



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1116.2021

Katowice, dnia 17 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Olsztyn

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/267/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia "Planu rozwoju sieci drogowej Gminy Olsztyn na lata 2022 - 2026", w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP" w zw. z art. 20 pkt 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 listopada 2021 r. Rada Gminy Olsztyn przyjęła uchwałę Nr XXI/267/21 w sprawie przyjęcia "Planu rozwoju sieci drogowej Gminy Olsztyn na lata 2022 - 2026". Załącznik do uchwały stanowi Planu rozwoju sieci drogowej Gminy Olsztyn na lata 2022 – 2026.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 2 i art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 listopada 2021 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej badanej uchwały przepisem art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych *do zarządcy drogi należy w szczególności:*

1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;(…).

Pojęcie zarządcy drogi zdefiniowane zostało natomiast w art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy, zgodnie z którym *organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (ust. 1). Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg:*

1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;

- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta) (ust. 2).

Z przywołanych wyżej przepisów wynika zatem jednoznacznie, że zadania będące przedmiotem analizowanej uchwały, a wymienione w art. 20 pkt 1 ustawy, należą do wyłącznej kompetencji zarządcy drogi, którym w tym przypadku jest wójt gminy, tu: Wójt Gminy Olsztyn.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję RP, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

W analizowanym przypadku za pozbawione podstawy prawnej należy zatem uznać działanie Rady, która niniejszą uchwałą przyjęła Plan rozwoju sieci drogowej Gminy, podczas gdy uprawnienia w tym przedmiocie należą do wyłącznej kompetencji Wójta Gminy.

Konkludując, stwierdzić należy, że badana uchwała narusza prawo, tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 20 pkt 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy, w sposób istotny.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/267/21 Rady Gminy Olsztyn z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia "Planu rozwoju sieci drogowej Gminy Olsztyn na lata 2022 - 2026" - 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 up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego