



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 stycznia 2017 r.

Poz. 3



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.483.2016 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIV/219/2016 Rady Gminy Werbkowice z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Werbkowice.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/219/2016 Rady Gminy Werbkowice z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z dróg wewnętrznych stanowiących własność Gminy Werbkowice.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/219/2016 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2016 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Werbkowice określiła zasady i tryb korzystania z dróg wewnętrznych, stanowiących własność Gminy Werbkowice.

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jak również art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440).

W ocenie organu nadzoru żaden z wyżej wymienionych przepisów ustawowych nie stanowi podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W myśl przywołanego art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących 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.

Przytoczony przepis statuuje kompetencje rady gminy w zakresie spraw majątkowych gminy, określając zarazem jednoznacznie granice tych kompetencji. Na podstawie tego przepisu rada gminy jest upoważniona do regulowania wyłącznie spraw w nim wymienionych, w tym zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Analizując treść przedmiotowej uchwały nie sposób uznać, że podjęte regulacje mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w przyjętych postanowieniach uchwały nie określono bowiem ani tytułu prawnego zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych, w szczególności umowy najmu lub dzierżawy, ani okresu trwania umowy.

Stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Odnosząc się do ww. przepisu ustrojowego należy podkreślić, że przepisy przedmiotowej uchwały dotyczą dróg wewnętrznych. Drogi te nie stanowią obiektów użyteczności publicznej, które służą bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; Dz. U. z 2016 r., poz. 573 z późn. zm.). Żadna bowiem droga (także gminna) nie jest gminnym obiektem lub urządzeniem użyteczności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o samorządzie gminnym, a zasady i tryb korzystania z nich określają tylko przepisy rangi ustawowej oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. II SA/Gd 53/97; także wyrok NSA z dnia 10 lipca 2003r., sygn. akt I SA/Wr 1975-1980/02).

Także w piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej są przedmioty materialne, które służą do bieżącego i nieprzerwanego (ciągłego) zaspokajania potrzeb o charakterze użyteczności publicznej, przy czym zaspokajanie tych potrzeb ma następować poprzez dostarczanie (świadczenie) usług powszechnie dostępnych, czyli takich, które albo mają charakter niewykluczalny, albo też muszą być obligatoryjnie udostępniane wszystkim podmiotom żądającym ich świadczenia z uwagi na brzmienie stosownych przepisów prawa (przewidujących taki obowiązek). Usługi te polegają na udostępnianiu osobom zainteresowanym wspomnianych wyżej obiektów i urządzeń. Do tego rodzaju obiektów i urządzeń użyteczności publicznej należą chociażby takie służące do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej przedmioty, jak obiekty kultury, obiekty ochrony zdrowia, tereny rekreacyjne i wypoczynkowe, parki czy też targowiska (por. M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Oficyna 2008).

Również przepisy ustawy o drogach publicznych nie mogą stanowić podstawy do wprowadzenia regulacji w zakresie gminnych dróg wewnętrznych. Drogi wewnętrzne nie stanowią dróg publicznych, zatem brak jest podstaw do przyjęcia regulacji w zakresie dróg wewnętrznych na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.

Drogami wewnętrznymi, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

Wskazanie w ustawie o drogach publicznych definicji drogi wewnętrznej nie oznacza, że podlegają one reżimowi tej ustawy. Z przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wynika, że drogi wewnętrzne mają odrębną specyfikę niż drogi publiczne i zarządzanie nimi podlega innym regułom niż zarządzanie drogami publicznymi.

W ocenie organu nadzoru, z przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, przyznającego uprawnienia zarządcy drogi w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i oznakowania dróg wewnętrznych, nie sposób wywieść kompetencji do określenia zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych.

Zarządzanie drogami wewnętrznymi podlega regulacjom prawa cywilnego. Żaden przepis ustawowy nie przewiduje, że warunki korzystania z dróg wewnętrznych stanowiących własność gminy, mogłyby być określone w drodze aktu z zakresu administracji publicznej.

W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. W związku z tym brak jest podstaw do stosowania do dróg wewnętrznych tych przepisów ustawy, które dotyczą dróg publicznych i w sposób wyraźny nie odnoszą się do dróg wewnętrznych (zob. uchwała pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2002 r., sygn. akt OPK 28/02; uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 2005 r., sygn. akt II OPS 2/05).

Korzystanie z dróg wewnętrznych podlega regulacjom prawa cywilnego (postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 2109/12; wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1423/10).

Należy podkreślić, że gmina posiada osobowość prawną i może występować w obrocie prawnym jako podmiot praw i obowiązków o charakterze cywilno – prawnym (np. własność określonych nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne). Organem reprezentującym gminę w tych sprawach jest wójt (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Działania wójta w tym zakresie podlegają regulacjom prawa cywilnego, a nie administracyjnego.

Reasumując należy stwierdzić, że rada gminy nie jest uprawniona do ustalania zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych.

Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Do działalności organów samorządowych nie stosuje się zasady “co nie jest zakazane, jest dozwolone” lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, Orz. NSA 1993, z. 4, poz. 113).

A zatem jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Także w doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że podjęcie uchwały bądź zarządzenia bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa. O istotnym naruszeniu prawa można mówić bowiem zarówno wtedy, gdy treść aktu prawnego jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia uchwały o określonej treści.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/219/2016 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Werbkowice,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Werbkowice