



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2011r.

LEX-O.4131.14.2011.LP

Rada Gminy Łyse
ul. Ostrołęcka 2
07-437 Łyse

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Łyse Nr V/30/2011 z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie *przebudowy dróg gminnych*.

Uzasadnienie

W dniu 23 marca 2011 r. Rada Gminy Łyse podjęła uchwałę Nr V/30/2011 w sprawie *przebudowy dróg gminnych*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 29 marca 2011 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.).

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy wyraziła zgodę na przebudowę określonych w punktach od 1 do 10 dróg gminnych ustalając jednocześnie szczegółowo metody realizacji przebudowy. Ponadto Rada Gminy określiła kwoty wykonania przebudowy poszczególnych dróg gminnych oraz nałożyła obowiązek wykonania dokumentacji technicznej, uregulowania stanu prawnego, jak również podjęcia czynności w celu poszerzenia i sprostowania określonych odcinków dróg gminnych. Przedmiotowa uchwała, zgodnie z § 2, podlega wykonaniu przez Wójta Gminy Łyse, co czyni go adresatem określonych przez Radę Gminy w § 1 wymogów i czynności.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa poprzez sprzeczność z art. 30 ust. 2 punkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym*.

System przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego zawiera szereg unormowań dotyczących rozgraniczenia właściwości

i kompetencji jednostek samorządu oraz jego organów. W art. 163 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) sformułowano generalne domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych nie zastrzeżonych dla innych podmiotów. Art. 164 ust. 3 *Konstytucji* wprowadza zasadę domniemania kompetencji gminy stwierdzając, iż gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Natomiast art. 169 ust. 1 *Konstytucji* dokonuje podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Art. 18 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* ustanawia domniemanie właściwości rady gminy w brzmieniu: *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Ponadto art. 18 ust. 2 punkt 15 stwierdza, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych niż wymienione w punktach od 1 do 14 tegoż artykułu sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady.

Art. 30 ustawy *o samorządzie gminnym* określa zadania wójta gminy, w tym wykonywanie uchwał rady gminy i gospodarowanie mieniem komunalnym. Powyższy artykuł należy traktować jako przepis szczególny, wyłączający w unormowanym w nim zakresie zastosowanie art. 18 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*. Umożliwia to klauzula zawarta w cytowanym wyżej art. 18 ust. 1 (*o ile ustawy nie stanowią inaczej*). Należy podkreślić, iż ujęta w art. 30 ust. 2 punkt 3 zasada gospodarowania przez wójta mieniem komunalnym również podlega ograniczeniom, w szczególności przez art. 18 ust. 2 punkt 9, który to artykuł (w lit. od a do i) przekazuje do kompetencji rady gminy sprawy majątkowe gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu.

Ustawodawstwo nie zawiera definicji legalnej gospodarowania mieniem komunalnym. Natomiast piśmiennictwo prawnicze posługuje się następującą definicją i opisem: *gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych). (...) Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez uzyskiwania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady* (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 s. 534-535).

Zgodnie z opisanymi powyżej unormowaniami należy więc uznać, iż w sytuacji gdy sprawa pozostająca we właściwości gminy leży w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym oraz nie jest objęta wyłączeniem (w szczególności na podstawie normowania art. 18 ust. 2 punkt 9 lit od a do i), to pozostaje ona tym samym w kompetencji wójta gminy jako organu wykonawczego. W ocenie organu nadzoru unormowania uchwały Rady Gminy Łyse Nr V/30/2011 z dnia 23 marca 2011 r. ujęte w § 1 ust. 1 mieszczą się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym oraz znajdują się we właściwości Wójta Gminy Łyse. Unormowania § 1 ust. 1 uchwały stanowią tym samym wkroczenie Rady Gminy jako organu stanowiącego w zakres właściwości organu wykonawczego (Wójta Gminy) stojąc tym samym w sprzeczności z art. 30 ust. 2 punkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym*. Żaden bowiem z elementów zawartych w uchwale (zgoda na przebudowę dróg gminnych, ustalenie ceny inwestycji, metody wykonania inwestycji, nakaz wykonania dokumentacji technicznej, nakaz ustalenia stanu prawnego, sprostowania oraz poszerzenia drogi) nie powinien być przedmiotem normowania w drodze uchwały Rady Gminy.

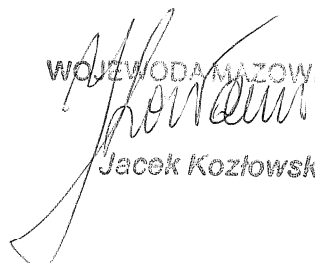
Konsekwencją opisanej powyżej sprzeczności z prawem jest brak podstaw prawnych do podjęcia uchwały przez Radę Gminy Łyse. Należy również zauważyć, iż art. 18 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* widniejący w przedmiotowej uchwale nie może być wyłączną podstawą podejmowania przez radę gminy działań o charakterze władczym i normatywnym. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2008 roku: *artykuł 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej*

podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (IV SA/GI 487/08). Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w Katowicach w wyroku z dnia 25 października 1999 r. orzekł, iż ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 ustawy) lub kontrolą (art. 18 ust. 1 ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP) (I SA/Ka 1628/99).

Z uwagi na fakt, iż sprzeczność z prawem dotyczy istotnej części uchwały organ nadzoru stwierdza jej nieważność w całości.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski