



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7. we fragmencie: „po upływie 14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” zarządzenia Nr 13/25 Wójta Gminy Gromadka z dnia 3 lutego 2025 r. w sprawie określenia zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Gromadka.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Gromadka w dniu 3 lutego 2025 r. wydał zarządzenie nr 13/25 w sprawie określenia zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Gromadka.

Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 7 marca 2025 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził podjęcie §7 we fragmencie: „po upływie 14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), polegającym na skierowaniu zarządzenia do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Mocą przedmiotowego zarządzenia Wójt Gminy Gromadka określił zasady zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Gromadka. W §7 analizowanego zarządzenia postanowiono, że: „Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Mając na uwadze regulacje art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), należy wskazać, że drogi wewnętrzne nie posiadają statusu dróg publicznych i nie stosuje się wobec nich ustawowych zasad dotyczących zajmowania pasa drogowego. Drogi wewnętrzne pozostają tym samym w ogólnym systemie gospodarowania mieniem gminnym, z uwzględnieniem zasad szczególnych, w tym określonych w art. 8 ust. 1a-4 ustawy o drogach publicznych.

Oznacza to, że kwestie dotyczące zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Gromadka znajdują się w ramach kompetencji Wójta Gminy, jako organu właściwego do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (por. art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.). Analizowanym zarządzeniem Wójt Gminy Gromadka ustanowił pewne jednolite zasady postępowania w sprawach dotyczących udostępniania pasa drogowego gminnych dróg wewnętrznych.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym zarządzenia organu wykonawczego gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ono charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanego zarządzenia nie pozwala przyjąć, że stanowi ono akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności aktu decyduje fakt

określenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego adresata zarządzenia w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania przepisów danego aktu. 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. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia.

Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy”. Natomiast zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. Z powyższego wynika, że organem uprawnionym do wydawania aktów prawa miejscowego na terenie gminy jest – co do zasady – rada gminy. Jednak trzeba mieć na uwadze, że istnieją przepisy szczególne, na podstawie których również organ wykonawczy wydaje akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679): 1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej; 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. 2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek”.

Odnosząc powyższe argumenty do analizowanego aktu prawnego wskazać trzeba, że zarządzenie Wójta Gminy Gromadka zostało wydane na podstawie przepisów, które nie stanowią upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Przedmiotowe zarządzenie należy zatem traktować jako akt prawa wewnętrznego, skierowany do wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Jego treść koncentruje się na wyznaczeniu jednolitych zasad dotyczących procedury udostępniania pasa drogowego gminnych dróg wewnętrznych. Zarządzenie, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wyznacza pewne standardy postępowania oraz określa wytyczne, którymi będą kierować się pracownicy Urzędu Gminy Gromadka podczas prowadzenia czynności zmierzających do zawarcia przez Wójta Gminy umowy w sprawie zajęcia pasa drogowego gminnej drogi wewnętrznej. Szczegółowe warunki zajęcia danego terenu określać będzie każdorazowo konkretna umowa zawarta pomiędzy zajmującym teren, a Gminą Gromadka. Gmina posiada osobowość prawną i może występować w obrocie prawnym jako podmiot praw i obowiązków o charakterze cywilno – prawnym (np. własność określonych nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne). Organem reprezentującym gminę w tych sprawach jest wójt (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 sierpnia 2011 r. (sygn. akt I OSK 1423/10) „(...) jedną z podstawowych różnic między drogą publiczną a drogą wewnętrzną stanowi stosunkowo wąski krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z drogi. To zawężenie wynika z założenia, że drogi wewnętrzne nie stanowią przedmiotu prawa powszechnego korzystania. Korzystanie z dróg wewnętrznych podlega regulacji prawa cywilnego, w tym przepisom o ochronie prawa własności (patrz W. Maciejko, P. Zabomiak, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, LexisNexis 2010, wydanie 1, s. 66).”.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym przedmiotowego zarządzenia.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §7 we fragmencie: „po upływie 14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku ze stwierdzeniem nieważności §7 we wskazanym fragmencie, należy uznać, że akt ten wszedł w życie z dniem wydania.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska