



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 5369

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.200.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/84/2025 Rady Gminy Sejny z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Obsługi Komunalnej Gminy Sejny do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu zarządzania drogami publicznymi.

UZASADNIENIE

W dniu 21 listopada 2025 r. Rada Gminy Sejny podjęła uchwałę nr XIII/84/2025 w sprawie upoważnienia Kierownika Obsługi Komunalnej Gminy Sejny do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu zarządzania drogami publicznymi. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 24 listopada 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 12 grudnia 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała podjęta została z przekroczeniem kompetencji udzielonych radzie w art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej jako u.s.g., w związku z art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889).

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Sejny upoważniła Kierownika Obsługi Komunalnej Gminy Sejny – jednostki organizacyjnej Gminy Sejny do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej prowadzonych na podstawie ustawy o drogach publicznych w zakresie prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w sprawach:

- 1) zezwoleń na lokalizowanie zjazdu lub przebudowę zjazdu;
- 2) zezwoleń na lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych, reklam oraz punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu;
- 3) zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w tym do pobierania opłat za zajęcia pasa drogowego;
- 4) kar pieniężnych, o których mowa w art. 40 ustawy o drogach publicznych (§ 1 uchwały).

Tymczasem wymienione powyżej sprawy, co do których rada upoważniła Kierownika Obsługi Komunalnej, należą w myśl ustawy o drogach publicznych – do zarządcy drogi (por. art. 29 ust. 1, art. 40 ust. 1, art. 40 ust. 12 tej ustawy). Zarządcą dróg gminnych natomiast jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), co wynika z art. 19 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy.

W tym miejscu odnieść należy się także do treści art. 21 ust. 1a ustawy o drogach, zgodnie z którym zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Powyższe wskazuje, że jedyne kompetencje do upoważnienia odpowiednich osób do załatwiania spraw w imieniu zarządcy drogi, w ustalonym zakresie - **jest zarządca drogi (w analizowanej sprawie - Wójt Gminy Sejny)**. Rada Gminy Sejny nie jest organem właściwym do stanowienia w przedmiotowej materii.

Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt II GSK 2897/14: „Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.) zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Brak jednak podstaw by przyjąć, że utworzona jednostka organizacyjna - będąca zarządem drogi - uzyskuje status organu administracji publicznej, uprawnionego do wydawania decyzji zastrzeżonych do kompetencji zarządcy dróg. (...) upoważnienie przez zarządcę drogi pracowników wymienionych w art. 21 ust. 1a ustawy do załatwiania spraw – w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych - w jego imieniu nie czyni z tych pracowników organu administracji publicznej. Przepis art. 21 ust. 1a ustawy statuuje zatem jedynie pełnomocnictwo administracyjne udzielane przez zarządcę drogi i to wskazanym pracownikom utworzonego zarządu drogi nie zaś jednostce organizacyjnej - zarządowi drogi”.

Wskazując na powyższe, Rada Gminy Sejny upoważniając przedmiotową uchwałą Kierownika Obsługi Komunalnej Gminy Sejny do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu zarządzania drogami publicznymi, w sposób istotny naruszyła art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych.

Odnieść należy się również do postanowień zawartych w art. 39 ust. 1, 2 i 4 u.s.g. Zgodnie z wolą ustawodawcy decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (ust. 1). Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta (ust. 2). Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 (ust. 4). Z kolei art. 9 ust. 1 u.s.g. stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Analiza ww. przepisów prawa, w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia wskazuje, że na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.g. wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, w imieniu wójta; natomiast na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić kierownika gminnej jednostki organizacyjnej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Podkreślenia wymaga, że w przypadku określonym w art. 39 ust. 2 u.s.g. nie dochodzi do zmiany organu, gdyż decyzje są wydawane w imieniu wójta. Natomiast w przypadku określonym w art. 39 ust. 4 u.s.g. dochodzi do przekazania kompetencji innemu podmiotowi.

Skorzystanie z trybu, o którym mowa w art. 39 ust. 4 u.s.g. powoduje przeniesienie kompetencji przyznanych ustawowo organowi wykonawczemu, związanych z załatwianiem spraw indywidualnych, na rzecz wskazanego w uchwale podmiotu. Upoważnienie takie nie jest równoznaczne z umocowaniem danego podmiotu do działania w imieniu organu gminy. Jego skutkiem jest natomiast przypisanie kompetencji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej wskazanemu w uchwale podmiotowi. Oznacza to, że z chwilą udzielenia upoważnienia przez radę gminy wskazany przez nią podmiot "przejmuje funkcję administracji i wydaje decyzje we własnym imieniu, a nie w imieniu wójta czy też rady gminy" (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 23 kwietnia 2015 r. sygn. akt I SA/Wr 2477/14 cyt. za wyrokiem NSA z dnia 30 stycznia 2020 r. sygn. akt I OSK 1285/18). Organ wykonawczy gminy traci w takim przypadku swoje uprawnienia jurysdykcyjne.

Zastosowanie normy z art. 39 ust. 4 u.s.g. pozostaje jednak w sprzeczności z art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, bowiem kompetencje do upoważnienia pracowników, o których mowa w tym przepisie ustawodawca przyznał **zarządcy drogi**. Oznacza to, że przywołany powyżej przepis ustawy o drogach publicznych stanowi normę *lex specialis* w stosunku do postanowień zawartych w art. 39 ust. 4 u.s.g. (*lex specialis derogat legi generali*).

Mając na względzie przedstawione rozważania, brak jest podstaw do przyjęcia, że ww. przepisy prawa funkcjonują w systemie prawa niezależnie i niekolizyjnie, a każdy z nich może być samodzielną podstawą do udzielenia przez radę gminy upoważnienia o treści prezentowanej w analizowanej uchwale. Takie założenie przeczyłoby racjonalności prawodawcy i przydawałoby regulacji zamieszczonej w art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, charakter regulacji zbędnej.

Wobec powyższego postanawia się jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska