

### **Uzasadnienie:**

Pismem z dnia 4 marca 2021 r. Mieszkaniec Gminy Włocławek, złożył wniosek do Rady Gminy Włocławek o „podjęcie uchwały zobowiązującej Wójta Gminy Włocławek do podjęcia czynności naprawczych drogi gminnej”. Nadto interwenient wniósł o: „1. przeprowadzenie podjęcie uchwały zobowiązującej Wójta Gminy Włocławek do podjęcia czynności naprawczych z powodu doprowadzenia drogi gminnej kategorii 2KDD (działka nr 121 obręb 0012 Kruszyn Gmina Włocławek) do katastrofalnego stanu, co w sposób istotny odbiega od przepisów, nadto skutkuje jej czasowej nieprzejezdności w przypadkach większych opadów lub roztopów.

2. przeprowadzenie dowodu poprzez przeprowadzenie wizji lokalnej z udziałem zarządcy drogi,
3. powiadomienie strony o terminie wizji, w celu umożliwienia jej uczestnictwa.
4. zapewnienie stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem uchwały umożliwić jej wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 Kpa).” Wniosek został uzupełniony pismem z dnia 01 lipca 2021 r.

Sprawą zajęła się Komisja Gospodarki Komunalnej, Dróg, Ochrony Środowiska i Porządku Publicznego. Komisja przeprowadziła wizję lokalną w dniu 13 maja 2021 r. nadto wniosek był dwukrotnie przedmiotem obrad Komisji. Wniosek należało rozpatrzyć negatywnie z uwagi na poniżej wskazane argumenty.

Aktem regulującym podział kompetencji między organami gminy jest w głównej mierze ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372). Ustawa w art. 18 stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:

- 1) uchwalanie statutu gminy;
- 2) ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;
- 3) powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu - na wniosek wójta;
- 4) uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu;

- 5) rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu;
- 6) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 7) uchwalanie programów gospodarczych;
- 8) przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 9) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki;
- 10) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach;
- 11) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
  - a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,
  - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
  - c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.),
  - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
  - e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,
  - f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
  - g) określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
  - h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,

- i) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym,
- j) wyrażenia zgody na zawarcie umowy, o której mowa w art. 50a ust. 1;
- 12) określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- 13) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a;
- 14) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku;
- 15) podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych;
- 16) podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 i 471), a także wznoszenia pomników;
- 17) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy;
- 18) podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów;
- 19) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Zadania wójta sprecyzowane zostały w art. 30 – 33 ustawy o samorządzie gminnym. Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Do zadań wójta należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- 2) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 3) określanie sposobu wykonywania uchwał;
- 4) gospodarowanie mieniem komunalnym;
- 5) wykonywanie budżetu;
- 6) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Z punktu widzenia zasadności podjęcia uchwały zobowiązującej Wójta Gminy Włocławek do podjęcia „czynności naprawczych drogi gminnej” podstawowe znaczenie ma zatem podział kompetencji pomiędzy organami gminy. Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze, został rozwinięty i uszczegółowiony w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.), natomiast organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 u.s.g.). Ustawa zasadnicza oraz ustawa o samorządzie gminnym rozróżniają zatem w sposób wyraźny organy stanowiące i wykonawcze gminy. Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” oznacza, że rada gminy - jako organ kolegialny - podejmuje działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1) lub kontrolą (art. 18a ust. 1); organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (*por. B. Dolnicki, Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, "Samorząd Terytorialny" 2007, nr 1-2, s. 50; wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 274/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., II SA/Op 184/08*). Powołane przepisy pozwalają uznać, że do wójta, jako organu wykonawczego gminy, należy bieżące gospodarowanie jej mieniem polegające na podejmowaniu w tym zakresie czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz gminy. Zatem organ ten posiada ustawowo sprecyzowany zakres kompetencji, w który nie może wkraczać organ stanowiący. Natomiast rada gminy decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanym przez ustawę. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (*por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., II SA 3144/03; WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., II SA/Op 184/08*).

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym daje radzie gminy uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania wójta. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się jednak jednolity pogląd, że uchwały rady gminy w sprawie ustalenia kierunków działania wójta nie mogą wkraczać w zakres kompetencji wójta związanych

z załatwianiem konkretnych spraw. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15 stwierdził: „*Podjęmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa może 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 nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.*” Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 sierpnia 2015 r. sygn. akt III SA/Łd 627/15 słusznie dostrzegł, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Przepis ten niewątpliwie wyznacza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy. W orzecznictwie i doktrynie prezentowany jest pogląd, że uchwała rady w tej materii winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Wytyczne określają cele i priorytety w działaniach wójta. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. „Stanowienie” nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.) zarządcami dróg gminnych są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast). Wójt w imieniu jednostki samorządu terytorialnego zarządza również drogami wewnętrznymi, stanowiącymi własność gminy. Zadania zarządców dróg wymienione zostały między innymi w art. 20 przywołanej ustawy. Do zadań zarządców dróg należy między innymi przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich

wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających.

W ocenie Rady nakazanie Wójtowi Gminy Włocławek sposobu przeprowadzenia prac naprawczych konkretnej drogi gminnej stanowiłoby nieuprawnione przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy, wobec czego wniosek z dnia 4 marca 2021 r. należało rozpatrzyć odmownie.

Przewodniczący  
Rady Gminy Włocławek

Zbigniew Reniecki