



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 listopada 2024 r.

Poz. 7841

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.887.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 38/V/2024 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako „ustawa” oraz z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 października 2024 r. Rada Gminy i Miasta Koziegłowy przyjęła uchwałę Nr 38/V/2024 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, dalej jako „uchwała”.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 21 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy i Miasta wskazała art. 7 ust. 2 ustawy.

Przepisy art. 7 ust. 1-3 ustawy, stanowią:

1. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

2. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

3. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.

Podkreślenia wymaga, że uchwała podejmowana na podstawie ww. przepisów prawa ma charakter aktu prawa miejscowego. Zaliczenie drogi do właściwej kategorii dróg bądź pozbawienie drogi danej kategorii drogi publicznej, rodzi konsekwencje prawne w odniesieniu do nieograniczonej liczby użytkowników drogi, zatem akt administracyjny, którym dokonuje się takiej regulacji ma charakter generalny (zob. M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym, ZNSA nr 6/2006, s. 23). Również w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi i w takim zakresie posiada walor normatywności (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, opubl. NZS 2008/5/103; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 452/21, opubl. LEX nr 3197102). Przypomnieć należy również, iż z zaliczeniem

drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy też odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.).

Przechodząc do treści analizowanej uchwały należy zauważyć, że jej mocą Rada Gminy i Miasta postanowiła uchylić uchwałę nr 268/XXIX/2021 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 30 września 2021 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych (§ 2 analizowanej uchwały).

Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały uchylanej (tj. uchwały nr 268/XXIX/2021) Rada Gminy i Miasta postanowiła:

Zalicza się do kategorii dróg gminnych działki oznaczone nr ewidencyjnymi 813/9, 813/11, 813/12, 813/22, 812/2, 812/3 obręb Masłońskie stanowiące drogę o znaczeniu lokalnym, będące własnością Gminy i Miasta Kozięgłowy na podstawie KW Nr CZIM/00104303/5 i CZIM/00106949/9.

Natomiast w analizowanej uchwale Rada Gminy i Miasta postanowiła, zgodnie z jej § 1 ust. 1:

Zalicza się do kategorii dróg gminnych działki oznaczone nr ewidencyjnymi 813/9, 813/11, 813/12, 813/22, 812/3 obręb Masłońskie stanowiące drogę o znaczeniu lokalnym, będące własnością Gminy i Miasta Kozięgłowy na podstawie KW Nr CZIM/00104303/5 i CZIM/00106949/9.

Pismem nr NPII.4130.102.45.2024 z dnia 8 listopada 2024 r. organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Gminy i Miasta Kozięgłowy z zapytaniem o udzielenie informacji:

1) *jaka była przyczyna uchylecia uchwały nr 268/XXIX/2021 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 30 września 2021 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, w szczególności z jakiej przyczyny zmieniła się ilość działek zaliczonych do kategorii dróg gminnych na podstawie ww. uchwały z dnia 17 października 2024 roku w odniesieniu do ilości działek zaliczonych na podstawie uchwały uchylanej;*

2) *czy zaliczenie do kategorii dróg gminnych na podstawie ww. uchwały z dnia 17 października 2024 roku zostało poprzedzone zasięgnięciem opinii właściwego zarządu powiatu – stosownie do postanowień art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.).*

W odpowiedzi, pismem nr GR.1431.22.2024 z dnia 12 listopada 2024 r., Burmistrz Gminy i Miasta Kozięgłowy poinformował organ nadzoru, że: *powodem uchylecia uchwały 268/XXIX/2021 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dn. 30 września 2021 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych była weryfikacja i ustalenie, że działka 812/2 nie jest zajęta pod drogę. W załączeniu Burmistrz przekazał również pozytywną opinię Zarządu Powiatu w Myszkowie z dnia 9 lipca 2024 r. w formie uchwały.*

Ze wskazanych dotychczas i poniżej podstaw prawnych, treści uchwały uchylanej i treści uchwały analizowanej oraz przekazanych organowi nadzoru wyjaśnień wynika, że wolą Rady było pozbawienie kategorii drogi publicznej odcinka drogi publicznej (to jest działki oznaczonej nr ewidencyjnym 812/2). W ocenie tutejszego organu, uchylene uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych, mające w konsekwencji służyć wprowadzeniu do obrotu prawnego uchwały, która ponownie zalicza tę drogę do kategorii dróg gminnych, jednak pomniejszoną o odcinek tej drogi, jest niedopuszczalne.

Przepisy art. 10 ust. 1-3 ustawy stanowią bowiem, że:

1. *Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii.*

2. *Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii.*

3. *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.*

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 5c, ust. 5e i ust. 5f ustawy:

5c. *Rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej.*

5e. Odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Przepisy ust. 5c i 5d stosuje się odpowiednio.

5f. Odcinek drogi powiatowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.

