



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 lipca 2020 r.

Poz. 5409

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.636.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/293/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych niektórych ulic na terenie miasta Gliwice w części określonej w § 2 - jako sprzecznej z art. 2 i 7 Konstytucji RP w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta pozbawiła kategorii dróg powiatowych ulice: Daszyńskiego (od ul. Ciupków do ul. Styczyńskiego), ul. Styczyńskiego (od ul. Daszyńskiego do ul. Kozielskiej), ul. Wypiańskiego (od ul. Kozielskiej do ul. Orlickiego), w celu zaliczenia ich do kategorii dróg krajowych w trybie rozporządzenia Ministra Infrastruktury. (§ 1 uchwały) oraz postanowiła, że przebieg tych ulic przedstawia załącznik graficzny do uchwały (§ 2 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 6a ust. 2 oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy.

Zgodnie z art. 10 ust. 1, 2, 3:

1. Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii.

2. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii.

3. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części określonej w § 2, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jak wynika z treści przepisu art. 10 ust. 2 ustawy: pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Zatem, w tym przypadku zastosowanie ma przepis art. 6a ust. 2 ustawy, zgodnie z którym *Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast.*

Z powyższego wynika, że nie istnieje podstawa prawna do określenia w uchwale o pozbawieniu drogi powiatowej jej kategorii załącznika graficznego określającego przebieg tej drogi. Jeśli z art. 10 ust. 2 ustawy

wynika, że pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii to zastosowanie ma tylko przepis art. 6a ust. 2 ustawy. Ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych, który następuje w drodze uchwały rady powiatu, następuje na podstawie art. 6a ust. 3 ustawy. Zatem w tym wypadku nie ma zastosowania. Dlatego też uznać należy, że § 2 uchwały wykracza poza delegacje ustawową określoną w art. 10 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu (określaną również jako zasada zaufania do organów państwa) organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostki samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (por. wyrok WSA w Lublinie z 20 maja 2014 r. sygn. akt III SA/Lu 184/14, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wyrażona we wskazanym wyżej przepisie zasada oznacza, że organ, w tym także organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. *A contrario* oznacza to, że organ władzy publicznej nie może działać bez wyraźnie wskazanej podstawy prawnej do działania, w przeciwnym przypadku narusza ww. zasadę konstytucyjną (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2016 r. sygn. akt II OSK 1688/14, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz Zakamycze 1999 rok, str. 15). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę „...interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: „co nie jest zakazane, jest dozwolone” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34).

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem we wskazanej części też dlatego, że określenie załącznika graficznego w przedmiotowej uchwale powinno to być prawidłowe i czytelne. Takie działanie jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Załącznik do przedmiotowej uchwały, określający przebieg drogi jest mapą bez żadnej skali, legendy ani numerów ewidencyjnych działek, co powoduje jej nieczytelność. Nadto, początek i koniec drogi w załączniku również został oznaczony w sposób nieprecyzyjny. Zatem ustalenie, czy przebieg drogi na mapie odpowiada przebiegowi w terenie nie jest możliwym. Zdaniem organu nadzoru nie sposób ustalić, jaki o jaki odcinek drogi faktycznie chodzi. (por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2019 roku, sygn. akt I OSK 2536/17, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zauważyć należy, iż wprawdzie pismem z dnia 1 lipca 2020 r. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji.

Zatem powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/293/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych niektórych ulic na terenie miasta Gliwice, we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak