



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.162.2024

Katowice, dnia 15 marca 2024 r.

Rada Gminy Miedźno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 382/LVI/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie przystąpienia do ustanowienia drogi publicznej, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 lutego 2024 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 382/LVI/2024 w sprawie przystąpienia do ustanowienia drogi publicznej, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 lutego 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W treści § 1 uchwały Rada postanowiła, iż: *Wyraża się wolę przejęcia na własność Gminy Miedźno od Skarbu Państwa nieruchomości stanowiącej drogę o znaczeniu lokalnym, znajdującą się na terenie Gminy Miedźno, relacji Krzyżówka – Izbiska, obejmującą działki nr 248 i 960, obr. Mokra, w celu przyszłego zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz dalej w treści § 2 uchwały określiła, że: Szczegółowe oznaczenie przebiegu drogi, o której mowa w § 1 zawiera mapa stanowiąca załącznik do uchwały.*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.*

Analiza treści ww. przepisu ustawy prowadzi do wniosku, że rada gminy została upoważniona do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do konkretnego określania form działania, w tym wyrażania woli co do konkretnych i indywidualnych czynności wykonywanych przez wójta. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na „stanowienie o kierunkach działania wójta”, a więc stanowi 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. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny i zawierać wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta w zakresie posiadanych przez niego uprawnień, 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. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres

kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy. W art. 30 ust. 2 pkt 2 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 rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy tzw. uchwała kierunkowa może bowiem wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań. W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Miedźno przedmiotową uchwałą wykroczyła poza dopuszczalną treść tzw. uchwały kierunkowej. W uchwale narzucono bowiem Wójtowi Gminy Miedźno sposób jej wykonania, poprzez nabycie konkretnej nieruchomości na skonkretyzowany cel, którym jest zaliczenie gruntu do kategorii dróg gminnych. Ponadto w załączniku do uchwały określono nawet przebieg tejże drogi, z zaznaczeniem jej na mapie.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2022 r., sygn. akt III OSK 2900/21 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Wykładnia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie może tym samym ograniczyć się li tylko do możliwych kontekstów językowych zwrotu "stanowienia o kierunkach jego działania", lecz musi uwzględniać również dyrektywy wykładni systemowej, co winno obejmować wskazany wyżej zespół przepisów określających ustrój gminy i jej organów oraz ich wzajemne powiązania i relacje prawne. Z zawartego w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. zwrotu "stanowienie o kierunkach jego działania" wynika, iż uchwała rady gminy adresowana do wójta nie może dotyczyć konkretnej sprawy i wskazania sposobu jej załatwienia, tj. określenia skonkretyzowanego zadania, które wójt winien załatwić. Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów (a nie zadań) działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdują aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy. Na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" nie można więc spoglądać jako na źródło kompetencji rady miasta względem prezydenta, gdyż jest to raczej przepis zapewniający i stanowiący podstawę koordynacji działań obu organów gminy podejmowanych z inicjatywy rady. (...). Tym samym przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji (podobnie doktryna vide: Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Pawła Chmielnickiego. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2007 str. 217-218.) Wójt nie jest bowiem organem wykonawczym rady gminy i nie jest obowiązany do wykonywania jej poleceń służbowych, czy dyrektyw odnoszących się do konkretnej sprawy. Organ nadzoru w pełni podziela zaprezentowane w przywołanym powyżej orzeczeniu stanowisko.*

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje również, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać

wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Miedźno przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania niniejszej uchwały z obrotu prawnego w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że działalność Rady w przedmiotowym stanie faktycznym powinna ograniczyć się jedynie do podjęcia na wniosek wójta uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na nabycie przez Gminę nieruchomości, które zostały skonkretyzowane w § 1 uchwały. Jednakże uchwała ta powinna zostać podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, a nie jak to uczyniła Rada na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy. W uchwale takiej Rada winna wypowiedzieć się wyłącznie w zakresie zgody na nabycie nieruchomości do gminnego zasobu. Jak wskazano powyżej, na mocy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy rada może stanowić jedynie o kierunkach działania wójta, a nie o konkretnych formach jego działania.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr 382/LVI/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 14 lutego 2024 r. w sprawie przystąpienia do ustanowienia drogi publicznej - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego