Warszawa, 25 listopada 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.186.2020.MS

**Rada Miasta Milanówka**

**ul. Kościuszki 45**

**05-822 Milanówek**

# **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn, zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 278/XXXIV/20 Rady Miasta Milanówka z dnia 16 października 2020 r. w sprawie *przekazania zgodnie z właściwością wniosku o modyfikację planu i lokalizacji inwestycji drogowej u zbiegu ulic Kościelnej, Kościuszki oraz Piasta*, w zakresie § 2, w części dotyczącej sformułowania *Zobowiązuje się (…) Starostę Powiatu Grodziskiego do zawiadomienia Rady Miasta Milanówka o sposobie rozpatrzenia wniosku.*

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 16 października 2020 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę Nr 278/XXXIV/20 w sprawie *przekazania zgodnie z właściwością wniosku o modyfikację planu i lokalizacji inwestycji drogowej u zbiegu ulic Kościelnej, Kościuszki oraz Piasta.*

Przedmiotem niniejszej uchwały jest przekazanie przez Radę Miasta Milanówka wniosku mieszkańca Miasta Milanówka, dotyczącego modyfikacji planu i lokalizacji inwestycji drogowej u zbiegu ulic Kościelnej i Kościuszki, do organów właściwych w sprawie, tj. Burmistrza Miasta Milanówka oraz Starosty Powiatu Grodziskiego.

Jak wynika z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały *(…) rzeczona we wniosku inwestycja prowadzona będzie na skrzyżowaniu dróg gminnych i powiatowych i zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 470, 471, 1087) w zakresie prowadzenia procesu inwestycyjnego z wniosku Gminy Milanówek, właściwym będzie Zarząd Powiatu Grodziskiego. Prowadzenie takiej inwestycji wymaga współpracy między organami, a co za tym idzie konieczne będzie uzgodnienie zakresu planowanych prac, gdzie decydujący będzie miał podmiot zarządzający drogą. (…). W tym stanie faktycznym wszelkie wnioski dotyczące planowanego zakresu prac powinny trafić zarówno do zarządcy drogi wyższej kategorii tj. Zarządu Powiatu Grodziskiego w części w jakiej będzie prowadził przebudowę ww. skrzyżowania, jak i do Burmistrza Miasta Milanówka w części w jakiej prowadzi prace przy przygotowaniu dokumentacji projektowej.*

Na marginesie należy wskazać, iż podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowią m. in. przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.), tj.:

- art. 242 § 1, zgodnie z którym *Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku.*;

- art. 243, zgodnie z którym *Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.*

Na wstępie należy wskazać, iż organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że regulacja zawarta w § 2, w części dotyczącej zobowiązania Starosty Powiatu Grodziskiego do zawiadomienia Rady Miasta Milanówka o sposobie rozpatrzenia wniosku, nie znajduje oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i tym samym stanowi istotne naruszenie prawa.

Zasadniczym przepisem wyznaczającym właściwość rady w zakresie rozpatrywania wniosków jest art. 18 ust. 2 pkt 1-15 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy ustaw szczególnych. Przy czym należy wskazać, iż w przypadku wniosków, których postulaty mieszczą się w zakresie rozpatrzenia dwóch odrębnych organów, to wniosek taki powinien być podzielony i każdy z postulatów powinien być przekazany organowi właściwemu w sprawie.

Warto również podkreślić, iż przekazanie wniosku właściwemu organowi stanowi czynność techniczną, a nie orzeczniczą, nie wymaga formy postanowienia i nie przysługuje na nią ani zażalenie czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ani skarga do sądu administracyjnego (por. wyroki WSA w Warszawie z 26 lipca 2006 r., sygn. akt [VII SA/Wa 571/06](https://sip.lex.pl/#/document/520351945?cm=DOCUMENT) oraz z 12 lipca 2006 r., sygn. akt [IV SA/Wa 739/06](https://sip.lex.pl/#/document/520336777?cm=DOCUMENT), w którym stwierdzono, że *w przypadku przekazywania spraw na zasadzie* [*art. 243*](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(243)&cm=DOCUMENT) *k.p.a. wyłączona jest droga instancyjnej kontroli prawidłowości działania organów administracji publicznej*).

Należy bowiem podkreślić, iż stwierdzenie niewłaściwości przez organ, do którego wniosek wpłynął, rodzi wyłącznie dwa obowiązki: należy wniosek przekazać według właściwości oraz zawiadomić wnioskodawcę o tej czynności.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z dwoma organami właściwymi w sprawie: Burmistrzem Miasta Milanówka oraz Starostą Powiatu Grodziskiego.

W ocenie organu nadzoru, w przypadku pierwszego organu właściwego w sprawie, Rada Miasta Milanówka miała podstawę prawną do postanowienia w zakresie zobowiązania organu do zawiadomienia Rady o sposobie rozpatrzenia wniosku, gdyż Burmistrz, jako organ wykonawczy, w realizacji zadań własnych gminy, podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Natomiast w przypadku zobowiązania Starosty Powiatu Grodziskiego przez Radę Miasta Milanówka w zakresie zawiadomienia Rady o sposobie rozpatrzenia wniosku stanowi, w ocenie organu nadzoru, działanie przekraczające delegację ustawową i tym samym stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami praworządności i legalizmu.

Należy bowiem pamiętać, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Prawo stanowi bowiem nie tylko kompetencję do działania, ale także powinno być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruują ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe).

Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karną osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa.

Realizacja spraw oddanych pod kompetencje gminy jest wyrazem jej samodzielności. Nie ma ona jednak charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez Konstytucję, przepisy prawa wspólnotowego oraz akty rangi ustawowej i podustawowej. Jednocześnie zgodnie z art. 16 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przez co należy przyjąć, że nie posiada on własnych celów i interesów.

W aspekcie merytorycznym należy podkreślić, iż żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego działającego na terenie danej wspólnoty samorządowej (w tym przypadku Radzie Miasta Milanówka) uprawnienia do zobowiązania organu z terenu innej jednostki samorządowej (w tym przypadku Starosty Powiatu Grodziskiego) do podjęcia określonego działania. Zakres bowiem spraw jakie podlegają kompetencji rady ma wymiar ograniczony do potrzeb wspólnoty o zasięgu lokalnym.

Biorąc pod uwagę powyższy wywód, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części wskazanej w petitum rozstrzygnięcia, jako niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Stwierdzenie nieważności uchwały, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia, z dniem jego doręczenia.

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

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

*/podpisano elektronicznie/*