



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 marca 2024 r.

Poz. 2135

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.186.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 marca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVI/481/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/138/16 Rady Gminy Lipowa z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zaliczenia dróg o nazwie „Lipowa Bugaj-Lipowa Podlas” oraz „Na Bugaj” w Lipowej do kategorii dróg gminnych poprzez zmianę jej przebiegu, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 w zw. z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Lipowa przyjęła uchwałę Nr LXXVI/481/24 w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/138/16 Rady Gminy Lipowa z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zaliczenia dróg o nazwie „Lipowa Bugaj – Lipowa Podlas” oraz „Na Bugaj” w Lipowej do kategorii dróg gminnych poprzez zmianę jej przebiegu.

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 5 lutego 2024 r.

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

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 i 2 ustawy. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi, że 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 (art. 7 ust. 2 ustawy). Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ustawy).

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, publ. NZS 2008/5/103; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 452/21, publ. 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 roku, poz. 450 ze zm.).

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji.

Przechodząc do treści niniejszej uchwały należy zauważyć, że jej mocą Rada Gminy postanowiła dokonać zmiany uchwały nr XXVI/138/16 Rady Gminy Lipowa z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zaliczenia dróg o nazwie „Lipowa Bugaj-Lipowa Podlas” oraz „Na Bugaj” w Lipowej do kategorii dróg gminnych poprzez zmianę jej przebiegu, dalej jako „uchwała zmieniana”. Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały zmienianej Rada Gminy postanowiła: *Zaliczyć do kategorii dróg gminnych: 1) drogę o nazwie: „Lipowa Bugaj-Lipowa Podlas” w Lipowej, obejmującą działki o numerach ewidencyjnych: 286/2, 304, 306, 231 i 320. 2) drogę o nazwie „Na Bugaj” w Lipowej obejmującą działki o numerach ewidencyjnych: 218 i 219.* Jednocześnie w § 1 ust. 2 uchwały zmienianej postanowiono, że *Lokalizację oraz przebieg dróg wymienionych w ust.1 zawiera załącznik graficzny do niniejszej Uchwały.*

Tymczasem w § 1 analizowanej uchwały Rada Gminy postanowiła zmienić § 1 pkt 1, który otrzymuje brzmienie:

„1) drogę o nazwie: „Lipowa Bugaj-Lipowa Podlas” w Lipowej, obejmującą działki o numerach ewidencyjnych: 286/2, 304 i 231.”

Pismem nr NPII.4130.158.10.2024 z dnia 20 lutego 2024 r. organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Lipowa z zapytaniem o przyczynę zmiany przebiegu drogi, w szczególności z jakiej przyczyny zmieniła się ilość działek, przez które przebiega przedmiotowa droga. Pismem nr RI.7226.1.16.2024.AB z dnia 22 lutego 2024 r. Wójt Gminy Lipowa poinformował organ nadzoru, że *wcześniej przedmiotowa droga składała się z działek o numerach ewidencyjnych: 286/2, 304, 306, 231 i 320. Odcinek przedmiotowej drogi znajdujący się na działkach o numerach ewidencyjnych 306 i 320 nie spełnia warunków dla drogi publicznej określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych z dnia 24 czerwca 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518) związanych z szerokością pasa drogowego. W związku z powyższym podjęto decyzję o zmianie przebiegu drogi o nazwie „Lipowa Bugaj-Lipowa Podlas”.*

Z przytoczonych podstaw prawnych, treści uchwały zmienianej oraz przekazanych organowi nadzoru wyjaśnień wynika, że wolą Rady nie było zmienienie przebiegu drogi, zaliczonej do dróg publicznych uchwałą nr XXVII/138/16, lecz pozbawienie kategorii drogi publicznej odcinka drogi publicznej (wskazanych działek) ze względu na niespełnianie przez niego warunków dla drogi publicznej.

W ocenie tutejszego organu zmiana uchwały o zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych poprzez pomniejszenie drogi publicznej o odcinek drogi obejmujący działki ewidencyjne o numerach 306 i 320 jest niedopuszczalna.

Z treści przepisu art. 10 ustawy 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).

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 nie posiadała kompetencji do podjęcia ww. uchwały. Odcinek drogi publicznej obejmujący działki o numerach ewidencyjnych 306 i 320 nie stanowi 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 nie wyłączyła tego odcinka drogi publicznej z użytkowania i nie zaliczyła go do innej kategorii na podstawie art. 10 ust. 2 i 3 ustawy. Zatem Rada Gminy nie była władna do pozbawiania kategorii drogi publicznej odcinka tej drogi poprzez zmianę § 1 pkt 1 uchwały zmienianej. Jednocześnie nie sposób uznać, że powyższa zmiana dotyczy jedynie zmiany przebiegu drogi, gdyż zmiana odnosi się do § 1 pkt 1 uchwały zmienianej, na mocy którego droga „Lipowa Bugaj-Lipowa Podlas” w Lipowej została zaliczona do dróg publicznych, nie zaś do ustalenia jej przebiegu.

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. 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* (sygn. akt II SA/GI 506/14, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Jednocześnie wskazać należy że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2021 r. sygn. akt I OSK 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 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 do podejmowania uchwały w przedmiocie zmiany uchwały, na mocy której przedmiotowa droga, ze wskazanymi odcinkami, została zaliczona do kategorii dróg gminnych.

Wskazać również należy, że Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1518) nie zawiera upoważnienia dla Rady Gminy do zmiany uchwały w sprawie zaliczenia do kategorii dróg publicznych i tym samym pozbawiania odcinka drogi publicznej kategorii drogi gminnej.

Jednocześnie wspomnieć należy, że do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa, konieczne jest prawidłowe i czytelne określenie przebiegu drogi. Zgodnie z treścią tego przepisu art. 7 ust. 3 ustawy ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część (np. map), powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg odwołanie się do właściwych rejestrów jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Oczywiście samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg konieczne jest osadzenie ich w dokumencie mapowym, który odzwierciedli dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy.

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy w § 2 uchwały nie czyni zadość tym wymaganiom.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVI/481/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/138/16 Rady Gminy Lipowa z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie zaliczenia dróg o nazwie „Lipowa Bugaj-Lipowa Podlas” oraz „Na Bugaj” w Lipowej do kategorii dróg gminnych poprzez zmianę jej przebiegu - w całości, 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, 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