



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 828.LVII.2018 Rady Miasta Częstochowy z dnia 11 września 2018r. w sprawie uchylenia uchwały w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii oraz wyłączenia tej części drogi z użytkowania, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 10 ust. 1, 2, 3 oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.).

### **Uzasadnienie**

W dniu 11 września 2018 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 828.LVII.2018 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii oraz wyłączenia tej części drogi z użytkowania. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 września 2018 r.

Na mocy § 1 tejże uchwały Rada Miasta Częstochowy zdecydowała o uchyleniu uchwały własnej. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 17 września 2018 r. pod pozycją 5692. Stosownie do treści § 4 uchwały, akt ten wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, tj. w dniu 1 października br.

Z kolei nadmienić należy, że uchylana uchwała nr 805.LVI.2018 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii oraz wyłączenia tej części drogi z użytkowania została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i weszła w życie w dniu 13 lipca 2018 r.

Kompetencję do podjęcia niniejszej uchwały Rada Miasta wywiodła z przepisów art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, jak również z przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest niezgodna z prawem, a Rada Miasta Częstochowy istotnie naruszyła prawo, działając bez podstawy prawnej. W dniu 10 października 2018 r. zawiadomiono Radę Miasta o wszczęciu postępowania nadzorczego, przy czym Rada Miasta Częstochowy, prawidłowo pouczona, nie skorzystała z prawa złożenia wyjaśnień w sprawie.

Z treści przepisu art. 10 ustawy o drogach publicznych wynika, że organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej

kategorii (ust. 1). Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (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 (ust. 3).

Jak wynika z treści uzasadnienia do projektu kwestionowanej uchwały, intencją i zamierzonym celem Rady Miasta przy podejmowaniu uchwały o uchyleniu uchwały nr 805.LVI.2018 było przywrócenie stanu sprzed jej wejścia w życie, tj. niepozbawianie części drogi gminnej ul. Barona, stanowiącej działkę o nr 15/15 obręb 78 kategorii i ponowne włączenie jej do użytkowania.

Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, nie jest możliwe osiągnięcie takiego celu poprzez uchylenie przez Radę Miasta uchwały nr 805.LVI.2018 z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii oraz wyłączenia tej części drogi z użytkowania, bez jednoczesnego ponownego zastosowania trybu przewidzianego w art. 7 ustawy o drogach publicznych.

Przepisy ustawy o drogach publicznych dają organowi stanowiącemu kompetencje jedynie do podjęcia uchwały w przedmiocie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych (art. 7) lub też wskazują inne rozwiązania prawne wynikające z art. 10 tej ustawy, umożliwiające pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii. Tym samym rada gminy (tu: Rada Miasta Częstochowy) nie posiada kompetencji do uchylenia podjętej i obowiązującej już uchwały w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii oraz wyłączenia tej części drogi z użytkowania.

Zasada legalizmu, sformułowana w art. 7 Konstytucji RP, wskazuje, że zakres działania organów państwa musi opierać się na podstawie prawnej, a granice ich aktywności wyznaczają normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. Wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy (miasta) muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać (zob. wyrok NSA z dnia 26.02.2010 r., sygn. akt II OSK 1966/2009, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto w ocenie organu nadzoru, każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. *„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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto organ nadzoru stoi na stanowisku, że termin, o którym mowa w treści art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych tylko wtedy odnosić się będzie do pozbawienia drogi jej kategorii, jeśli odbywać się to będzie z równoczesnym zaliczeniem jej do innej kategorii. To znaczy, że w wyniku podjęcia uchwały nr 805.LVI.2018 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii oraz wyłączenia tej części drogi z użytkowania, skutek już nastąpił z dniem 13 lipca 2018 r., czyli z dniem wejścia w życie tej uchwały, a nie dopiero od dnia 1 stycznia 2019 r. Dlatego też przepis art. 10 ust. 3 ww. ustawy nie mógł mieć zastosowania, gdyż terminy wskazane w tym przepisie wiążą tylko przy zmianie kategorii drogi publicznej (pozbawienie dotychczasowej kategorii i zaliczenie do nowej). Zmiana kategorii drogi i zaliczenie drogi do innej kategorii powinno następować do końca III kwartału z mocą od początku roku budżetowego, ze względu na to, że zmiana taka w trakcie roku budżetowego powoduje przerzucenie na inną jednostkę utrzymanie drogi, bez możliwości przekazania odpowiednich środków (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012, sygn. akt: IV SA/Gl 1456/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Natomiast w rozpatrywanej sprawie drodze nie została nadana inna kategoria, a wyłączenie jej z użytkowania nie miało bezpośredniego wpływu na stosunki własnościowe nieruchomości zajętych pod wspomnianą część drogi gminnej położonej w Częstochowie tj. część ul. Barona, stanowiącej działkę o nr 15/15 obręb 78. Zatem, jak wyżej wspomniano, w przekonaniu organu nadzoru, skutek, w postaci wyłączenia drogi z użytkowania, nastąpił z dniem wejścia uchwały w życie, tj. 13 lipca 2018 r.

Na marginesie wypada również zauważyć, że system prawa Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza skutek w postaci odzyskania mocy obowiązującej poprzednich unormowań, posiadających cechy aktów prawa miejscowego tyle, że nie wskutek uchylenia lub zmiany regulacji uchylających lub zmieniających, ale wskutek stwierdzenia nieważności przez właściwe podmioty, czyli organy nadzoru i sądy, które władne są do stwierdzania nieważności tych regulacji uchylających lub zmieniających, i to ze skutkiem *ex tunc*, czyli od daty przyjęcia tych regulacji. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty podjęcia uchwały. Skutek ten jest zatem dalej idący niż uchylenie uchwały, które działa jedynie *ex nunc*, tj. od daty uchylenia (por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 12 września 2018r., sygn. akt: IV SA/Po 591/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z uwagi na powyższe Rada Miasta Częstochowy w przedmiotowej sprawie podejmując uchwałę o uchyleniu swojej wcześniejszej uchwały w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii działała bez podstawy prawnej. Na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych, działając w granicach prawa, posiadała jedynie uprawnienie do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii. Aby określona w uchwale część drogi ponownie stała się drogą gminną, konieczne jest

zaliczenie jej do tej właśnie kategorii dróg publicznych w trybie przewidzianym w przepisach ustawy o drogach publicznych.

Reasumując, uchwała Nr 828.LVII.2018 Rady Miasta Częstochowy z dnia 11 września 2018r. w sprawie uchylecia uchwały w sprawie pozbawienia części drogi gminnej dotychczasowej kategorii oraz wyłączenia tej części drogi z użytkowania, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

Otrzymuje:

- Rada Miasta Częstochowy