

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.164.2021.TDom

z dnia 3 listopada 2021 r.

Rada Miejska w Witnicy

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/580/2021 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 września 2021 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Modernizacji i Budowy Dróg Gminnych w Gminie Witnica, w skrócie „Ranking Dróg Gminnych”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2021 Rada Miejska w Witnicy podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Modernizacji i Budowy Dróg Gminnych w Gminie Witnica, w skrócie „Ranking Dróg Gminnych”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 30 ust.1, ust. 2 pkt 3, art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), art. 19 ust. 1, 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz.1376 ze zm.), §51 ust. 4 załącznika do uchwały nr XXX/385/2020 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Witnica (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r. poz.2602).

W ocenie organu nadzoru nie ma podstaw prawnych do uchwalanie przez Radę Miejską w Witnicy Wieloletniego Programu Modernizacji i Budowy Dróg Gminnych w Gminie Witnica, który sprowadza się do określenia kolejności inwestycji drogowych w gminie.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Witnicy wskazała przepisy art. 7 ust. 1 pkt 2 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.). Pierwszy z wymienionych przepisów wskazuje zadania własne gminy, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, które obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów i placów oraz organizacji ruchu drogowego Drugi z nich przyznaje natomiast radzie gminy ogólną

kompetencję do stanowienia "w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy". Podkreślić należy, że wskazane wyżej przepisy mają charakter ustrojowy. Określają one ogólne kierunki i ramy działalności prawodawczej w gminie. Nie sposób jednak ich traktować, jako przepisy mogące stanowić samoistną podstawę prawną do podejmowania przez radę gminy uchwał, a zwłaszcza uchwał o charakterze aktów prawa miejscowego. Do tego jest bowiem wymagane istnienie przepisu kompetencyjnego zawartego w ustawie, który w sposób wyraźny wskazywałby zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały rady gminy. Wynika to zresztą wprost z samego brzmienia ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku, gdy ustawodawca nie zawarł w ustawie normy upoważniającej organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do uregulowania konkretnego zagadnienia, niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji prawodawczej na rzecz rady. Tym samym, nie sposób uznać za przepis kompetencyjny art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, który wyznacza jedynie zadania własne gminy.

W przedmiocie przyjmowania za samoistną podstawę prawną omawianych norm zawartych w ustawie o samorządzie gminnym wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 3 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 110/13 orzekł, że przepis Konstytucji wyklucza możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego. Z istoty upoważnienia wynika, że musi być one wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

W świetle powyższego stwierdzić trzeba, że w przedmiotowej sprawie nie istnieje żaden przepis szczególny, ani w ustawie o drogach publicznych, ani też w ustawie o samorządzie gminnym, który upoważniałby radę gminy do uchwalenia programu modernizacji i budowy dróg gminnych określającego kolejności remontu, modernizacji, budowy dróg gminnych i dróg tymczasowych.

Organ nadzoru zwrócił także uwagę na to, że choć §2 uchwały stanowi o tym, że program jedynie "sugeruje" kolejność realizowanych przez Gminę inwestycji drogowych, to jednak w §5 oraz §6 Rada w sposób kategoryczny wprowadza tę kolejność, dodatkowo warunkując jej zmianę od własnej zgody. Zapisy te świadczą o tym, że Rada badaną uchwałą podjęła próbę nienarzucenia organowi wykonawczemu kolejności realizacji poszczególnych inwestycji drogowych. W ocenie organu nadzoru narusza to w sposób istotny art. 19 ust. 1, 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, to do zarządcy drogi, którym w sprawach dróg gminnym jest organ wykonawczy gminy, należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Organ ten jest więc właściwy do opracowywania planów budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, w tym określania kolejności potrzeb gminy w tym zakresie. Rada gminy jest oczywiście organem istotnym w procedurze inwestycji drogowej gminy, jednak jej rola raczej przewidziana jest na etapie procedowania nad formą i źródłami finansowania inwestycji drogowej w ramach uchwały budżetowej gminy oraz wieloletniej prognozy finansowej. Żaden jednak przepis prawa nie uprawnia rady gminy do określania w sposób wiążący dla organu wykonawczego gminy kolejności poszczególnych inwestycji drogowych. Niedopuszczalna jest sytuacja, kiedy Burmistrz Gminy Witnica nie będzie mógł decydować o kolejności remontów, modernizacji i budowy dróg gminnych.

Takie ograniczenie Burmistrza. oprócz wskazanych powyżej przepisów, stanowi także naruszenie art. 30 ust.1, ust. 2 pkt 3 oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tymi przepisami to do organu wykonawczego gminy należy wykonywania zadań gminy, w tym w zakresie dróg, a także gospodarowanie mieniem gminy w postaci dróg, oraz kierowanie bieżącymi sprawami gminy, do których należy w szczególności utrzymywanie dróg gminnych.

Organ nadzoru chciałby się odnieść jeszcze do jednego zagadnienia, mianowicie treść badanej uchwały może sugerować, że stanowi ona o kierunkach działania Burmistrza w zakresie inwestycji drogowych zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże przepis ten zezwala radzie tylko na stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego, a więc do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wyłącznie wytyczne, zalecenia, wskazówki dla organu wykonawczego. 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. Rada gminy nie może nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 38/20). W przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy nie mieści się kompetencja do określania przez radę gminy wiążąco konkretnej kolejności indywidualnej inwestycji drogowej.

Mając na uwadze powyższe, badana uchwała podjęta została bez podstawy prawnej, wobec czego organ nadzoru uznał za konieczne wyeliminowanie tego aktu z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jego nieważności w całości.

Organ nadzoru dostrzegł także naruszenie §51 ust. 4 załącznika do uchwały nr XXX/385/2020 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Witnica (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r. poz.2602). Mianowicie w procedurze inicjatywy uchwałodawczej grupy radnych w sprawie podjęcia badanej uchwały, Przewodniczący Rady pominął obowiązek przekazania projektu uchwały do opracowania pod względem formalno - prawnym w zakresie, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 i 6, tj. w zakresie podstawy prawnej uchwały oraz terminu jej wejścia w życie i obowiązywania. Choć statut Gminy Witnica wprost nie stanowi adresata takiego przekazania, to w ocenie organu nadzoru niewątpliwie chodzi tu o służby Urzędu Miejskiego.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli