



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: "wchodzi w życie z dniem podjęcia i" uchwały nr XXXIII.287.2021 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 14 października 2021 r. w sprawie sprostowania w uchwale nr V/34/2003 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 27 marca 2003 r. w sprawie zaliczenia dróg na terenie gminy Legnickie Pole do kategorii dróg gminnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Legnickie Pole na sesji w dniu 14 października 2021 r. podjęła m.in. uchwałę nr XXXIII.287.2021 w sprawie sprostowania w uchwale nr V/34/2003 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 27 marca 2003 r. w sprawie zaliczenia dróg na terenie gminy Legnickie Pole do kategorii dróg gminnych - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 18 października 2021 r.

W toku badania legalności uchwały nr XXXIII.287.2021 Organ Nadzoru stwierdził, że §3 uchwały, we wskazanym w sentencji fragmencie, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dalej: ustawy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm. - dalej: ustawa), określając sposób wejścia uchwały w życie z dniem podjęcia, w sytuacji gdy uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Legnickie Pole dokonała zmiany w §1 ust. 1 pkt 10 uchwały nr V/34/2003 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 27 marca 2003 r. w sprawie zaliczenia dróg na terenie gminy Legnickie Pole do kategorii dróg gminnych. W §3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała, mimo skierowania do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, wchodzi w życie z dniem podjęcia. Uznano tym samym, że uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Materia objęta niniejszą uchwałą jest regulowana w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376): "Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.". Zgodnie z ust. 1 tego artykułu: "Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych".

Według art. 4 ust. 1 ustawy: "Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.". Z kolei art. 13 pkt 2 ustawy nakłada obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących m.in. przez organy gminy.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Uchwała w sprawie pozbawienia bądź zaliczenia drogi do określonej kategorii (także jej nowelizacja) adresowana jest do podmiotów nieokreślonych i zewnętrznych wobec podejmujących ją organów. Będą to zarówno mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, ale też wszyscy inni użytkownicy drogi, korzystający z niej okazjonalnie. Uchwała jest także aktem abstrakcyjnym, będzie stosowana wielokrotnie do czasu ewentualnej zmiany kategorii drogi objętej tą uchwałą, a więc nie ulegnie skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji w niej zawartej. Jest aktem do wielokrotnego stosowania. Z mocy uchwały został zmieniony status drogi i w konsekwencji zmianie ulegnie właściwość rzeczowa organu pełniącego funkcje właściciela i zarządcy drogi. Prawa i obowiązki adresatów uchwały będą wykonywane w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej jednorazowej sytuacji. Właściwa promulgacja tego typu aktów jest warunkiem *sine qua non* dla skutecznego przeniesienia kompetencji między organami i legalnego ich działania. Jest także niezbędna dla zapewnienia obywatelom wiedzy o obowiązującym prawie i możliwości jego egzekwowania w oparciu o domniemanie powszechnej znajomości prawa.

Pozbawienie albo zaliczenie drogi do określonej kategorii jedynie pozornie decyduje tylko o zmianie "kategoryzacji", gdyż przede wszystkim łączy się z przejściem prawa własności tej drogi na rzecz innej osoby prawnej. Nabycie własności następuje w takim przypadku z datą wskazaną w uchwale, przy spełnieniu wymogów określonych w art. 7 ust. 1-2 albo w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (w przypadku zaliczenia drogi do dróg gminnych albo pozbawiania drogi tej kategorii) oraz po jej ogłoszeniu w trybie określonym w art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy. W świetle powyższego zagadnienie, kto jest zarządcą drogi, jest oczywiście tylko konsekwencją - wynikającą z mocy prawa (art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych) - przejścia prawa własności i zaliczenia drogi do stosownej kategorii dróg publicznych. 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. Chodzi nie tylko o konsekwencje prawne dotyczące właściwości organów w postępowaniach administracyjnych bądź cywilnych związanych z zarządzaniem drogą (art. 20 ustawy o drogach publicznych), ale także o ograniczenia wpływające na wykonywanie praw podmiotowych nieograniczonego kręgu obecnych bądź przyszłych właścicieli, których nieruchomości położone są wzdłuż pasa drogi (art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych) - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 września 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 331/07. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 102/08). Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że zmiana kategorii drogi publicznej to nie sprawa wewnętrzna ale mająca znaczenie dla nieokreślonej ilości osób. Nie chodzi tu tylko o kwestie związane z utrzymaniem drogi, która przechodzi na gminę, skoro stanowi to, od daty wejścia w życie stosownej uchwały, jej własność. Na podmiot ten przechodzi także związane z nieokreślonym bliżej adresatem nakładanie obowiązków jak na przykład opłat parkingowych, opłat za zajęcie pasa drogowego, wypłata odszkodowań za szkody powstałe w wyniku złego stanu drogi i inne. Te zagadnienia sprawiają, że zmiana kategorii drogi publicznej, która może wiązać się z obowiązkami dla nieokreślonej ilości i kategorii osób, stanowi prawo miejscowe. Podobne stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny zawarł w wyrokach z dnia 16 października 1998 r. (sygn. akt II SA 903/98) i z dnia 18 listopada 1999 r. (sygn. akt II SAB 98/1999).

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanego w sentencji fragmentu §3 uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy. Jednocześnie faktyczne skierowanie uchwały do publikacji i następnie jej publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 21 października 2021 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 4849) prowadzi do stanu, w którym uchwała wchodzi w życie trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 ustawy, tj. po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że niniejsza uchwała stanowi nowelizację uchwały nr V/34/2003, a nie jej sprostowanie jak błędnie sugeruje tytuł uchwały. Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 4 ustawy, ewentualne błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia organu wydającego dziennik urzędowy (tutaj: wojewody). Sprostowanie, w przeciwieństwie do nowelizacji, nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski