



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/164/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 23 lipca 2015r. w sprawie powierzenia Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach obowiązków inwestora zastępczego w ramach realizacji inwestycji pn. Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach w całości, jako niezgodnej z przepisem z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 885) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice powierzyła Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach prawa i obowiązki inwestora zastępczego oraz określiła prawa i obowiązki Zarządu jako inwestora w rozumieniu art. 18 ustawy Prawo Budowlane) w ramach realizacji inwestycji pn. Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach. Przepisami załącznika do uchwały Rada Miasta Gliwice nałożyła na Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach dość szczegółowe obowiązki w zakresie:

- przygotowania powyższej inwestycji do realizacji,
- przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- nadzoru nad realizacją procesu inwestycyjnego,
- organizacji i dokonywania przeglądów gwarancyjnych,
- zabezpieczenia środków finansowych na realizowanie planowanej inwestycji,
- dochodzenia i egzekwowania na drodze sądowej oraz pozasądowej roszczeń względem projektantów inwestycji oraz wykonawców,
- rozliczania inwestycji,
- współpracy z Zamawiającym.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały Rada Miasta Gliwice wywiodła z przepisu art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym kierownik urzędu (tu: Prezydent Miasta Gliwice) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W ocenie organu nadzoru jednak brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych dla powyższego działania Rady.

Należy na wstępie zauważyć, że Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach jest jednostką budżetową powołaną w celu wykonywania zadań zarządcy drogi na wszystkich drogach publicznych w granicach administracyjnych miasta Gliwice, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Zarząd dróg bowiem - stosownie do art. 21 ustawy o drogach publicznych - jest jednostką organizacyjną, przy pomocy której zarządca drogi wykonuje swoje obowiązki.

Z uwagi na powyższe do zadań Zarządu mogą należeć tylko te zadania, które w zakresie swej 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 o drogach publicznych). Bo choć szczegółowe uprawnienia zarządcy drogi określone w art. 20 ustawy mają charakter katalogu otwartego, to dopuszczalność realizowania przez zarządcę innych zadań jest obwarowana koniecznością mieszczących się ich w ogólnych ramach spraw określonych art. 19 ust. 1 ustawy (R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012). Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada prezydent - ale działający jako zarządca drogi.



Ponadto, jakkolwiek zarząd dróg jest jednostką pomocniczą zarządcy drogi, a więc w tym wypadku Prezydenta Miasta Gliwice (art. 19 ust. 5 ustawy), to jednak o zakresie jego zadań decyduje organ stanowiący. Zarząd dróg bowiem jest jednostką budżetową, o utworzeniu której rozstrzyga rada gminy (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), i której zadania określone są przez nią w drodze statutu (art. 11 ust.2 i 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Z zadaniami określonymi w statucie wiążą się potem ściśle wydatki jednostki budżetowej.

Podsumowując należy zatem stwierdzić, że nakładanie na Zarząd Dróg Miejskich nowych zadań, a co za tym idzie powierzenie mu nowych obowiązków, może się odbyć jedynie poprzez stosowną zmianę regulacji statutowych, a nie poprzez podjęcie jakiegokolwiek innej uchwały rady gminy. Nowo nakładane zadania zaś bezwzględnie muszą mieścić się w ramach ogólnego zadania zarządcy drogi, jakim jest planowanie, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Tym samym podjęcie przez Radę Miasta Gliwice uchwały Nr VIII/164/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 23 lipca 2015r. w sprawie powierzenia Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach obowiązków inwestora zastępczego w ramach realizacji inwestycji pn. Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach istotnie narusza prawo. Po pierwsze uchwała ta bowiem w oderwaniu od regulacji statutowych jednostki organizacyjnej, przesądza o jej nowych zadaniach i nowych obowiązkach. To zaś – abstrahując już od treści nowych zadań - z uwagi na tryb ich przekazywania jednostce budżetowej, jest niedopuszczalne.

Ponadto należy zauważyć, że jak wynika ze statutu Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach, zakres przyznanych mu zadań jest bardzo szeroki. Zarządowi temu zostały przekazane właściwie wszystkie ustawowe zadania zarządcy drogi, to jest: wykonywanie zadań zarządcy drogi na wszystkich drogach publicznych w granicach administracyjnych miasta Gliwice, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi drogami, a także planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony obiektów inżynierskich na tych drogach. W ramach tych zadań Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach posiada szczegółowe uprawnienia między innymi do:

- opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymania nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- realizacji zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- koordynacji robót w pasie drogowym;
- utrzymywania zieleni przydrożnej, w tym sadzenia i usuwania drzew oraz krzewów;
- budowy, przebudowy, remontu i utrzymania parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikającego z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego.

Powyższe szczegółowe uprawnienia Zarządu sprowadzają się również do prawa pełnienia przez niego funkcji inwestora w zakresie inwestycji drogowych.

Tym samym, jeżeli inwestycja pn.: *Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach* byłaby inwestycją drogową (a więc pozostającą w zakresie zadań zarządcy drogi), to umocowanie Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach do pełnienia funkcji inwestora dla tej inwestycji jest niecelowe i niedopuszczalne.

Jeżeli zaś inwestycja ta jest inwestycją pozadrogową, to wyznaczenie Zarządu Dróg jako inwestora zastępczego oraz inwestora w rozumieniu art. 18 Brawa budowlanego dla jej realizacji, jest równoznaczne z **naruszeniem art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych**.

Z uzasadnienia do kwestionowanej uchwały (opublikowanego na stronie BIP) jasno wynika, że konieczność przekazania obowiązków inwestora zastępczego w ramach realizacji powyższej inwestycji zaistniała w związku z brakiem umocowania statutowego jednostki do takiego działania. W ramach przysługującego stronie praw do złożenia wyjaśnień w postępowaniu nadzorczym, działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta Pani Iwona Prokopiak, pełniąca obowiązki Zastępcy Dyrektora ZDM w Gliwicach, pismem z dnia 27 sierpnia 2015r. potwierdziła, że inwestycja do prowadzenia której został upoważniony ZDM w Gliwicach, **nie jest inwestycją drogową**. ZDM w Gliwicach zatem nie mógłby dokonywać żadnych czynności prawnych, z tą inwestycją związanych. Podjęta przez Radę Miasta Gliwice w dniu 23 lipca 2015r. uchwała Nr VIII/164/2015, przyznająca Zarządowi Dróg właściwość rzeczową do działania w tym zakresie, miała być jednocześnie usankcjonowaniem jego właściwości do działania. Rada Miasta Gliwice, powołując się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 listopada 2014r. w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę

Nr XL/849/2014 z dnia 6 lutego 2014r (sygn. akt IV SA/GI 611/14), próbowała wykreować dla Zarządu normy kompetencyjne, uprawniające go realizacji inwestycji pozadrogowej. Wbrew jednak treści powyższego wyroku - uczyniła to bez stosownego do tego upoważnienia ustawowego i z przekroczeniem granic kompetencyjnych wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. To zaś należy uznać za istotne naruszenie prawa, bo jak słusznie stwierdził w tym wyroku Sąd, jednostce budżetowej utworzonej w celu wykonywania zadania zarządcy drogi na drogach publicznych nie można przyznać większych kompetencji, niż posiada je sam zarządca drogi publicznej, na mocy ustawy o drogach publicznych.

Dla podjęcia uchwały nie jest również wystarczające - tak jak wynika to z przytoczonej w wyjaśnieniach opinii prawnej - powołanie się na ogólne unormowanie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym. Owszem, zgodnie z jego treścią do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Do właściwości tego organu będzie również należało (na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych) ustalenie przedmiotu działalności, zasad działania i organizacji utworzonych przez niego jednostek organizacyjnych. Niemniej jednak w przypadku decydowania o zakresie zadań jednostki pomocniczej zarządcy drogi, nie mogą uchwałodawcy schodzić z pola widzenia uregulowania ustawy o drogach publicznych, która w art. 19 ust. 1 wyraźnie wyznacza granice tychże zadań.

Reasumując powyższe stwierdzić należy, że Rada Miasta Gliwice nie była uprawniona do podjęcia uchwały o powyższej treści i w powyższej formie.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miasta Gliwice,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**



VP1 / elektronicznie  
2014 / [signature]

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
W KATOWICACH  
Wydział Nadzoru Prawnego  
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 25-08-2015

26 SIE 2015

Urząd Województwa Śląskiego Sekretariat Biura Prasowego Katowice	
data wpływu	26.08.2015
UM-	476205/2015

NPII.4131.1.316.2015

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

26 SIE 2015  
Marek [signature]  
Zachodnia Brama Metropolii Silesia - Centrum Przesiadkowe w Gliwicach

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 267 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VIII/164/2015 Rady Miasta Gliwice z dnia 23 lipca 2015r. w sprawie powierzenia Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach obowiązków inwestora zastępczego w ramach realizacji inwestycji pn. Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach w całości, jako niezgodnej z przepisem z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 885) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

**Uzasadnienie**

Organ nadzoru badając przedmiotową uchwałę, stwierdził jej niezgodność z prawem. Uchwałą tą Rada Miasta Gliwice powierzyła Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach obowiązki inwestora zastępczego w ramach realizacji inwestycji pn. Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach.

Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach jest jednostką budżetową powołaną w celu wykonywania zadań zarządcy drogi na wszystkich drogach publicznych w granicach administracyjnych miasta Gliwice, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Zarząd dróg bowiem - stosownie do art. 21 ustawy o drogach publicznych - jest jednostką organizacyjną, **przy pomocy której** zarządca drogi wykonuje swoje obowiązki.

Z uwagi na powyższe do zadań Zarządu mogą należeć tylko te zadania, które w zakresie swej 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 o drogach publicznych). Bo choć szczegółowe uprawnienia zarządcy drogi określone w art. 20 ustawy mają charakter katalogu otwartego, to dopuszczalność realizowania przez zarządcę innych zadań jest obwarowana koniecznością mieszczących się w ogólnych ramach spraw określonych art. 19 ust. 1 ustawy (*R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012*).

Ponadto należy zauważyć, że jakkolwiek zarząd dróg jest jednostką pomocniczą zarządcy drogi, a więc w tym wypadku Prezydenta Miasta Gliwice (art. 19 ust. 5 ustawy), to jednak o zakresie jego zadań decyduje organ stanowiący. Zarząd dróg bowiem jest jednostką budżetową, o utworzeniu której rozstrzyga rada gminy (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), i której zadania określone są w drodze statutu (art. 11 ust.2 ustawy o finansach publicznych). Z zadaniami określonymi w statucie wiążą się potem ściśle wydatki jednostki budżetowej.

Podsumowując należy zatem stwierdzić, że nakładanie na Zarząd Dróg Miejskich nowych zadań, a co za tym idzie powierzenie mu nowych obowiązków, może się odbyć jedynie poprzez stosowną zmianę regulacji statutowych, a nie poprzez podjęcie jakiegokolwiek innej uchwały rady gminy. Nowo nakładane zadania zaś bezwzględnie muszą mieścić się w ramach planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy  
*Dokument podpisany elektronicznie.*

o drogach publicznych.

Tym samym podjęcie przez Radę Miasta Gliwice kwestionowanej uchwały istotnie narusza prawo. Uchwała ta bowiem w oderwaniu od regulacji statutowych jednostki organizacyjnej, przesądza o jej zadaniach i nowych obowiązkach. To zaś – abstrahując już od treści nowych zadań – z uwagi na tryb ich przekazywania jednostce budżetowej, jest niedopuszczalne.

Ponadto należy zauważyć, że jak wynika ze statutu Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach, zakres przyznanych mu zadań jest bardzo szeroki. Zarządowi temu zostały przekazane właściwie wszystkie ustawowe zadania zarządcy drogi, to jest: wykonywanie zadań zarządcy drogi na wszystkich drogach publicznych w granicach administracyjnych miasta Gliwice, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi drogami, a także planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony obiektów inżynierskich na tych drogach. Tym samym, jeżeli przekazane przedmiotową uchwałą zadanie: „*inwestora zastępczego w ramach realizacji inwestycji pn. Zachodnia Brama Metropolii Silesia – Centrum Przesiadkowe w Gliwicach*” mieści się w zadaniach statutowych Zarządu, to uchwałę tę należy potraktować jako bezprzedmiotową. Jeżeli zaś zadanie to przekracza zakres tak szeroko określonych zadań statutowych Zarządu, to będzie to równoznaczne z naruszeniem art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Nie bez znaczenia pozostaje także i to, że zamawiającym dla opisanej w treści uchwały inwestycji jest Urząd Miejski, a nie Rada Miejska. To Prezydent Miasta jest zatem uprawniony zarówno do ustanowienia inwestora zastępczego jaki i inwestora nadzoru inwestorskiego.

Mając na względzie wyżej wskazane okoliczności należy stwierdzić, że wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **30 sierpnia 2015r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz