdan
Mikołaj Bogdanowicz