Warszawa, 12 pażdziernika 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.154.2020.KS

**Rada Miejska**

**w Ożarowie Mazowieckim**

**ul. Kolejowa 2**

**05- 850 Ożarów Mazowiecki**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. osamorządzie gminnym(Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność:**

uchwały XXX/289/20 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 17 września 2020 r. *w sprawie zobowiązania Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego do podjęcia działań w zakresie pozyskania zgody na wyburzenie i odtworzenie budynków posadowionych w Józefowie przy ul. Fabrycznej 3 i 5.*

**UZASADNIENIE**

W dniu 17 września 2020 r. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podjęła uchwałę   
Nr XXX/289/20 *w sprawie zobowiązania Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego do podjęcia działań   
w zakresie pozyskania zgody na wyburzenie i odtworzenie budynków posadowionych w Józefowie przy ul. Fabrycznej 3 i 5*.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 24 września 2020 r.

Rada Miejska wskazała jako podstawę prawną art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ,,u.s.g.”.

W § 1 kwestionowanej uchwały, Rada Miejska postanowiła:

*,, § 1. Zobowiązuje się Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego do podjęcia działań zapewniających:*

1. *pozyskanie zgody na wyburzenie ruin dwóch budynków zlokalizowanych w Józefowie przy ul. Fabrycznej 3 i 5, których stan techniczny i stopień degradacji stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a które jednocześnie zostały wpisane do ewidencji budynków jako część ,,Układu zespołu osady fabrycznej dawnej cukrowni ,,Józefów”;*
2. *wybudowanie w miejsce wyburzonych obiektów nowych budynków, z możliwie wiernym odtworzeniem ich formy historycznej określonej w karcie zabytku nieruchomego niewpisanego do rejestru zabytków, włączonej do wojewódzkiej ewidencji zabytków pod nazwą ,,Zespół osady fabrycznej dawnej cukrowni ,,Józefów’, oddaniem szczegółów architektonicznych, przywróceniem ich funkcjonalności i zachowaniem krajobrazu kulturowego”.*

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że *„ekspertyza techniczna wykazała całkowite zużycie obiektów, (…) zarówno budynek zlokalizowany przy ul. Fabrycznej 3 jak i budynek zlokalizowany przy ul. Fabrycznej 5 nie nadaje się do użytkowania w jakikolwiek sposób ze względu na liczne uszkodzenia konstrukcji oraz znaczne braki wyposażenia (…)*. *Opisane uszkodzenia stanowiły istotne i rzeczywiste zagrożenie zdrowia i życia potencjalnych użytkowników ulicy Fabrycznej, stanowiącej centralną arterię Osiedla. Pomimo obszernego materiału dowodowego - ekspertyza oraz zdjęcia, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków odmówił uzgodnienia nakazu rozbiórki budynków (Postanowienie nr 109/2019) (…)”* i przyjęła, iż *„Rada Miejska zobowiązuje zatem Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego do podjęcia konstruktywnych działań o szerokim spektrum, których skutkiem byłaby realizacja zamierzonych działań.”.*

W myśl [art. 6 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(6)ust(1)&cm=DOCUMENT) u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne   
o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów; jeżeli ustawy   
nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym należy do gminy. Przykładowy katalog zadań należących do samorządu gminnego znajduje się w [art. 7 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/16793509?unitId=art(7)ust(1)&cm=DOCUMENT) u.s.g., zgodnie z pkt 9 tego ustępu, zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych   
i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zgodnie zaś z art. 18   
ust. 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

W opinii organu nadzoru kwestionowana uchwała nie ma oparcia w przepisach wskazanych w jej podstawie prawnej.

Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego. Wedle niej - organy działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie   
im zezwala lub co wyraźnie nakazuje (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie   
z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 648/13). Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to czy mają   
one charakter władczy czy niewładczy, intencyjny czy konkretny.

W ocenie organu nadzoru brak jest przepisu, który mógłby stanowić podstawę prawną   
dla kwestionowanej uchwały, w szczególności nie może nią być także art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. do kompetencji rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta. Przepis ten stanowi więc 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 podejmowane (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15). 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 wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 1053/17). **Akty te winny zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Nie mogą natomiast nakładać na niego konkretnych obowiązków, bądź nakazywać stosowania konkretnych rozwiązań prawnych** (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Op 356/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r.   
sygn. akt [III SA/LU 454/10](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrrhaydgmjvha3do), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 627/13). Innymi słowy -uchwały takie nie mogą prowadzić do wydania wiążącego polecenia co do załatwienia sprawy jednostkowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r. sygn. akt III SA/Lu 454/10). Na podstawie tego przepisu nie można wkraczać władczo w zakres kompetencji przysługujących organowi wykonawczemu z mocy przepisów powszechnie obowiązujących, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy. Rada gminy nie może więc nakazać lub zakazać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w zakresie jego własnych kompetencji jako organu wykonawczego, określonych działań w indywidualnych sprawach dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia   
13 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/WR 504/06).

Tymczasem z treści kwestionowanej uchwały wynika jednoznaczny zapis wskazujący na wolę Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckiem do nałożenia na Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego obowiązków w konkretnej jednostkowej sprawie tj. pozyskania zgody na wyburzenie ruin dwóch budynków zlokalizowanych w Józefowie przy ul. Fabrycznej 3 i 5 oraz wybudowania w miejsce wyburzonych obiektów nowych budynków. Za nieuprawnione uznać należy, w ocenie organu nadzoru, formułowanie przez Radę Miejską nakazów stosowania konkretnych zachowań Burmistrza, a zatem taki sposób redakcji wytycznych, które w istocie miałyby mieć charakter wiążący. Nadto, wszystkie nakazy działań mieszczą się w zakresie zadań ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy. Zgodnie z rozdziałem kompetencji pomiędzy organami gminy - **do zadań organu wykonawczego zalicza się bowiem gospodarowanie mieniem komunalnym** (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Należy podkreślić, że realizując swoje wyłączne kompetencje organ wykonawczy pozostaje w pełni samodzielny. Musi mieć zapewnioną możliwość samodzielnego doboru niezbędnych środków służących do jej realizacji w ramach zasobów, którymi dysponuje. Nakładanie zatem na Burmistrza Miasta Ożarów Mazowiecki obowiązków we wskazanym powyższej zakresie, które w istocie należą do sfery wykonawczej narusza konstytucyjną zasadę podziału organów   
na stanowiące i wykonawcze ([art. 169](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgyydenq) Konstytucji).

Zastrzec przy tym należy, że rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego doznaje ograniczenia jedynie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy. Wówczas wpierw rada gminy wyraża swoją wolę wyłącznie w tym zakresie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e u.s.g., a następnie organ wykonawczy, związany tą wolą, podejmuje stosowne działania, przy czym samodzielnie decyduje   
o rozwiązaniach, które zapewnią realizację tej uchwały.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne organ nadzoru stwierdza,   
że uchwała Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim Nr XXX/289/20 z dnia 17 września 2020 r.   
*w sprawie zobowiązania Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego do podjęcia działań w zakresie pozyskania zgody na wyburzenie i odtworzenie budynków posadowionych w Józefowie przy   
ul. Fabrycznej 3 i 5,* istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Miastu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa,   
z dniem jego doręczenia.