



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2024 r.

Poz. 5294

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.652.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 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. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 3.26.2024 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/224/2000 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych 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 2024 r. poz. 320 ze zm), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 czerwca 2024 r. Rada Miasta Rydułtowy przyjęła uchwałę nr 3.26.2024 w sprawie zmiany uchwały nr XXV/224/2000 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2024 r.

Przepisem § 1 uchwały Rada postanowiła, że: *1. W załączniku nr 1 do uchwały nr XXV/224/2000 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 28 grudnia 2000 r. z późn. zm. zwiększa się długość ul. Ofiar Terroru o 55,38 mb.*

2. Mapa w skali 1:6000 odzwierciedlająca nowy przebieg ulicy Ofiar Terroru stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

3. Po zmianie, o której mowa w ust. 1 długość ulicy Ofiar Terroru wynosi 2050,38 mb.

Pismem Nr NPII.4130.136.40.2024 z dnia 5 lipca 2024 roku organ nadzoru zwrócił się, na podstawie przepisu art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, do Burmistrza Miasta Rydułtowy o udzielenie informacji, czy odcinek drogi, o który zwiększa się długość ul. Ofiar Terroru, jest odcinkiem nowo wybudowanym w rozumieniu art. 10 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

Odpowiadając na powyższe w piśmie Nr DT.7021.1.000027.2024 z dnia 9 lipca 2024 Burmistrz Miasta wyjaśnił, że: „odcinek o który zwiększa się długość ul. Ofiar Terroru jest odcinkiem nowo wybudowanym w rozumieniu art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”. Ponadto w załączeniu przesłano skan decyzji Nr 001/23 Starosty Wodzisławskiego z dnia 31 stycznia 2023 r. zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, na mocy której Miasto Rydułtowy stało się właścicielem działek drogowych pod nowym odcinkiem ul. Ofiar Terroru (pkt 6 decyzji).

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

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Miasta wskazała art. 7 ust. 1 i 2 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, 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. Charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego w oparciu o art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wreszcie status drogi może przesądzać o zaistnieniu odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, czy nawet odpowiedzialności karnej, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej przestępstwa.

Przechodząc do oceny kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, że Rada Miasta Rydułtowy dokonała zmiany uchwały nr XXV/224/2000 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Przepisem § 1 ust. 1 nowelizowanej uchwały nr XXV/224/2000 Rada Miasta Rydułtowy stanowiła, że: *1. Do kategorii dróg gminnych zalicza się drogi wymienione w załączniku zawierającym wykaz dróg wykaz dróg gminnych wraz częścią graficzną /4 mapy sytuacyjno-wysokościowe w skali 1:5000/.*

2. Załącznik, o którym mowa w ust. 1, stanowi integralną część niniejszej uchwały.

Załącznik Nr 1 do uchwały zawierał wykaz dróg oznaczonych poprzez wskazanie nazw ulic i ich długości liczonych w metrach bieżących. Jedną z nich w tym Wykazie była ulica Ofiar Terroru o długości 1920 mb.

Merytoryczna treść uchwały zmieniającej sprowadza się do regulacji § 1, przedmiotem której były:

- norma prawna, którą w załączniku do nowelizowanej uchwały dokonano zwiększenia długości ul. Ofiar Terroru o 55,38 mb.

- informacja o tym, że mapa w skali 1:6000 odzwierciedlająca nowy przebieg ulicy Ofiar Terroru, stanowi załącznik do uchwały,

- informacja o tym, że po zmianie, o której mowa w ust. 1 długość ulicy Ofiar Terroru wynosi 2050,38 mb.

W ocenie organu nadzoru materia określona w § 1 uchwały nie stanowi realizacji upoważnienia art. 7 ust. 1 i 2 ustawy – sama zaś zmiana uchwały w sprawie zaliczenia do dróg publicznych poprzez zwiększenie długości zaliczonej wcześniej drogi jest niedopuszczalna. 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).

Uchwały podjęte na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 i 3 ustawy mają charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z powyższym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i precyzyjny.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 1 i 2 ustawy jest formalnoprawne działanie organu stanowiącego polegające na nadaniu drodze statusu drogi publicznej – tu: gminnej.

Zakres upoważnienia wynikającego z ww. przepisów sprowadza się jedynie do zaliczenia drogi wewnętrznej do kategorii dróg gminnych.

Elementem takiej uchwały nie mogą być zatem inne treści normatywne – tak jak w przypadku kwestionowanej uchwały – postanowienie Rady Miasta o zwiększeniu długości ul. Ofiar Terroru o 55,38 mb.

Ustawa bowiem nie przewiduje instytucji „zwiększenia długości drogi publicznej”, a jedynie instytucję zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych (ust. 2) i w konsekwencji tego, ustalenia przebiegu drogi publicznej (ust. 3). Tym samym w przypadku zmian terytorialnych drogi (jej usytuowania w terenie) – konieczne jest uprzednie prawne zaliczenie „nowej” drogi do kategorii dróg publicznych i ustalenie jej nowego przebiegu.

W zależności od okoliczności z jakimi mamy do czynienia samo zakwalifikowanie do określonej kategorii dróg gminnym może nastąpić na podstawie stosownej uchwały rady gminy (miejskiej), co dotyczy dróg już istniejących (por. art. 7 ust. 2 ustawy) bądź może nastąpić z mocy samego prawa, w odniesieniu do nowo wybudowanych odcinków dróg – leżących w ciągu istniejących dróg publicznych o określonej kategorii (por. 10 ust. 4 i 5 ustawy o drogach publicznych). Nie w każdym więc przypadku o przyznaniu określonej drodze statusu drogi gminnej będzie decydowała uchwała rady gminy (por. wyrok NSA z 1.10.2013 r., sygn. akt II OSK 1820/13, LEX nr 1427456).

W przedmiotowej sprawie – jak wynika z treści pisma Burmistrza Miasta Rydułtowy – „odcinek, o który zwiększa się długość ul. Ofiar Terroru jest odcinkiem nowo wybudowanym w rozumieniu art 10 ust. 4 ustawy”. Tym samym zakwalifikowanie do kategorii dróg publicznych – tego odcinka drogi nastąpiło z mocy prawa (*ex lege*) i nie wymagało podjęcia uchwały w tym zakresie. Z tego punktu widzenia jakiegokolwiek rozstrzygnięcie przez Radę Miasta w zakresie statusu tej drogi publicznej – w tym przepisem § 1 uchwały o jej długości – należy uznać za niedopuszczalne. Droga o nazwie: ul. Ofiar Terroru – została zaliczona do dróg publicznych uchwałą XXV/224/2000. Tym samym treść normatywna uchwały w sprawie statusu drogi publicznej została wyczerpana i – wobec wywołanych tą uchwałą skutków prawnych – nie może być zmieniona. Natomiast wobec zadziałania art. 10 ust. 4 ustawy – koniecznym staje się podjęcie uchwały na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy ustalającej nowy przebieg drogi „ulica Ofiar Terroru” – z uwzględnieniem nowo wybudowanego odcinka drogi.

Kwestionowana uchwała nie jest aktem ustalającym przebieg drogi, zawiera ona jedynie informację, że *Mapa w skali 1:6000 odzwierciedlająca nowy przebieg ulicy Ofiar Terroru stanowi załącznik do niniejszej uchwały oraz że: 3. Po zmianie, o której mowa w ust. 1 długość ulicy Ofiar Terroru wynosi 2050,38 mb.*

Powyższe przepisy nie stanowią żadnych norm prawnych – a jedynie mają charakter informacyjny – co w akcie prawa miejscowego (akcie normatywnym) nie może mieć miejsca.

W ocenie organu nadzoru Rada - zawierając w uchwale informacje, że mapa ilustrująca przebieg drogi stanowi załącznik do uchwały i że długość tej drogi wynosi ponad 2000 metrów bieżących - nie wprowadziła żadnych nowo kształtujących norm prawnych, odpowiadających zakresowi delegacji ustawowej określonej przepisem art. 7 ust. 3 ustawy. Przepis o charakterze informacyjnym nie może zastąpić właściwego stanowienia Rady o ustaleniu przebiegu drogi. Rozstrzygnięcie Rady w tym zakresie powinno być wyraźne a nie dorozumiane. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miasta w tym zakresie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy. Rolą ww. uchwały jest bowiem ustanowienie przebiegu dróg gminnych, a nie poinformowanie o istniejącym stanie faktycznym.

Na marginesie należy zauważyć, że na dzień podjęcia podjęcia nowelizowanej uchwały nr XXV/224/2000 – to jest 28 grudnia 2000 r. – kompetencje do ustalenia przebiegu drogi publicznej nie przysługiwały radzie gminy, ale zarządowi. Tym samym próba ustalenia przebiegu drogi w obowiązującym stanie prawnym, poprzez zmianę tej uchwały jest również niedopuszczalna.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które

określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, uchwała nr 3.26.2024 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/224/2000 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, to jest z naruszeniem art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

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