



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 4227

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.305.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/87/2015 Rady Gminy Ożarówce z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie zaliczenia ul. Bolesława Prusa w Tąpkowicach do kategorii dróg gminnych i ustalenia jej przebiegu w całości, jako całości jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz z art. 2a ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2015r., poz. 460 z późn.zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, podjętą na sesji w dniu 25 czerwca 2015r. Rada Gminy Ożarówce zaliczyła ul. Bolesława Prusa w Tąpkowicach do kategorii dróg gminnych i ustaliła jej przebieg. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 oraz ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy na niezgodny z prawem tryb wejścia w życie przedmiotowej uchwały. W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, pomijając obowiązek ogłoszenia jej, jako aktu prawa miejscowego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wymienia w art. 13 katalog aktów prawnych podlegających publikacji. Zgodnie z tym przepisem, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych

zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała Nr VIII/87/2015 Rady Gminy Ożarówice nie mieści się co prawda w katalogu aktów wymienionych w pkt 1 oraz w pkt 3-9 art. 13 cytowanej wyżej ustawy. Obowiązek jej publikacji nie wynika także z przepisów szczególnych. Niemniej jednak uchwała zaliczająca daną drogę do kategorii dróg publicznych niewątpliwie ma charakter aktu prawa miejscowego. Jest to akt prawny o charakterze generalnym, skierowany do nieograniczonego kręgu adresatów, powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 1998 r., II SAB 98/99, LEX nr 46770).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 stycznia 2015r. (sygn. akt III SA/Kr 585/14, publ. CBOSA): „Adresatami tej uchwały są wszystkie osoby korzystające ze wskazanych w uchwale dróg gminnych na terenie gminy, a skutkiem tej uchwały jest nakazanie tym podmiotom określonego zachowania zgodnie z treścią art. 1 ustawy o drogach publicznych, według którego "drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych". Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Jej przepisy prowadzą do stosowania normy prawa powszechnie obowiązującego wobec użytkowników dróg gminnych wskazanych w uchwale”.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż pogląd, że uchwała organu stanowiącego samorządu terytorialnego w przedmiocie ustalenia kategorii drogi publicznej podejmowana w trybie odpowiednich przepisów (art. 6 ust. 2, art. 6a ust. 2 i art. 7 ust. 2) ustawy o drogach publicznych stanowi akt prawa miejscowego został już utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob.: wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 sierpnia 2008 r., III SA/Gd 197/08, wyrok WSA w Opolu z dnia 17 grudnia 2012 r., II SA/Op 357/12, publ. CBOSA).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 88 stanowi iż, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: "Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.". Z powyższych norm prawnych wynika zatem dla organów stanowiących gmin bezwzględny obowiązek określania trybu wejścia w życie uchwalanych aktów prawa miejscowego, polegającego na ich ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określeniu terminu ich wejścia w życie co najmniej 14 dni od dnia ogłoszenia.

Rada Gminy Ożarówice, błędnie określając w § 3 uchwały Nr VIII/87/2015 tryb jej wejścia w życie poprzez pominięcie konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, uchybiła dyspozycjom art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Wskazać również należy, iż uchwała Nr VIII/87/2015 Rady Gminy Ożarówice z dnia 25 czerwca 2015 roku rażąco narusza przepisy art. 2a ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Pismem nr NPII.4130.130.43.2015 z dnia 22 lipca 2015 r. organ nadzoru zwrócił się, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, do Wójta Gminy Ożarówice o udzielenie informacji, jaki status (prawo własności) posiadają działki, przez które przebiega ulica zaliczona do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały. Z dokumentów przesłanych do organu nadzoru pismem z dnia 27 lipca 2015r. wynika, iż Gmina Ożarówice nie jest właścicielem gruntów, przez który przebiega droga zaliczona do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały. Zgodnie z informacją z rejestru gruntów starostwa tarnogórskiego istniejąca droga urządzona jest na działkach nieżyjących osób fizycznych (nr 241/4 o pow. 0,0169 ha, nr 242/3 o pow. 0,0784 ha) i Skarbu Państwa o pow. 0,8420 ha.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa droga nie może być zaliczona do kategorii dróg gminnych. 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). Przepis art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. A contrario droga gminna nie może stanowić własności osoby fizycznej lub Skarbu Państwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2005 r. sygn. akt III SA/Kr 814/2005, (...), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 697/09, publ. CBOSA).

W powołanym wyżej piśmie gminy Wójt Gminy Ożarówice wyjaśnia, iż uchwała Nr VIII/87/2015 Rady Gminy Ożarówice z dnia 25 czerwca 2015 ma charakter porządkujący status dróg na terenie gminy. Brak zarządcy drogi uniemożliwia realizację zadań z zakresu utrzymania dróg i bezpieczeństwa, utrudnia prowadzenie publicznych inwestycji liniowych jak budowa sieci.

Jednakże organ nadzoru podkreśla, iż w ugruntowanym już "orzecnictwie i doktrynie przyjmuje się, że do dróg gminnych nie może być zaliczona droga, która nie jest własnością gminy. Konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r., I OSK 148/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., II SA/Gl 506/09, oraz głosę P. Zborniaka do tego ostatniego wyroku, Samorząd Terytorialny nr 5 z 2009 r., s.75 - 80). W wyroku z dnia 28 maja 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z dosłownego brzmienia art. 7 ustawy o drogach publicznych wynika, że uchwała o zaliczeniu do dróg gminnych musi dotyczyć dróg gminnych. Do dróg gminnych można zatem zaliczyć drogę, która spełnia przede wszystkim prawne warunki uznania za drogę gminną. Z kolei zgodnie z przepisem art. 1 ustawy o drogach publicznych drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych. Według tej definicji droga publiczna to droga, z której co do zasady może korzystać każdy. Już to wskazuje na to, że droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, gdyż zgodnie z art. 140 KC, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił następnie, że z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że droga gminna jest jedną z dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 tej ustawy jednoznacznie stwierdza, że drogi gminne stanowią własność gminy. Zatem droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg gminnych" (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 259/1, CBOSA).

Żaden przepis nie przewiduje więc automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz gminy z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 498/08 CBOSA). Zatem do spełnienia wymogu z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych koniecznym jest (w przypadku, gdy teren pod drogę nie należy do gminy) uzyskanie prawa własności do takiego terenu, czy to w drodze umowy lub poprzez wywłaszczenie, czy też komunalizację.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Ożarówice zaliczając do kategorii dróg gminnych drogę, która przebiega przez teren, który nie stanowi wyłącznej własności gminy, rażąco naruszyła art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/87/2015 Rady Gminy Ożarówice z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie zaliczenia ul. Bolesława Prusa w Tapkowicach do kategorii dróg gminnych i ustalenia jej przebiegu w całości należy uznać za konieczne i w pełni uzasadnione.

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. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Ożarówice