



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 14 lipca 2021 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Anna Apollo
Sędziowie	Sędzia NSA Krzysztof Wujek Sędzia WSA Małgorzata Herman (spr.)
Protokolant	Katarzyna Czabaj

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lipca 2021 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego  
na uchwałę Rady Miasta Gliwice  
z dnia 7 lutego 2019 r. nr III/38/2019  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta w sprawie nadania  
statutu Zarządowi Dróg Miejskich

**oddala skargę.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

**SEKRETARZ SĄDOWY**

*Isabela Maj-Dziubańska*

## UZASADNIENIE

Wojewoda Śląski (dalej: organ nadzoru, skarżący), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: u.s.g) zaskarżył uchwałę Rady Miasta Gliwice, Nr III/38/2019, z 7 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach wnosząc o stwierdzenie nieważności w części określonej w:

- § 1 i § 5 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.),
- § 2 ust. 1 pkt 3 i § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 i ust. 5 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. z 2020 r. poz. 470 ze zm.),
- § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 w zakresie wyrazu „modernizacji”, § 4 ust. 1 w zakresie wyrazów „i jej modernizacji” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych,
- § 7, § 11, § 13 i § 14 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi, skarżący wskazał, że Rada Miasta Gliwice, na sesji w dniu 7 lutego 2019 r., podjęła uchwałę, Nr III/38/2019, w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach, który stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej „statutem”. W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U z 2018 r., poz. 2068 z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podjęcie uchwały w sprawie tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Z kolei, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 11 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym jednostka budżetowa działa na

podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Dalej przypomniał, 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).

Natomiast w myśl art. 19 ust. 5 tej ustawy w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (tu: Prezydent Miasta Gliwice).

Organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ww. ustawy zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, to jest zarządca 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 zarządca. Zarządca drogi (Prezydent Miasta Gliwice) nie musi zatem pełnić swej funkcji osobiście. Może on zdecydować, 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. 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 wchodzą w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego. Zarządy dróg są jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z 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).

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. Zarządowi dróg może być przekazanych maksymalnie tyle zadań, ile posiada prezydent - ale działający jako zarządca drogi. 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.

Wskazując na powyższe przepisy prawa, organ nadzoru zarzucił, że w § 2 ust. 1 pkt 3 statutu Rada Miasta określiła, że Zarząd Dróg Miejskich jest miejską jednostką organizacyjną zarządzającą drogami wewnętrznymi, w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, znajdującymi się w granicach administracyjnych Miasta, stanowiącymi własność Miasta lub Skarbu Państwa i nie zarządzanymi przez inne podmioty, zaś w § 3 ust. 2 statutu Rada Miasta określiła, jako jeden z przedmiotów działania Zarządu wykonywanie zadań określonych w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych w stosunku do dróg wewnętrznych, określonych w § 2 ust. 1 pkt 3 statutu.

Skarżący zauważył, że z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych wynika, że zarządca dróg publicznych na terenie miasta na prawach powiatu (Prezydent Miasta Gliwice) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy (tu: Radę Miasta). 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. W ocenie skarżącego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który utworzył zarząd drogi, powierzając w statucie tej jednostki zadania nienależące do właściwości zarządcy drogi, przekroczył upoważnienie udzielone jej w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Organ nadzoru podniósł, że określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej (w tym przypadku Zarządu Dróg Miejskich) jest jednym z najistotniejszych postanowień statutu, dlatego też powinien być określony w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała. Tymczasem, unormowanie zawarte w § 1 i § 5 statutu nie spełnia powyższego wymogu, bowiem w § 1 statutu Rada Miasta określiła podstawy działania Zarządu Dróg Miejskich posługując się wyrazem „w szczególności”, podobnie w § 5 statutu Rada Miasta wskazała, że do zadań Zarządu, w zakresie zarządzania drogami publicznymi, należy „w szczególności”. Statut jednostki budżetowej w omawianej części jest zatem nieprecyzyjny. Użyte przez Radę Miasta wyrażenie „w szczególności” należy rozumieć w ten sposób, że katalog zadań jednostki budżetowej jest katalogiem otwartym. Może to prowadzić do powiększenia przedmiotu działalności Zarządu Dróg Miejskich bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Ponadto, taka regulacja stwarza możliwość przypisania wskazanej jednostce budżetowej innych, nieskonkretyzowanych zadań, nawet takich, których z mocy ustawy wykonywać nie może. Takie działanie niewątpliwie uznać należy za wypełniające przesłanki istotnego naruszenie prawa, w tym przypadku art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Organ nadzoru podkreślił, że regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości.

Dalej organ wskazał, 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. Wśród zadań zarządcy dróg, wymienionych w tym przepisie, nie sposób znaleźć zadań dotyczących modernizacji. Zatem uznał, że § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 w zakresie wyrazów „modernizacji”

oraz § 4 ust. 1 w zakresie wyrazów „i jej modernizacji” wykraczają poza delegację ustawową i jednocześnie stanowią niedopuszczalną modyfikację art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 7 statutu dotycząca możliwości udzielenia dyrektorowi upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych, wykracza poza zakres materii statutowej, a jednocześnie stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. Możliwość udzielenia upoważnień wynika już bowiem z przepisów powszechnie obowiązującego prawa tj. z ustawy o samorządzie gminnym (art. 39 ust. 2), jak również z ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (art. 268a).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 11 statutu, dotycząca zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Zarządzie Dróg Miejskich w Gliwicach również nie należy do materii statutowej, bowiem statut jednostki stanowi akt prawa miejscowego i nie może zawierać postanowień, które mają charakter jedynie informacyjny. Z tego też powodu za niezgodne z prawem uznał postanowienia zawarte w § 11 statutu.

Organ nadzoru dalej wskazał na § 13 statutu, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych znajdują zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące. W ocenie organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje statut, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych ustawy i inne akty prawne. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom statutu przed ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 13 statutu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji.

Na koniec zarzucił, że regulacja statutu, zawarta w § 14, wykracza poza delegację ustawową, zgodnie z którą wszelkie zmiany i uzupełnienia niniejszego statutu wymagają formy pisemnej i są wprowadzane w trybie właściwym dla jego uchwalenia. Przepis ten ma charakter wyłącznie informacyjny, skoro art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymaga, by statut został nadany w drodze uchwały Rady Miasta, zmiana tego statutu nie może odbyć się w innej formie, jak tylko poprzez podjęcie stosownej uchwały.

Wskazując na powyższe organ nadzoru stwierdził, że uzasadnione i konieczne jest stwierdzenie nieważności statutu we wskazanej części.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miasta Gliwice wniosła o oddalenie skargi. Wskazała, że przedmiotowa uchwała w dniu 14 lutego 2019 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i weszła w życie. Wojewoda Śląski nie zdecydował się na zastosowanie względem uchwały rozstrzygnięcia nadzorczego i dopiero po dwóch latach obowiązywania statutu, nie wyjaśniając przyczyn tak długiej zwłoki zdecydował się zaskarżyć częściowo uchwałę, której obowiązywania miał przez dwa lata pełną świadomość. Takiego postępowania organu nadzoru, choć formalnie mieszczącego się w granicach przepisu art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, nie sposób pogodzić z konstytucyjną zasadą pewności prawa, w tym prawa miejscowego.

Rada Miasta odniosła się do wszystkich podniesionych zarzutów, wskazując, że stanowisko skarżącego nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wyjaśniła, że zgodnie z 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych 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. 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 (art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Ponadto finansowanie ww. zadań, należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu. Powyższe uregulowanie wskazuje jednoznacznie na to, że drogi wewnętrzne nie posiadają statusu dróg publicznych, a jednocześnie, z uwagi na brak definicji właściciela wskazuje na to, że drogi te mogą być własnością podmiotów publicznych (Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego) lub własnością podmiotów prywatnych. Stosownie do treści art. 19 ust. 5 cytowanej ustawy w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta. W myśl zaś art. 21 ust. 1 zd. 1 ww. ustawy zarządca dróg w miastach na prawach powiatu może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy. Natomiast w sytuacji gdy jednostka taka nie zostanie

utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 zd. 1 ustawy). Tym samym zwrócić należy uwagę na fakt, że omawiana ustawa wyraźnie rozróżnia zarządcę drogi (Prezydenta Miasta), który jest podmiotem wyposażonym w kompetencje do podejmowania różnego rodzaju czynności, w tym do wydawania aktów administracyjnych związanych z zarządzaniem drogami publicznymi, od podmiotu, jakim jest zarząd drogi, który stanowi jedynie aparat pomocniczy, przy wykorzystaniu którego zarządca drogi wykonuje swoje obowiązki. Zarząd drogi nie jest organem administracji publicznej, lecz jednostką powołaną do obsługi takiego organu administracji, którym zawsze pozostaje zarządca drogi.

W przypadku miast na prawach powiatu prezydent miasta jest zarówno zarządcą dróg publicznych, jak też organem miasta odpowiedzialnym za gospodarowaniem mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.), w którego to skład niewątpliwie wchodzi budowle - drogi o statusie dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Oznacza to, że w ramach swobody organizacji wykonywania przez gminę swoich zadań gospodarowanie częścią mienia - drogami wewnętrznymi może być realizowane tak w ramach aparatu pomocniczego prezydenta na prawach powiatu (urzędu), jak i w ramach odrębnie powołanej jednostki, w tym jednostki budżetowej. Zgodnie bowiem z uregulowaniem zawartym w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. Podejmowanie uchwał w zakresie tworzenia, likwidacji i reorganizacji gminnych jednostek organizacyjnych należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym). Uszło uwadze skarżącego, że w § 2 ust. 1 oraz w § 3 ust. 2 zaskarżonego statutu dokonano wyraźnego rozróżnienia zadań jednostki, jaką jest Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach na te, które dotyczą zarządzania drogami publicznymi jako zarządca drogi oraz na te, które dotyczą wykonywania zadań określonych w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych w stosunku do dróg wewnętrznych stanowiących własność Miasta Gliwice lub Skarbu Państwa w zarządzie Prezydent Miasta Gliwice. Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach pozostaje zatem zarządem drogi, w rozumieniu powyżej powołanego art. 21 ust. 1 tej ustawy wyłącznie w stosunku do dróg publicznych, co wyraźnie wynika z treści § 2 ust. 1 pkt 1 statutu, zaś w stosunku do dróg wewnętrznych, znajdujących się w granicach Miasta Gliwice oraz stanowiących własność Miasta Gliwice lub Skarbu Państwa i jednocześnie nie będących zarządzanymi przez inne podmioty działa jako



miejska jednostka organizacyjna wykonująca zadania określone w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, co również jednoznacznie wskazano w § 2 ust. 1 pkt 3 zaskarżonego statutu. Wobec tego powierzenie wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej, jaką jest Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach, wykonywania zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w zakresie dróg wewnętrznych stanowiących własność Miasta Gliwice lub Skarbu Państwa, nie sposób uznać za sprzeczne z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Odnosnie użytego w tekście zaskarżonego statutu sformułowania „w szczególności” odwołano się do przepisu art. 20 ustawy o drogach publicznych gdzie właśnie takim sformułowaniem posłużył się ustawodawca. Podniesiono, że organ nadzoru przepis § 5 statutu interpretuje całkowicie w oderwaniu od tego, iż w tym samym przepisie zastrzeżono, że owo przykładowe wyliczenie zadań Zarządu Dróg Miejskich odnosi się do zarządzania drogami publicznymi i tylko do tego.

Odnosząc się do zarzutu użycia w tekście statutu sformułowania „modernizacji” jako nieznanego ustawie wskazano, że pojęcie „modernizacja” odnoszone do dróg publicznych jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. VIII SA/Wa 724/19, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2014 r. sygn. II OSK 2075/12, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2611/15). Orzecznictwo przyjmuje modernizację drogi jako jeden z oczywistych elementów współtworzących grupę zadań zarządcy drogi; wszak ustawodawca opisał je przy użyciu sformułowania „w szczególności”. Nie wykluczył zatem pojęcia modernizacji drogi publicznej jako zadania realizowanego przez zarządy dróg, co po wielokroć czynią.

W zakresie przepisów § 7, § 11 oraz § 14 podniesiono, że sam fakt ich informacyjnego charakteru nie stanowi o ich sprzeczności z prawem. Z kolei, zarzuty dotyczące § 13 stanowią oczywistą nadinterpretację zapisu, gdyż żadną miarą nie wynika z niego prymat statutu nad aktami wyższego rzędu.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.**

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 137 z późn.zm.) sądy administracyjne

sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn.zm, dalej: p.p.s.a.), w tym także na akty uchwalane przez organy stanowiące gmin.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej: u.s.g.), zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednak nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762).

Przedmiotem skargi i kontrolą Sądu objęte zostały zakwestionowane regulacje zawarte w uchwale Rady Miasta Gliwice Nr III/38/2019 z 7 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Dróg Miejskich w Gliwicach. W podstawie prawnej powołano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art.

11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U z 2018 r., poz. 2068 z późn. zm.). Zaskarżona uchwała została jako akt prawa miejscowego opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 14 lutego 2019 r. i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od doręczenia uchwały lub zarządzenia. W przedmiotowej sprawie, w ustawowym terminie organ nadzoru nie podjął żadnych czynności nadzorczych zmierzających do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały, które weszły w życie i były stosowane. Organ nadzoru nie jest wprawdzie związany żadnym terminem zaskarżenia uchwały do Sądu, jednak dopiero po upływie blisko dwóch lat, w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g. zaskarżył sporną uchwałę w części określonej w skardze do sądu administracyjnego.

Organ nadzoru kwestionując w części uregulowania uchwały uznał, że jej postanowienia w istotny sposób naruszają prawo, co czyni uzasadnionym wniosek o stwierdzenie ich nieważności.

Uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Ani przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

W piśmiennictwie i orzecznictwie sądoadministracyjnym przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Zatem sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem musi być oczywista i bezpośrednia.

Organ nadzoru kwestionując w części uchwałę uznał, że jej postanowienia w istotny sposób naruszają prawo, co czyni uzasadnionym wniosek o stwierdzenie ich nieważności. Sąd orzekający w przedmiotowej sprawie nie podziela tego stanowiska. Przechodząc do oceny merytorycznej zgodności z prawem zaskarżonego aktu w świetle zarzutów zawartych w skardze jak i rozstrzygając w granicach sprawy należy stwierdzić, że zaskarżony akt prawa miejscowego nie zawiera istotnych wad prawnych.

Należy przy tym wskazać, że stanowienie prawa miejscowego podlega regułom określonym w rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283). Każdy przepis powinna cechować precyzja i adekwatność wypowiedzi prawodawcy do jego zamiaru. Stanowienie przepisów wieloznacznych i niejasnych narusza konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP. Precyzja i jednoznaczność tekstu prawnego, nie wyłączając aktu prawa miejscowego stanowi ideał (kierunek) do którego organy państwa, samorządu winny zmierzać. Jego osiągnięcie nie zawsze jest możliwe w praktyce. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05, opubl. OTK-A 2006/10/148 podkreślając, że w praktyce nie jest możliwe posługiwanie się w tekstach prawnych wyłącznie pojęciami całkowicie ostrymi, a pewien rozsądny poziom nieostrości nazw używanych w tekstach aktów normatywnych pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki i zapewnić elastyczność podczas stosowania prawa.

Podniesione w skardze zarzuty przede wszystkim dotyczyły sprzeczności postanowień uchwały ze wskazanymi przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o drogach publicznych polegającej na powtórzeniu lub nadinterpretacji przepisów tych ustaw.

W odniesieniu do poszczególnych objętych skargą postanowień Statutu, Sąd stwierdził co następuje:

Ad. 1) Użycie w § 1 i § 5 uchwały zwrotu „w szczególności” jak trafnie zarzuca uchwałodawca znajduje swoje odniesienie w art. 20 ustawy o drogach publicznych, gdzie również nie wyszczególniono enumeratywnie obowiązków zarządcy lecz wymieniono je używając sformułowania „w szczególności”, zatem w uchwale posłużono się terminologią przyjętą w ustawie;

Ad. 2) bezspornym jest, że drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, jednak art. 8 ustawy o drogach publicznych wyraźnie stanowi, że obowiązki związane z budową, finansowaniem spoczywają na zarządcy w pierwszej kolejności przed właścicielem terenu. Zatem odnośnie dróg, których zarządcą jest prezydent miasta Gliwice w statucie przewidziano, że Zarząd Dróg Miejskich jako jednostka organizacyjna Miasta Gliwice, nie posiadająca osobowości prawnej, prowadzona w formie jednostki budżetowej jest zarządem drogi wykonującym obowiązki zarządcy na wszystkich drogach publicznych, a ponadto miejską jednostką organizacyjną zarządzającą drogami wewnętrznymi stanowiącymi własność Miasta lub Skarbu Państwa i nie zarządzanymi przez inne podmioty tylko w odniesieniu do tych dróg zarząd będzie wykonywał obowiązki zarządcy. Sąd nie widzi żadnych podstaw do stwierdzenia nieważności postanowień zawartych w § 2 ust. 1 pkt 3 i § 3 ust.2 załącznika do uchwały. Wbrew postawionym zarzutom, nie doszło do przekroczenia upoważnienia udzielonego w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Ad. 3) Zapis zawarty w § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz w § 4 ust. 1 zawierający wyraz modernizacja nie stanowi w ocenie Sądu istotnego naruszenia prawa. Wprawdzie nie posłużono się dosłownym brzmieniem przepisu art. 19 ustawy o drogach publicznych, ale zadania i kompetencje zarządcy obejmujące sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg nie wykluczają modernizacji, która przecież mieści się w tych zadaniach.

Ad. 4) ujęcie w statucie przepisów stanowiących powtórzenie przepisów ustawy lub postanowień o charakterze wyłącznie informacyjnym (§ 7 i § 11) również nie przemawia za stwierdzeniem ich nieważności jako istotnie naruszających prawo. Statut w § 13 nie narusza zasady hierarchicznego systemu źródeł prawa, jego zapis nie prowadzi do takiego wniosku, nie ma również wątpliwości, że zmiana statutu może nastąpić w formie uchwały tj. w sposób w jaki statut został uchwalony (§ 14).

A zatem zaskarżone przez organ nadzoru postanowienia uchwały nie mają charakteru wad istotnych, uzasadniających stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Wszelkie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych,

przynających jej określone kompetencje, których winna ściśle się trzymać. Działanie organu władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może zostać uznane za legalne. Rada Miasta Gliwice nie naruszyła w ocenie Sądu zakwestionowanymi postanowieniami uchwały, przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a także przepisów ustawy zasadniczej. Nie dopuściła się w ocenie Sądu naruszenia art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jak również art. 19 ust. 1, ust. 2 pkt 4 i ust. 5 i art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w dodatku w stopniu istotnym powodującym nieważność jej postanowień ze skutkiem ex tunc. Rada Miasta wyczerpała zakres upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii w akcie prawa miejscowego jakim jest statut Zarządu Dróg Miejskich.

Podsumowując, Sąd nie dopatrzył się uchybień, które mogłyby skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej części uchwały w zakwestionowanym zakresie. Uchwalając przedmiotową uchwałę Rada działała "na podstawie" i "w granicach prawa", granic tych nie naruszając. W związku z powyższym Sąd w składzie orzekającym uznał, że podniesione w skardze zarzuty są pozbawione racji. Organ nadzoru akceptował Statut Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach i wprowadzane do niego zmiany przez zaniechanie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w ustawowym terminie. Zatem zakwestionowane przepisy Statutu obowiązywały, były stosowane oraz nadal obowiązują i są stosowane.

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Takich istotnych uchybień, które uzasadniałyby wyeliminowanie z mocą ex tunc zaskarżonej części uchwały, Sąd w przedmiotowej sprawie nie stwierdził.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę uznając ją za bezzasadną.



Na oryginale właściwe podpisy  
Ze zgodnością z oryginałem  
**SEKRETARZ SĄDOWY**  
*Izabela Maj-Dzubańska*