



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2024 r.

Poz. 7342

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.804.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/59/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 30 września 2024 r. w sprawie pozbawienia fragmentu ul. Czołgistów kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania, jako drogi publicznej, w części dotyczącej tytułu uchwały w zakresie sformułowania, „jako drogi publicznej” wraz z poprzedzającym go przecinkiem oraz w części § 1 w zakresie sformułowania: „jako drogi publicznej” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, jako niezgodnej z art. 10 ust. 3 art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 września 2024 roku Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr VIII/59/24 w sprawie pozbawienia fragmentu ul. Czołgistów kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania, jako drogi publicznej.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta postanowiła: *Pozbawić fragment ul. Czołgistów zlokalizowany na działce ewidencyjnej o nr 6099/129 (klasoużytek „Bi”) stanowiącej własność Gminy Miejskiej Zabrze, kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania, jako drogi publicznej.*

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 10 ust. 1-3 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 3 października 2024 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż we wskazanej części jest ona niezgodna z prawem. W ocenie organu nadzoru uchwała ta w zakresie, w jakim przewiduje pozbawienie kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania, jako drogi publicznej, jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 10 ust. 1 i 3 ustawy, zgodnie z którym: *1. Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej 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.*

Zgodnie z art. 7 ust. 1 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.*

Pozbawienie drogi kategorii drogi publicznej jest możliwe jedynie w dwóch, ustawowo wskazanych przypadkach, tj. w sytuacji, gdy pozbawienie kategorii następuje w celu wyłączenia drogi z użytkowania albo, gdy pozbawienie drogi kategorii odbywa się z jednoczesnym zaliczeniem tej drogi do innej kategorii dróg publicznych. W konsekwencji pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego jej zaliczenia do nowej kategorii możliwe jest wyłącznie w wypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. Wyłączenie drogi z użytkowania natomiast jest równoznaczne nie tylko z pozbawieniem jej dotychczasowej funkcji jako drogi publicznej, którą jest *stanowienie uzupełniającej sieci dróg służących miejscowym potrzebom* (art. 7 ust. 1 ustawy), ale i z pozbawieniem tej drogi funkcji jako drogi w ogóle. Wynika to także *a contrario* z treści art. 8 ust. 1 i 1<sup>1</sup> ustawy, zgodnie z którym: *Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi.*

*1<sup>1</sup>. Droga wewnętrzna przeznaczona wyłącznie do ruchu:*

*1) osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego albo*

*2) pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego*

*- jest drogą rowerową.*

Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest jedynie możliwe w wypadku jednoczesnego zaliczenia jej do innej kategorii dróg publicznych, bądź w wypadku wyłączenia jej z użytkowania. Nie można zupełnie pozbawić drogi kategorii drogi publicznej, przekształcając ją w drogę wewnętrzną.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (wyrok z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt. II SA/Ol 532/06 publ. CBOSA) *ustawodawca w sposób zamierzony połączył możliwość pozbawienia dróg kategorii drogi publicznej z równoczesnym obowiązkiem zaliczenia ich do nowej kategorii drogi, aby nie dopuścić do sytuacji, w których pomimo, że dana droga nie zmienia swej funkcji w sieci drogowej, zostaje pozbawiona przymiotu drogi publicznej, czyli takiej, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem. Zauważyć nadto należy, iż z chwilą pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej bez jednoczesnego nadania jej innej kategorii, na zarządcy drogi przestałyby ciążyć obowiązki związane z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 u.o.p.), które są bardziej rygorystyczne, niż w przypadku dróg wewnętrznych. Dzięki takiemu kategorycznemu zapisowi art. 10 ust. 3 u.d.p., zarządca drogi (w tym przypadku gmina), nie może zwolnić się samowolnie z obowiązku utrzymywania drogi publicznej.*

Również w wyroku z dnia 3 marca 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że *Ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia statusu prawnego drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych. W ustawie wyraźnie wprowadzono jeden tylko wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Pozbawienie charakteru drogi publicznej jest zatem możliwe tylko w przypadku wyłączenia drogi z użytkowania (...). Użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe „jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii” nie jest przypadkowe ani pozostawione do uznania organu podejmującego uchwałę w tej kwestii (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Kr 1424/15, publ. CBOSA).*

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z 20 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1185/12) wskazującym, że *przepisy u.d.p. nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy, co wynika z art. 8 ust. 1 u.d.p. stanowiącego, że drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.*

Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, że instytucja wyłączenia drogi z użytkowania nie może być utożsamiana z nadaniem tej drodze statusu drogi wewnętrznej w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy. Wyłączenie z użytkowania oznacza – jak sama nazwa wskazuje – że droga nie może być użytkowana przez uczestników ruchu drogowego. Z określonych powodów droga ta utraci swe funkcje, o których mowa

w art. 4 pkt 2 ustawy, to jest przeznaczenie *do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt*. Wyłączenie z użytkowania dotyczyć będzie to więc sytuacji, gdy droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, bądź zamknięta dla ruchu drogowego. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedyne w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii.

Tymczasem z treści tytułu uchwały, jak i z przepisu § 1 do uchwały wynika, że wskazana w uchwale droga utraci jedynie status drogi publicznej – albowiem pozbawiona kategorii drogi publicznej droga – zostanie wyłączona z użytkowania „jako droga publiczna”. W skutkach prawnych – nie jest to jednak równoznaczne z wyłączeniem drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy – to jest z pozbawieniem drogi jej faktycznej funkcji jako drogi – o której mowa w art. 4 pkt 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru poprzestanie Rady Miasta Zabrze na wyłączeniu drogi z użytkowania tylko „jako drogi publicznej” w istocie doprowadzi do funkcjonowania jej jako drogi wewnętrznej, co na gruncie art. 10 ust. 3, art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 ustawy należy uznać za niedopuszczalne i istotnie naruszające prawo.

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji). Przepis Konstytucji wyraża normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazującą, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na określonej normie kompetencyjnej. Akty prawa miejscowego powinny być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej i w granicach upoważnienia ustawy (art. 94 Konstytucji RP). Stwierdzone wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza materialne granice upoważnienia ustawowego do wydania danego aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wadliwych norm prawa miejscowego.

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 domniemywania 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 tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/59/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 30 września 2024 r. w sprawie pozbawienia fragmentu ul. Czołgistów kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania, jako drogi publicznej – we wskazanej części, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**