



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 października 2024 r.

WP-I.4131.203.2024

Rada Miejska w Osiecku

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Osiecku z dnia 30 września 2024 r. Nr VI/57/2024 w sprawie rozpatrzenia wniosku dotyczącego modernizacji ulic: Wierzbowa, Sosnowa, Wrzosowa oraz Działkowa w miejscowości Pogorzel.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 30 września 2024 r. Rada Miejska w Osiecku podjęła uchwałę Nr VI/57/2024 w sprawie rozpatrzenia wniosku dotyczącego modernizacji ulic: Wierzbowa, Sosnowa, Wrzosowa oraz Działkowa w miejscowości Pogorzel.

Podstawę prawną uchwały stanowią art. 18 ust. 1 oraz art. 18b ust. 1 u.s.g., w związku z art. 242 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „k.p.a.”.

Zgodnie z treścią § 1 inkryminowanej uchwały: „wniosek w sprawie modernizacji ulic: Wierzbowa, Sosnowa, Wrzosowa oraz Działkowa w miejscowości Pogorzel rozpatruje się pozytywnie”.

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika natomiast, iż wniosek o modernizację ulic, o których mowa w uchwale Nr VI/57/24 został złożony do Rady Miejskiej w Osiecku w dniu 20 czerwca 2024 r. Powyższy wniosek był następnie przedmiotem obrad posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Osiecku w dniu 17 września 2024 r. Komisja wypracowała stanowisko zgodnie z którym „należy przystąpić do modernizacji ul. Wierzbowej z uwagi na fakt, że droga ta stanowi główną drogę dojazdową do

pozostałych ulic. Nieruchomości zlokalizowane przy pozostałych ulicach są działkami zabudowy mieszkaniowej, które potrzebują zapewnienia bezpiecznego dojazdu w tym dojazdu służb ratunkowych”.

Na wstępie należy wyjaśnić, że postępowanie wnioskowe w trybie przepisów działu VIII k.p.a., jest jednoinstancyjnym postępowaniem administracyjnym o charakterze uproszczonym, z uwagi na treść art. 247 k.p.a., kończącym się czynnością materialno-techniczną w postaci zawiadomienia. Zgodnie z dyspozycją art. 243 k.p.a. *„Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę”.* Z treści tego przepisu wynika, że organ, który uznał się za niewłaściwy zawiadamia na piśmie wnoszącego podanie o tym, że przekazał jego wniosek organowi właściwemu. W zawiadomieniu o przekazaniu sprawy organ przekazujący wniosek powinien wskazać organ właściwy do rozpatrzenia wniosku, przedstawić powody, dla których uznał się za niewłaściwy oraz powody, dla których właściwy jest organ wskazany w zawiadomieniu o przekazaniu wniosku. W związku z tym, że organ stanowiący gminy jest organem kolegialnym, jedyną prawną formą, w której rada gminy może się wypowiedzieć w przedmiocie wniosku, jest uchwała. Właściwość organu powinna zostać ustalona przez pryzmat problematyki określonej we wniosku. Właściwy będzie ten organ, który posiada stosowne kompetencje, mieszczące się w granicach sprawy poruszanej we wniosku.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Osiecku podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny dyspozycję z art. 223 § 1 k.p.a., zgodnie z którym *„Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości”.* Niezbędnym warunkiem rozpatrzenia wniosku przez Radę Miejską w Osiecku było ustalenie treści wniosku inicjującego postępowanie. Organ, do którego taki wniosek wpłynął, zobowiązany jest w możliwie precyzyjny sposób ustalić przedmiot żądania. W tym celu może wezwać wnoszącego wniosek do jego sprecyzowania. Dopiero tak wyjaśnione okoliczności faktyczne dotyczące rzeczywistych intencji danego wnioskodawcy pozwalają określić treść żądania, a następnie, ustalić organ właściwy rzeczowo i miejscowo. Obowiązuje więc zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu wniosku z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną wniosku.

Organ nadzoru stwierdza, iż kompetencje rady gminy w odniesieniu do mienia komunalnego zostały określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. poprzez zawężenie do spraw

majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących „zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy”. Skoro przepisy te rezerwują wyłączną kompetencję rady gminy w tych konkretnych obszarach odnoszących się do nieruchomości, to jakiegokolwiek od nich materialne odstępstwa muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem, aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć odnoszących się do działań ustawowo zastrzeżonych do sfery wykonawczej, choćby w formie upoważnienia czy akceptacji, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt. 2 i 3 u.s.g. do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał i gospodarowanie mieniem komunalnym. Mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do gminy i innych gminnych osób prawnych. Kompetencje wójta w zakresie gospodarowania tym mieniem obejmują jednak wyłącznie mienie (ogół praw majątkowych) przysługujące gminie jako osobie prawa cywilnego, a nie innym gminnym osobom prawnym, które są odrębnymi od gminy podmiotami mienia. W komentowanym przepisie chodzi natomiast o wszelkie czynności faktyczne lub prawne mające na celu realizację funkcji (społeczno-gospodarczego przeznaczenia), praw i obowiązków majątkowych, niezależnie od ich formy (władczej lub niewładczej).

Ponadto trzeba zwrócić uwagę na treść art. 19 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.), w świetle którego „Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg: gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. I to do zarządcy drogi gminnej należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony (za postanowieniem NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OW 17/12).

Reasumując należy stwierdzić, iż organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej

(wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 611/14). Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Osiecku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Osiecku nie była uprawniona do rozpatrzenia wniosku dotyczącego modernizacji ulic: Wierzbowa, Sosnowa, Wrzosowa oraz Działkowa w miejscowości Pogorzel.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/