Zatem ustawodawca wskazał, które drogi publiczne bądź odcinki tych dróg, w jakiej sytuacji i po spełnieniu jakich wymagań można pozbawić kategorii drogi publicznej i jaki jest tryb postępowania w tej sprawie. Przedmiotowa uchwała nie wypełnia norm prawnych wskazanych w art. 10 ustawy, zatem w opinii organu nadzoru, Rada Gminy i Miasta nie posiadała kompetencji do podjęcia ww. uchwały. Odcinek drogi publicznej obejmujący działkę o nr ewidencyjnym 812/2 nie stanowi również odcinka drogi powiatowej ani drogi wojewódzkiej, zatem nie istnieje możliwość zastosowania norm ustawowych zawartych w art. 10 ust. 5c, 5e i 5f ustawy. Jednocześnie Rada Gminy i Miasta nie pozbawiła kategorii drogi gminnej wskazanego wyżej odcinka drogi (części drogi) poprzez wyłączenie go z użytkowania. Zatem Rada Gminy i Miasta nie była władna do pozbawiania – i to w sposób dorozumiany – kategorii drogi publicznej odcinka tej drogi poprzez uchylene uchwały, na mocy której droga ta została zaliczona do kategorii drogi publicznej – z jednoczesnym ponownym zaliczeniem pozostałej części tej drogi do kategorii drogi publicznej.

Stanowisko dotyczące przedstawionej powyżej interpretacji pozbawiania kategorii drogi publicznej, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 września 2014 r. sygnatura akt: II SA/GI 506/14 (publ. CBOSA) stwierdził, że *Literalne brzmienie przywołanej normy jednoznacznie wskazuje zatem sytuacje, w których przepis ten może zostać zastosowany. Po pierwsze znajduje on zastosowanie w sytuacji, gdy droga publiczna określonej kategorii wprawdzie nadal ma mieć status drogi publicznej, jednak kategoria drogi ma ulec zmianie. Po drugie zaś przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku, gdy droga dotychczas publiczna zostaje wyłączona z użytkowania. (...) Przepis art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych służy bowiem jedynie celom wskazanym powyżej, nie może zaś zostać wykorzystany do naprawiania błędów, które miały miejsce przy uchwalaniu przed laty aktów dotyczących kwalifikacji dróg. Jeśli zdaniem Rady istniejąca w obrocie prawnym uchwała kwalifikująca określone drogi do dróg publicznych jest wadliwa to wyeliminowanie jej z obrotu w całości bądź części wymaga zastosowania trybu przewidzianego prawem, nie zaś błędnego wykorzystania art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.*

Jednocześnie wskazać należy że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2021 r. sygn. akt: IOSK 3777/18: *Organy stosujące art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowych kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczone są nie tylko wymogiem, by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, lecz także z zawartymi w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii.*

Rada Gminy i Miasta powinna zatem zachować procedurę i tryb wskazany przepisami ustawy dla pozbawienia kategorii drogi bądź odcinka drogi, która kategorię już posiada. Analiza przywołanych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, iż brak jest w nich regulacji, które upoważniałyby Radę Gminy i Miasta do podejmowania uchwały w sprawie uchylene uchwały, na mocy której przedmiotowa droga, ze wskazanym odcinkiem, została zaliczona do kategorii dróg gminnych i na mocy której, równocześnie, pozostała część drogi (bez wskazanego odcinka) została jeszcze raz zaliczona do kategorii dróg gminnych.

Należy wyraźnie podkreślić, że zaliczenie do właściwej kategorii drogi publicznej jest aktem jednorazowym – w tym znaczeniu, że z datą jego wejścia w życie zmienia się status drogi, a nieruchomości pod tę drogę zajęte stają się częścią drogi publicznej (o określonej kategorii). W rozpatrywanej sprawie skutek taki nastąpił z dniem 21 października 2021 r., tj. z dniem wejścia w życie uchwały Nr 268/XXIX/2021. Z tego też względu niedopuszczalne i bezprzedmiotowe jest ponowne zaliczenie tych samych działek ewidencyjnych do kategorii dróg publicznych z mocą prawną od dnia 6 listopada 2024 r., tj. od dnia wejścia w życie uchwały będącej przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego.

W świetle powyższego można również zauważyć, że w przypadku pozostawienia w obrocie prawnym tak skonstruowanej analizowanej uchwały z dnia 17 października 2024 r., nieznanym pozostaje status prawny wskazanego odcinka drogi – to jest jej części obejmującej działkę o nr ewidencyjnym 812/2.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy i Miasta, przyjmując analizowaną uchwałę, naruszyła art. 7 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy oraz z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W tym miejscu, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP *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 – z której wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasadą: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Wszelkie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna ściśle się trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. 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. Dodatkowo, trzeba wskazać, iż przekroczenie kompetencji przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *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*.

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 38/V/2024 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz