



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 7983

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1063.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXX/813/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 26 września 2023 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych – w części określonej w § 3 ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2023 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr LXX/813/23 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 28 września 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 7 i 10 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy *Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.* Należy podkreślić, że rozstrzyganie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi. Tym samym uchwała rady gminy podjęta w tym przedmiocie odpowiada przesłankom powszechności, ogólności i abstrakcyjności, właściwym dla aktów powszechnie obowiązujących (por. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 26 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1504/00 oraz z dnia 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1581/00).

Przechodząc do oceny legalności kwestionowanego aktu należy wskazać, że w § 1 uchwały Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach postanowiła, że *Zalicza się do kategorii dróg gminnych jednocześnie pozbawiając kategorii drogi powiatowej, drogę położoną na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice: droga nr 4429 S – ul. Ks. Karola Janoszka w Zabrzegu, przebiegającą przez działki o numerach ewidencyjnych: 2603/2, 2603/14, 1000/4, 1239/1 obręb 0006 Zabrzeg.* Jednocześnie w § 3 uchwały Rada przewidziała, że *Traci moc uchwała Nr XXXV/387/17 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.*

W tym miejscu należy wskazać, że § 3 uchwały Nr XXXV/387/17 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 27 czerwca 2017 r., dalej jako: „uchwała uchylana”, zawiera klauzulę o wejściu w życie

aktu z dniem podjęcia. Tym samym uchwała uchylana nie zawierała klauzuli uzależniającej jej wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałą, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2667/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18). Wobec powyższego z powodu nieogłoszenia aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych, w tym być podstawą prawną dla wykonywania określonej działalności władczej z zakresu administracji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08). Tym samym brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa, a akt taki nie może wiązać adresatów utworzonymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego (wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2326/16). Ogłoszenie aktu prawa miejscowego w oficjalnym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie, zaś niewykonanie obowiązku publikacji jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem skutkuje nieuzyskaniem przez niego mocy obowiązującej (wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 1068/19).

W świetle powyższego należy wskazać, że uchylana uchwała Nr XXXV/387/17 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 27 czerwca 2017 r., z uwagi na wadliwe uregulowanie klauzuli jej wejścia w życie, nigdy nie wywołała skutków prawnych. Z uwagi na powyższe konieczne stało się ponowne podjęcie uchwały o zaliczeniu drogi, objętej uchwałą uchylaną, co nastąpiło w treści kwestionowanej uchwały Nr LXX/813/23 z dnia 26 września 2023 r. Uchwała ta w § 4 zawiera klauzulę wejścia w życie uzależnioną od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a zatem Rada prawidłowo nadała jej charakter aktu prawa miejscowego.

W świetle powyższych rozważań należy zwrócić uwagę, że kwestionowana uchwała oraz uchwała uchylana mają odmienny charakter prawny. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim weszła ona w życie. Charakter prawny aktu uchylającego musi pozostać taki sam jak aktu uchylanego. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w urzędowym publikatorze. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem eliminacji uchwały, któremu nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, jest podjęcie nowej, odrębnej uchwały (tzw. zwykłej), której przedmiotem byłoby jedynie postanowienie o uchyleniu wcześniejszej uchwały. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania aktów ogłoszonych w tym publikatorze. Należy podkreślić, że z treści art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). W konsekwencji regulacja zawarta w § 3 kwestionowanej uchwały w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXX/813/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 26 września 2023 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych – w części określonej we wstępie niniejszego pisma, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy