

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Marek Zalewski
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwal Sędzia WSA Małgorzata Fita (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Wiesława Dudek

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 lutego 2011 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim
na uchwałę Rady Gminy Dzwola z dnia 27 marca 2008 r. nr XII/76/08
w przedmiocie zaliczenia dróg położonych na terenie Gminy Dzwola do kategorii dróg
gminnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



za oryginał wiaściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz.....

z dnia 17 II 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
Wyroki
Poznajnowienie
sygn. akt III SA/Lu 437/10 jest
prawomocny(e) od dnia 5 IV 2011 r.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XII/76/08 podjętą w dniu 27 marca 2008 r. Rada Gminy Dzwola, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, nr 23, poz. 136) uchwaliła zaliczenie do kategorii dróg gminnych dróg położonych na terenie Gminy Dzwola, określonych w załączniku nr I do uchwały.

W dniu 3 września 2010 r. Prokurator Rejonowy w Janowie Podlaskim wniósł skargę na powyższą uchwałę w całości, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności i zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Skarżący wyjaśnił, że w treści § 2 uchwały jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Dzwola, zaś w § 3 postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, co w ocenie skarżącego decyduje o tym, że uchwała jest sprzeczna z prawem.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Z kolei art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych daje radzie gminy uprawnienie do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. Zaliczenie to następuje w drodze uchwały rady gminy. W świetle doktryny i orzecznictwa uchwały o zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych, podejmowane w oparciu o upoważnienie z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, stanowią przepisy prawa miejscowego (por. „Prawo miejscowe rządu terytorialnego”, B. Dąbek, Oficyna Wydawnicza BRANTA 2003 r. str. 137 - 144, oraz „Działalność uchwałodawcza gminy” J. Czerw, I. Krześnicki, Wydawnictwo MUNICIPIUM SA, Warszawa, 2005 r., str. 263 wykazu

niektórych aktów prawa miejscowego). Taki pogląd prawny wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 21 kwietnia 2008 r. sygn. II SA/Bk 262/07, który stwierdził, że uchwały o zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych, podejmowane w oparciu o upoważnienie z art. 7 ust. 2 u.d.p. stanowią przepisy prawa miejscowego i to niezależnie od tego czy rada podejmując uchwałę powołuje się również na art. 40 ust. 1 u.s.g."

Zgodnie z treścią art. 13 ust 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. nr 62, poz. 718 ze zm.) akty prawa miejscowego stanowane przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Zaskarżona uchwała Rady Gminy Dzwola nie zawiera postanowień co do jej ogłoszenia. Jak wynika z informacji Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego powyższy nie został ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Skarżący przywołuje wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r. I OSK 701/08, gdzie wskazano, że uchwała rady gminy, wydana na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest uchwałą z zakresu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 tej ustawy i podlega obowiązkowi ogłoszenia, o jakim mowa w art. 42 tej ustawy. Uchwała wymieniona w pkt 1, zawierająca postanowienia niezgodne z przepisami, o których mowa w art. 42 powyższej ustawy, wskutek czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 tej ustawy."

Skarżący konkluduje zatem, że skoro zaskarżona uchwała nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest ona w całości nieważna.

Zdaniem skarżącego dodatkowo § 3 uchwały jest sprzeczny z treścią art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Tymczasem § 3 uchwały zawiera postanowienie, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Skarżący zauważa również, że zaskarżoną uchwałą uregulowano materię, która już uprzednio została uregulowana. Uchwałą Nr XVII/101/87 z dnia 31 stycznia 1987 r. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Tarnobrzegu do kategorii dróg gminnych

zostały zaliczone drogi położone m. in na terenie gminy Dzwola wymienione w załączniku nr 1 do uchwały i otrzymały one numery od 421101 do 4211051. Następnie zaskarżoną uchwałą te same drogi ponownie zaliczono do kategorii dróg gminnych, bez uprzedniego uchylecia postanowień uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej w Tarnobrzegu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dzwola wniosła o jej oddalenie i odnosząc się do zarzutu nieopublikowania zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego wyjaśniła, że w 2007 r. na wstępnym etapie podejmowania przedmiotowej uchwały obejmującym tryb zaopiniowania projektu przez Zarząd Powiatu Janowskiego oraz Zarząd Województwa Lubelskiego organom tym został przedstawiony projekt uchwały, który w § 3 przewidywał zarówno tryb ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, jak i datę wejście w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Jednakże po przeprowadzeniu procedury uzgodnień projektu uchwały i uzyskaniu wymaganych przez ustawę o drogach publicznych opinii, Rada podejmując w dniu 27 marca 2007 r. uchwałą ostatecznie uznała za słuszne stanowisko zajęte przez Wojewodę Lubelskiego w piśmie z dnia 14 maja 2007 r., znak: NK.II.0716/36. Przedmiotowe pismo zawierające wykaz aktów prawa miejscowego podlegających ogłoszeniu w dzienniku urzędowym zostało zgodnie z wyjaśnieniami Wojewody sporządzone w oparciu o obowiązujący stan prawny, dotychczasową praktykę nadzorczą orzecznictwo sądowe i piśmiennictwo prawnicze. W odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych na stronie 9 przedmiotowego wykazu w tiret 3 jednoznacznie wskazano, że uchwała rady gminy w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych (art. 7 ust. 2) nie jest aktem prawa miejscowego. Z uwagi na powyższe i kierując się stanowiskiem Wojewody Lubelskiego Rada dokonała zmiany § 3 projektu uchwały wprowadzając zapis o wejściu jej w życie z dniem podjęcia, a nie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Rada podejmując zaskarżoną uchwałą działała w pełnym przekonaniu co do legalności i prawidłowości zapisu odnoszącego się do sposobu i terminu wejścia w życie, dlatego też w jej ocenie stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny na tym etapie byłoby niezasadne, i wywołałoby negatywne konsekwencje zarówno dla prowadzonych na drogach gminnych objętych Załącznikiem inwestycji drogowych, jak i dla wykonywania zarządu i administracji drogami gminnymi przez organ wykonawczy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U z 2007, Nr 68 poz. 449 ze zm., obecnie tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95), w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

W myśl art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz.U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.), zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

Zgodnie z piśmiennictwem, „akt prawa miejscowego”:

- jest to podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego,
- obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły (a więc lokalnie),
- jest stanowiony na podstawie i w granicach ustaw,
- jest stanowiony przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej,
- został ogłoszony (ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie jest warunkiem jego wejścia w życie)

W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że akty prawne stanowione na szczeblu lokalnym jako akty normatywne powszechnie obowiązujące nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji. Muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły

powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych i organizacji społecznych. (por. Komentarz do art.40 i art.41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, [w:] B. Dolnicki (red.), M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, A. Matan, C. Martysz, T. Moll, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, ABC, 2010).

Zaskarżona uchwała Rady Gminy Dzwola Nr XII/76/08 z dnia 27 marca 2008 r. jest aktem prawa miejscowego. W ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, normy prawne zaliczające drogi do kategorii dróg gminnych mają charakter zewnętrzny, abstrakcyjny i generalny, są więc aktami prawa miejscowego. Akty prawne dotyczące zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego są więc aktami normatywnymi i podlegają ogłoszeniu jako akty prawa miejscowego. A contrario – uchwała w powyższym przedmiocie nie ogłoszona w sposób, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jest uchwałą nieważną.

Nie zmienia tego faktu zastosowanie się przez organ gminy do wyjaśnień Wojewody Lubelskiego zawartych w piśmie z dnia 14 maja 2007 r., albowiem wyjaśnienia te nie mają mocy wiążącej.

Odnosząc się natomiast do kwestii związanej z ponownym zaliczeniem dróg określonych w zaskarżonej uchwale do kategorii dróg gminnych, po wcześniejszym uregulowaniu tej samej materii w uchwale nr XVII/101/87 z dnia 31 stycznia 1987 r. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Tarnobrzegu, zauważyć należy, że zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 ze zm.), rady gmin uchwalą i ogłoszą w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. wykazy aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nadal obowiązujących na obszarze tych gmin. W myśl art. 31 ust. 4 tej ustawy, akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa w ust. 1, tracą moc z dniem ogłoszenia wykazów. Aby zatem mówić o uregulowaniu zaskarżoną uchwałą sprawy uregulowanej wcześniej w uchwale nr XVII/101/87 Wojewódzkiej Rady

Narodowej w Tarnobrzegu, należy ustalić, czy uchwała ta opublikowana została w wykazie aktów prawa miejscowego, o którym mowa w art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Niezależnie jednak od kwestii ewentualnego ponownego uregulowania tej samej materii, powodem stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Dzwola nr XII/76/08 z dnia 27 marca 2008 r. o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych dróg położonych na terenie Gminy Dzwola, określonych w załączniku nr I do uchwały, jest fakt nieopublikowania jej w sposób określony w art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz..... *B. Baellus*.....