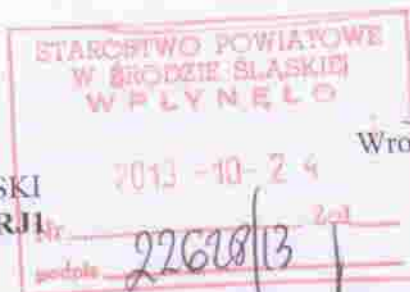




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.187.5.2013.RJ1



BR
Wrocław, dnia 21 października 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 1 ust. 2 uchwały Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 26 września 2013 r. Nr XXXIV/222/2013 w sprawie wyłączenia z ciągu drogi powiatowej Nr 2078 D nieruchomości położonej w obrębie Kryniczno, gmina Środa Śląska.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 uchwały Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 26 września 2013 r. Nr XXXIV/222/2013 w sprawie wyłączenia z ciągu drogi powiatowej Nr 2078 D nieruchomości położonej w obrębie Kryniczno, gmina Środa Śląska.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2013 r., działając na podstawie art. 6a ust. 2 oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 260), Rada Powiatu w Środzie Śląskiej podjęła uchwałę nr XXXIV/222/2013 w sprawie wyłączenia z ciągu drogi powiatowej Nr 2078 D nieruchomości położonej w obrębie Kryniczno, gmina Środa Śląska.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Starosty Powiatu Średzkiego z dnia 30 września 2013 r. nr BR.0008.11.2013 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 02 października 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.) oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Jako podstawę przyjęcia uchwały wskazano na przepisy art. 6a ust. 2 oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 6a ust. 2 tej ustawy zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast. W myśl zaś art. 10 ust. 1-3 wskazanej ustawy organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienie drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. 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.

Mając na uwadze powyższe wymaga stwierdzić, że przepisy kompetencyjne wymienione w podstawie prawnej podjętej uchwały, czyli odpowiednio art. 6a ust. 2 oraz art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, nie dają upoważnienia do regulowania kwestii związanych ze zbywaniem nieruchomości.

Tymczasem w § 1 ust. 2 uchwały, w którym postanowiono, że: „*przedmiotowa nieruchomość, po jej wyłączeniu, zostanie zbyta na rzecz właściciela nieruchomości przyległej*” umieszczono regulację dotyczącą właśnie zbycia nieruchomości. Zauważyć trzeba, że powyższą regulacją Rada Powiatu w Środzie Śląskiej *de facto* upoważniła Zarząd Powiatu w Środzie Śląskiej, wykonawcę przedmiotowej uchwały, do sprzedaży w/w nieruchomości ściśle określonego podmiotowi tj. właścicielowi nieruchomości przyległej. W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu mogła wyrazić zgodę na zbycie wskazanej nieruchomości, z tym jednak zastrzeżeniem, że nastąpiłoby to w osobnej uchwale. Zaznaczyć bowiem trzeba, iż wyrażenie zgody przez Radę Powiatu na sprzedaż nieruchomości jest czynnością indywidualną, skierowaną wyłącznie do organu wykonawczego, a zatem do zindywidualizowanego i ściśle, a nie abstrakcyjnie określonego odbiorcy. Wyrażenie takiej zgody będzie więc miało charakter prawa wewnętrznego. W związku z powyższym powinno być dokonane w akcie prawnym niebędącym aktem prawa miejscowego. Tymczasem Rada umieszczając w przedmiotowej uchwale takie upoważnienie, wprowadziła przepisy prawa wewnętrznego do aktu o charakterze powszechnie obowiązującym (i z uwagi na to podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym), w wyniku czego wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję w zakresie stanowienia o wyłączeniu drogi z użytkowania.

Przemieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Ponadto zgodnie z dyrektywą § 115 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908): w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Natomiast według § 119 ust. 1 załącznika: na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” reguła „jedno upoważnienie – jeden akt wykonawczy” znajduje zastosowanie do oceny prawidłowości podejmowania uchwał, będących aktami prawa miejscowego, a więc także do uchwały nr XXXIV/222/2013 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej. Zatem przedmiotowa uchwała, która dotyczy wyłączenia z użytkowania części drogi powiatowej, nie może jednocześnie regulować kwestii związanych ze zbywaniem nieruchomości. Z kolei § 135 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej przesądza o tym, że w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu wydającego akt.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji § 1 ust. 2 uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander
Marek Skorupa