



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 października 2021 r.

Poz. 4364



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.302.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 października 2021 r.

**stwierdzające nieważności uchwały Nr XXXIII/204/2021 Rady Gminy Serniki z dnia 30 września 2021 r.
w sprawie zmiany kategorii drogi gminnej nr 103525L.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/204/2021 Rady Gminy Serniki z dnia 30 września 2021 r. w sprawie zmiany kategorii drogi gminnej nr 103525L.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/204/2021 Rady Gminy Serniki została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 października 2021 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Serniki postanowiła zmienić kategorię drogi gminnej KDG(D) o nr 103525L (2263007 KDG) relacji od drogi 22374 – Nowa Wola – Wólka Zawieprzyczna, gmina Serniki stanowiącej własność Gminy Serniki na drogę lokalną utwardzoną KDL(D) (§ 1 uchwały).

Zgodnie z § 4 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXIII/204/2021 została podjęta bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem bez podstawy prawnej. Żaden powszechnie obowiązujący przepis prawny o charakterze materialnym nie przewiduje kompetencji rady gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Rada Gminy błędnie upatruje podstaw prawnych uchwały w przepisach art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 10 ust 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1376, z późn. zm).

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2)

Jednocześnie w myśl art. 10 ust. 1 ww. ustawy 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 (art. 10 ust. 2).

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 (art. 10 ust. 3).

Powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy dotyczą zatem kwestii związanych z zaliczeniem, zmianą lub pozbawieniem drogi określonej kategorii.

Tymczasem z treści § 1 uchwały przedmiotowej uchwały jednoznacznie wynika, iż w istocie nie dotyczy ona zmiany kategorii drogi ale zmiany klasy drogi gminnej o nr 103525L (2263007 KDG) z klasy KDG(D) na drogę lokalną utwardzoną KDL(D).

Należy zauważyć, że wskazane przepisy art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych nie zawierają upoważnienia dla organów do nadawania czy też zmiany klasy dróg (*podkreślenia moje*).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- 1) drogi krajowe;
- 2) drogi wojewódzkie;
- 3) drogi powiatowe;
- 4) drogi gminne.

Natomiast w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn.zm.) w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadza się następujące klasy dróg oraz ich hierarchię, zaczynając od drogi o najwyższych parametrach:

- 1) autostrady, oznaczone dalej symbolem „A”;
- 2) ekspresowe, oznaczone dalej symbolem „S”;
- 3) główne ruchu przyspieszonego, oznaczone dalej symbolem „GP”;
- 4) główne, oznaczone dalej symbolem „G”;
- 5) zbiorcze, oznaczone dalej symbolem „Z”;
- 6) lokalne, oznaczone dalej symbolem „L”;
- 7) dojazdowe, oznaczone dalej symbolem „D”.

Jak stanowi § 4 ust. 2 rozporządzenia droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas:

- 1) krajowa - klasy A, S lub GP;
- 2) wojewódzka - klasy GP lub G;
- 3) powiatowa - klasy GP, G lub Z;
- 4) gminna - klasy GP, G, Z, L lub D.

Przy przebudowie dróg, o których mowa w ust. 2 pkt 1-3, dopuszcza się przyjęcie klasy o jeden poziom niższej (§ 4 ust. 3 rozporządzenia).

W tym miejscu należy wskazać, że przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym formułuje zasadę właściwości rady w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Z powyższego wynika zatem, iż warunkiem wyłącznej kompetencji rady gminy może być jedynie przepis ustawowy, z którego wprost wynika kompetencja rady gminy do decydowania w określonej sprawie w imieniu i na rzecz gminy.

Art.18. ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 6 sierpnia 2020r., sygn. akt III SA/Lu 7/20 wskazał, iż (...) *powyższy przepis nigdy nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek uchwały. Daje natomiast temu organowi uprawnienie do podjęcia uchwały poza przypadkami określonymi w art. 18 ust. 1 i 2 u.s.g., ale tylko wówczas, jeżeli kompetencję taką przyznaje organowi przepis szczególny.*

Również inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa, nie formułują upoważnienia dla organu stanowiącego do podjęcia przedmiotowej uchwały w sprawie zmiany klasy drogi gminnej.

Należy zauważyć, że na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może jedynie nadawać nazwy ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazwy dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.

Natomiast zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.), do właściwości rady gminy należy m.in. zaliczenie do kategorii dróg gminnych w drodze uchwały po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2), ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych (art. 7 ust. 3 ww. ustawy) oraz pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii drogi gminnej (art. 10 ust. 1).

W ocenie organu nadzoru, również wskazane powyżej przepisy nie mogły stanowić podstawy do podjęcia uchwały w sprawie zmiany klasy drogi gminnej o nr 103525L (2263007 KDG) relacji od drogi 22374 – Nowa Wola – Wólka Zawieprzycka, gmina Serniki stanowiącej własność Gminy Serniki (§ 1 uchwały).

Jak wynika z powyższego Rada Gminy Serniki, podejmując przedmiotową uchwałę, działała bez umocowania prawnego, naruszając nie tylko wskazane powyżej przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 i 2 i art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, ale jednocześnie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. Do podjęcia takiego działania dochodzić może dopiero na podstawie wyraźnie przyznanych kompetencji.

Stanowisko takie zajął Trybunał Konstytucyjny m. in. w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 5 listopada 1986 r. stwierdzając, iż upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę (orzeczenie TK z 5 listopada 1986r., sygn. akt U 5/86, OTK 1986/1/1).

Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2000r., w którym wywiedziono: „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*” (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Reasumując, wskazane w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepisy nie mogą stanowić podstawy do jej wydania, jak również brak jest w systemie prawa innego przepisu mogącego stanowić w tym zakresie normę kompetencyjną do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIII/204/2021 Rady Gminy Serniki 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Serniki
- 2) Wójt Gminy Serniki