



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 kwietnia 2020 r.

Poz. 1691

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.110.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 marca 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019 r. poz.506 z późn. zm.) w związku z 7a ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz.2068 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXI/167/2020 Rady Gminy Jasło z dnia 20 lutego 2020 r w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej Nr 113359R na terenie miejscowości Zimna Woda.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jasło w dniu 20 lutego 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXI/167/2020 w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej Nr 113359R na terenie miejscowości Zimna Woda.

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 27.02.2020 r. Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art.7 ust.3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zgodnie z którym ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Zgodnie z art.7a ust.1 m.in. ustalenie przebiegu drogi gminnej wymaga uprzedniego przedstawienia opinii przez zarząd powiatu w określonym, jednak nie krótszym niż 21 dni od dnia doręczenia propozycji przebiegu drogi do zaopiniowania, terminie. Z kolei ust.2 w/w przepisu stanowi, że niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za akceptację propozycji.

Stanowienie aktów prawa miejscowego (a takim aktem jest m.in. uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi gminnej) wymaga wykonania dyspozycji ustawowej w całości, aby taki akt mógł zostać uznany za zgodny z prawem. Niewykonanie wszystkich wymaganych przepisem prawa czynności poprzedzających podjęcie określonej uchwały stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru zauważył, że z jej treści nie wynika iż nastąpiło złożenie propozycji przebiegu drogi celem przedstawienia opinii przez zarząd powiatu z określeniem terminu nie krótszego niż 21 dni od dnia doręczenia propozycji do zaopiniowania. Mimo wysłanego do Wójta Gminy Jasło zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, w którym wskazano przepis naruszony w/w uchwałą, nie doręczono organowi nadzorcemu żadnych dokumentów wskazujących na zachowanie procedury przewidzianej art. 7a obowiązującej przy ustaleniu przebiegu drogi gminnej. Wyjaśnienia złożone

przez organ wykonawczy gminy nie zasługują natomiast na uwzględnienie bowiem stanowią sprzeczną z brzmieniem przepisów ich interpretację. Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że zapisy art.7a ust.1 w/w ustawy nie dotyczą przebiegu dróg istniejących, skoro w jego treści jest odniesienie do m. in. ustalenia przebiegu dróg, o których mowa w art.5-7, bez wyłączenia ust. 3 w art.7, traktującego o ustaleniu przebiegu istniejących dróg gminnych w drodze uchwały rady gminy.

Wszelkie odstępstwa od określonej przepisem ustawowym procedury przygotowania podjęcia uchwały przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego (jakim jest ustalenie przebiegu drogi gminnej) co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania takiej uchwały z obrotu prawnego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktu prawa miejscowego bez całkowitego wykonania procedury objętej przedmiotem regulacji ustawowej. Stanowisko organu nadzoru w tej mierze potwierdza ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych (wyroki: NSA z dnia 8.11.2012 r. sygn.. akt II OSK 2012/12, WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2013 r. sygn..akt IV SA/Po 748/13, WSA w Szczecinie z dnia 18.04.2013 r. sygn.. akt II SA/Sz 238/13).

W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też niewykonanie w całości wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz