



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 9 października 2023 r.

Poz. 5163

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.201.2023.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 347/LVI/23 Rady Gminy Grajewo z dnia 6 września 2023 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej na terenie Gminy Grajewo.

UZASADNIENIE

W dniu 6 września 2023 r. Rada Gminy Grajewo podjęła uchwałę Nr 347/LVI/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 września 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 27 września 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), 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.

Podstawę prawną do stanowienia przez radę gminy w zakresie pozbawienia kategorii dróg gminnych jest art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), dalej „u.d.p.”. Zgodnie z powyższym przepisem organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii.

Naczelny Sąd Administracyjny, w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 539/21 zauważył, że wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p., determinuje określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Dotyczyć winno to przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Powoduje to, że wyłączenie drogi gminnej z użytkowania, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów u.d.p.

Rada Gminy Grajewo pozbawiła część drogi gminnej dotychczasowej kategorii drogi publicznej poprzez wyłączenie jej z użytkowania, jednak co wymaga podkreślenia analizowana uchwała nie zawiera jakiegokolwiek uzasadnienia. Brak lub lakoniczność uzasadnienia uchwały utrudnia z kolei ustalenie dokładnych motywów jej podjęcia i celów, którymi kierował się organ uchwałodawczy przy podejmowaniu uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych niejednokrotnie wskazywano, by ustalić, czy uchwała odpowiada ratio legis przepisu upoważniającego, należałoby zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie. Tymczasem z analizowanej uchwały nie sposób wywieść jakimi przesłankami kierował się organ stanowiący Gminy Grajewo.

WSA w Kielcach w wyroku z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 214/23 wskazał, że „kryteria jakimi kierowali się radni podejmujący uchwałę, winny wynikać z uzasadnienia uchwały, a także towarzyszących podjęciu uchwały dokumentów. Dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej”.

W polskim systemie prawnym normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego nie został wprost wyrażony, niemniej jednak brak uzasadnienia uchwały powoduje, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności. W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji” (M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006/6/45).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że badana uchwała w sposób istotny narusza przepis art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości uzasadnionym.

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
Agnieszka Krystoń