



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 maja 2022 r.

Poz. 3660

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.497.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 maja 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/380/2022 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/58/2015 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Będzinie, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. z 2020 r. poz. 470 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2022 r. Rada Powiatu Będzińskiego przyjęła uchwałę Nr XXXVI/380/2022 w sprawie zmiany uchwały Nr VII/58/2015 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 27 marca 2015r. w sprawie przyjęcia statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Będzinie, dalej jako: *uchwała*.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Według art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8, są dla dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Na mocy przepisu art. 21 ust. 1 ustawy zarządcą drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, to jest zarządcą określonych w tych przepisach dróg publicznych, 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 zarządcą. Zarządcą drogi nie musi zatem pełnić swej funkcji osobiście. Może on zadecydować, że swoje zadania będzie wykonywał przy udziale jednostki organizacyjnej. Powołanie tej jednostki nie jest obligatoryjne, jeśli jednak taka decyzja zostanie podjęta, to istotne jest to, aby jednostka ta była zarządem drogi. Zaakcentowanie przez ustawodawcę w art. 21 ust. 1 ustawy konieczności posiadania przez jednostkę wspomagającą statusu *zarządu dróg* oznacza, że jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań przynależnych zarządcy drogi, może być jedynie wyspecjalizowana jednostka, utworzona *stricte* do pełnienia zadań zarządcy - a nie jakichkolwiek innych. Ponadto w myśl ust. 1a art. 21 ustawy zarządcą 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. Zatem przepis art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wprowadza odrębną od zarządcy drogi instytucję zarządu drogi, pod którym to

pojęciem należy rozumieć jednostkę organizacyjną o charakterze pomocniczym wobec zarządcy drogi, utworzoną w drodze uchwały, odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy (miasta). Zarządy dróg mają charakter samorządowych jednostek organizacyjnych i w ogólnym tego słowa znaczeniu wchodzi w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego administracji. Zarządy dróg są jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2013 r., II OSK 797/13 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17).

Z uwagi na powyższe do zadań zarządu drogi mogą należeć tylko te zadania, które w zakresie swojej właściwości posiada zarządca drogi. Zakres zadań zarządcy zaś, sprowadza się tylko i wyłącznie do spraw z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy) oraz szczegółowych uprawnień określonych w art. 20 ustawy (R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 2813/16, normy ustawy o drogach publicznych nie zawierają pełnego wykazu spraw należących do zarządcy drogi publicznej, jednak wykładnia norm zadaniowych powinna odbywać się przy uwzględnieniu kierunku wyznaczonego ogólnymi kompetencjami, o których mowa w art. 19 tej ustawy. Dodatkowo zarządca wykonuje zadania, które wprost wynikają z innych obowiązujących przepisów. Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada zarządca drogi. W przypadku decydowania o zakresie zadań jednostki pomocniczej zarządcy drogi, uchwałodawcy nie mogą więc schodzić z pola widzenia uregulowania ustawy o drogach publicznych, która w art. 19 ust. 1 wyraźnie wyznacza granice tychże zadań.

Katalog zadań należących do właściwości zarządcy drogi zawiera art. 20 ustawy, który w punktach od 1-20 wskazuje jakie zadania należą „w szczególności” do zarządcy drogi. Przepis ten ustanawia otwarty katalog zadań zarządcy drogi, co oznacza, że zarządca drogi realizuje również inne zadania, o ile jednak mieszczą się one w ramach jego ogólnej kompetencji wynikającej z art. 19 ust. 1 ustawy, to jest planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (por. Renata Strachowska, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, System Informacji Prawnej LEX).

Tymczasem § 1 uchwały Rada Powiatu postanowiła dodać do § 5 Statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Będzinie ust. 2 w brzmieniu: *2. Przedmiotem działania Zarządu jest także sprawowanie funkcji zarządcy dróg wewnętrznych położonych na nieruchomościach których właścicielem jest Powiat Będziński. Zakres działania Zarządu odpowiada zadaniom Zarządu Powiatu Będzińskiego jako zarządu dróg publicznych.*

Zauważyć należy, że z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych wynika, że zarządca dróg publicznych na terenie powiatu (tu: Zarząd Powiatu Będzińskiego) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę powiatu. Zatem tylko zadania związane z zarządem dróg publicznych mogą zostać przekazane do tej szczególnej jednostki budżetowej. Drogi publiczne stanowią tylko drogi zaliczone do odpowiedniej kategorii dróg publicznych. Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe oraz drogi gminne. Zaś art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że *drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.* Zatem nie istnieje możliwość przekazania zadania zarządzania drogami wewnętrznymi, jednostce budżetowej, która może zarządzać jedynie drogami publicznymi.

Reasumując, należy stwierdzić, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który utworzył zarząd drogi, powierzając w statucie tej jednostki zadania nienależące do właściwości zarządcy drogi, przekracza upoważnienie udzielone jej w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (tak postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II GW 10/17).

Ponadto, należy zwrócić uwagę na nieprawidłowy sposób wprowadzenia zmian do uchwały pierwotnej. Rada powinna w § 5 Statutu Powiatowego Zarządu Dróg po ust. 1 dodać ust. 1a, a nie zmieniać oznaczenie funkcjonującego w obrocie prawnym od 7 lat przepisu w § 5 Statutu z „ust. 2” na „ust. 3”. Powyższe stanowi naruszenie § 89 ust. 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z tymi przepisami, gdy w obrębie paragrafu dodaje się nowy ustęp, w obrębie ustępu nowy punkt albo w obrębie punktu nową literę, zmianę taką wyraża się zwrotem: „w § ... po ust. X (pkt X, lit. X) dodaje się ust. Xa (pkt Xa, lit. Xa)

w brzmieniu: ...”. Prawidłowo przeprowadzona nowelizacja polegająca na dodaniu nowego przepisu wymaga więc zachowania dotychczasowej numeracji przepisów.

Powyżej opisane uchybienia 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu 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 świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/380/2022 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/58/2015 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Będzinie - w całości jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz