



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.465.2023

Katowice, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Sejmik Województwa Śląskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/55/7/2023 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Katowicach, w części, określonej w:

- § 2 ust. 2 pkt 25 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 oraz 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.) w zw. z art. 12 ust. 4a w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023r. poz. 162);
- § 2 ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 oraz 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.);
- § 3 ust. 5 zdanie 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2023 r. Sejmik Województwa Śląskiego przyjął uchwałę Nr VI/55/7/2023 w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Katowicach. Statut Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż zgodnie z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut jest zatem podstawą działania jednostki budżetowej i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy.

Ponadto, wskazania wymaga, iż 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).

Na mocy przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych: *Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, 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.*

Zaakcentowanie przez ustawodawcę w art. 21 ust. 1 ww. ustawy konieczności posiadania przez jednostkę wspomagającą statusu zarządu dróg oznacza, że jednostką organizacyjną powołaną do wykonywania zadań przynależnych zarządcy drogi, może być jedynie wyspecjalizowana jednostka, utworzona *stricto* do pełnienia zadań zarządcy - a nie jakichkolwiek innych. Ponadto w myśl art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Zarządy dróg mają charakter samorządowych jednostek organizacyjnych i w ogólnym tego słowa znaczeniu wchodzi w skład podmiotowo rozumianej administracji samorządowej, bezpośrednio związanej z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego administracji. Zarządy dróg są jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 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).

Z uwagi na powyższe 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 (R. Strachowska, Komentarz do art. 20 ustawy o drogach, ABC, 2012). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2017r. sygn. akt II OSK 2813/16, normy ustawy o drogach publicznych nie zawierają pełnego wykazu spraw należących do zarządcy drogi publicznej, jednak wykładnia norm zadaniowych powinna odbywać się przy uwzględnieniu kierunku wyznaczonego ogólnymi kompetencjami, o których mowa w art. 19 tej ustawy. Dodatkowo zarządca wykonuje zadania, które wprost wynikają z innych obowiązujących przepisów. Tym samym zarządowi dróg może być przekazane maksymalnie tyle zadań, ile posiada zarządca drogi. W przypadku decydowania o zakresie zadań jednostki pomocniczej zarządcy drogi, uchwałodawcy nie mogą więc schodzić z pola widzenia uregulowania ustawy o drogach publicznych, która w art. 19 ust. 1 wyraźnie wyznacza granice tychże zadań.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 2 ust. 2 pkt 25 załącznika do uchwały, zgodnie z którą: *Do zadań ZDW w Katowicach należy w szczególności: 25) prowadzenie spraw dotyczących odszkodowań za nieruchomości, wydzielone pod drogi wojewódzkie, dla których zarządcą jest Zarząd Województwa Śląskiego, a które stały się – na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – z mocy prawa własnością Województwa Śląskiego.*

Zdaniem organu nadzoru, postępowanie w sprawach dotyczących odszkodowań za nieruchomości wydzielone pod drogi wojewódzkie na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie może stanowić zadania Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach, gdyż nie należą do kompetencji zarządcy drogi.

Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4a i 4 w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych *Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.*

Art. 12 ust. 4 ww. ustawy stanowi, iż: *Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa:*

- 1) *własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych,*
- 2) *własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych*
- *z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.*

Z kolei, z art. 11 a ust. 1 wynika, iż: *Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.*

Zauważyć należy, że z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych wynika, że zarządca dróg publicznych na terenie województwa (tu: Zarząd Województwa Śląskiego) może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez sejmik. Zatem tylko zadania związane z zarządem dróg publicznych należące do Zarządu Województwa Śląskiego jako zarządcy mogą zostać przekazane do tej szczególnej jednostki budżetowej. Postępowania w sprawie odszkodowania za nieruchomości wydzielone pod drogi wojewódzkie na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych należą do kompetencji innego podmiotu niż Zarząd Województwa Śląskiego działający jako zarządca drogi, wobec czego nie istnieje możliwość przekazania takiego zadania Zarządowi Dróg Wojewódzkich.

Reasumując, należy stwierdzić, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który utworzył zarząd drogi, powierzając w statucie tej jednostki zadania nienależące do właściwości zarządcy drogi, przekracza upoważnienie udzielone jej w art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, czym istotnie narusza art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w zw. z art. 12 ust. 4a w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Dalej, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w § 2 ust. 6 załącznika do uchwały, zgodnie z którą: *ZDW w Katowicach prowadzi działania promocyjne, celem budowania pozytywnego wizerunku Województwa Śląskiego, stanowi istotne naruszenie prawa.* Działania promocyjne nie należą do zadań, które zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych należą do zakresu działalności zarządcy drogi.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, regulacja zawarta w § 2 ust. 6 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 19 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w § 3 ust. 5 zdanie 2 załącznika do uchwały, o następującym brzmieniu: *Regulamin Organizacyjny wymaga zatwierdzenia przez Zarząd Województwa Śląskiego,* należy uznać za sprzeczną z prawem tj. z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący Województwa Śląskiego nie jest upoważniony do nakładania na Zarząd Województwa Śląskiego obowiązku zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Wojewódzkich. Żaden przepis prawa nie uprawnia Sejmiku Województwa do stanowienia takiej regulacji, jak również do dokonywania tej czynności przez Zarząd Województwa. Przepisu kompetencyjnego do zatwierdzania regulaminu organizacyjnego jednostki, w ocenie organu nadzoru, nie stanowi także art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym: *Do zadań zarządu województwa należy w szczególności kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.*

Wskazać należy, że Sejmik Województwa - zgodnie z art. 7 Konstytucji RP - ma działać na podstawie i w granicach prawa, musi zatem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej

przez ustawę. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Natomiast normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Sejmik Województwa Śląskiego w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszył przepis art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VI/55/7/2023 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie nadania Statutu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Katowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego