



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2020 r.

Poz. 7688

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.920.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/232/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 września 2020 r. w sprawie zaliczenia 16 dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu na terenie miasta Żywca, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1 – 3 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2020 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę Nr XXIX/232/2020 w sprawie zaliczenia 16 dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu na terenie miasta Żywca, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 października 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ustawy.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy stwierdzić, że prawne warunki zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych zostały określone przepisem art. 7 ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym nie zaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służącym miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Przepis ten w ust. 2 stanowi, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Zgodnie natomiast z art. 1 ustawy, 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. Z art. 2 ust. 1 ustawy wynika, że droga gminna jest jedną z kategorii dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 dodany do tej ustawy z dniem 1 stycznia 1999 r. stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Uwzględniając treść powołanych przepisów należy stwierdzić, że w obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. stanie prawnym zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych jest możliwe tylko w odniesieniu do dróg stanowiących własność samorządu gminnego.

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 NSA z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 maja 2010 r., II SA/GI 156/10, LEX 674097). Z kolei, zgodnie z przepisem art. 1 ustawy 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. Tym samym droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, gdyż zgodnie z art. 140 k.c., 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 708/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Uchwała właściwej rady gminy o zaliczeniu drogi do drogi gminnej poprzedzona winna być czynnościami, które zmierzają do przejęcia własności drogi przez gminę. Bez dysponowania przez gminę prawem własności gruntów, po których przebiega droga, co do której podjęta ma zostać uchwała o jej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych nie istnieje możliwość zgodnego z prawem podjęcie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych. Dla skutecznego zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych niezbędne jest zatem legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Zgodnie bowiem z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 września 2009 r. (sygn. akt II SA/GI 506/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) "(...) 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. Powyższe stwierdzenie wynika wprost z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w świetle którego drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Skoro zatem żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu gminnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych to oczywistym jest, że już przed podjęciem uchwały, o której mowa, działki, przez które droga gminna ma przebiegać muszą stanowić własność gminy. (...)."

W ocenie organu nadzoru zatem, do dróg gminnych nie może zostać zaliczona droga, która nie jest własnością gminy. W takiej sytuacji Gmina „dokonując” zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych musi uprzednio dokonać uregulowania stanu prawnego nieruchomości, by móc wykazać, że wszystkie nieruchomości, przez które przebiega nowo zaliczana droga do kategorii dróg publicznych stanowi jej własność, albowiem tylko wtedy uchwała będzie podjęta zgodnie z prawem.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie, jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Miasta Żywca, zawartych w piśmie Nr IOŚ-DR.7021.00381.2020 z dnia 6 października 2020 r. - działki nr 140/45 i 140/48 stanowiące drogę wymienioną w § 1 tiret czwarte badanej uchwały (w treści uchwały jako: *łącznik Objazdowa-Dworcowa - położenie i przebieg jak w załączniku nr 4*) nie stanowią własności Gmina Żywiec, a Gmina włada nimi wyłącznie jako użytkownik wieczysty.

Powyższe pozwala stwierdzić, że Gmina Żywiec nie jest w stanie wykazać, że jest właścicielem ww. nieruchomości (a tym samej całej drogi), a jedynie jest jej użytkownikiem wieczystym. Nie jest to jednak wystarczająca przesłanka dla skutecznego zaliczenia drogi oznaczonej jako łącznik Objazdowa-Dworcowa do kategorii drogi gminnej. W ocenie organu nadzoru, tylko legitymowanie się przez gminę prawem własności działek nr 140/45 i 140/48, po których przebiega droga zaliczana do kategorii dróg gminnych, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Żywcu nie była uprawniona do zaliczenia wskazanej wyżej drogi do kategorii dróg gminnych, bowiem Gmina Żywiec nie legitymuje się prawem własności nieruchomości – oznaczonych jako działki nr 140/45 i nr 140/48 - po których w całości przebiega wskazana droga.

W dalszej kolejności, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa - art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy.

Jak wynika z treści przepisów art. 7 ust. 2 i 3 ustawy, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i określa jej przebieg. Prawidłowe i czytelne określenie przebiegu drogi jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Przypomnieć bowiem należy, 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2018 roku, poz. 1990).

Zgodnie z treścią tego przepisu art. 7 ust. 3 ustawy ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg odwołanie się do właściwych rejestrów jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Oczywiście samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. Zwłaszcza w przedmiotowej sprawie, w której jak wynika z treści załączników do uchwały, drogi gminne, dla których ustalono przebieg, przebiegają prawdopodobnie nie po całej powierzchni działek, ale po ich części. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg konieczne jest osadzenie ich w urzędowym dokumencie mapowym. Sporządzona w odpowiedniej skali mapa wraz z jej tytułem, oznaczeniem skali, naniesionymi na nią znakami kartograficznymi i legendą odzwierciedlają dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. Rada Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych (gminnych) był niejednokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. W orzecznictwie wyraźnie podkreślona została ranga i rola precyzyjnych załączników graficznych do uchwał oraz skutki ewentualnych naruszeń związanych z nieprawidłowym sporządzeniem załączników określających przebieg drogi publicznej. Za prawnie niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez Radę przebiegu istniejących dróg gminnych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy, w tym przypadku Burmistrza Miasta. I tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 267/08, publ. Lex nr 509636) wskazuje, że (...) *treść zaskarżonej uchwały i będący jej integralną częścią załącznik graficzny w postaci mapy zostały tak skonstruowane, że nie jest możliwe dokładne ustalenie przebiegu granic ulicy A. Trudno to traktować jako wadę wyłącznie o charakterze technicznym, skoro w istocie organ wykonujący uchwałę czyli Burmistrz Miasta, a nie organ ustawowo właściwy, czyli Rada Miasta, miałby decydować o dokładnym przebiegu drogi zaliczonej do kategorii dróg publicznych gminnych. Należy to zatem potraktować jako naruszenie prawa materialnego polegające na nieuprawnionym delegowaniu na Burmistrza ustawowych kompetencji Rady Miejskiej.*

Do obowiązku precyzyjnego, opisowego sporządzania opisu przebiegu dróg odniósł się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia z dnia 7 czerwca 2017 r. stwierdzając w szczególności, że: (...) *załącznik jest mapą w skali 1:50 000, zatem obejmuje dość duży obszar, co powoduje nieczytelność samej uchwały. Powinna ona precyzyjnie i również opisowo wskazywać przedmiotowy odcinek drogi tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do jego początku i końca. Trudno podejrzewać, że sporny odcinek, licząc od miejsc pokazanych w dużym przybliżeniu na planie, ma dokładnie, co do metra, 11 km. Nawet jeśli tak przypadkowo jest, to precyzyjne określenie przedmiotu uchwały jest konieczne* (por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r. sygn. SA/GI 63/17).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Miejską w Żywcu w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załączników do

uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu dróg określonych w uchwale. W uchwale nie wskazano numerów ewidencyjnych działek, przez które przebiegają drogi. Numery te wynikają jedynie z treści załączników mapowych. Numery te są często nieczytelne (vide: załącznik nr 2 – Ulica Powstańców Śląskich). Analiza przedmiotowych załączników mapowych do uchwały pozwala stwierdzić, że przebiegi poszczególnych dróg – na przynajmniej jednej z działek – zajmują nie całość, ale bliżej nieokreśloną część działki. Dotyczy to w szczególności części działek tworzących ulicę Powstańców Śląskich, łącznika Objazdowa - Dworcowa w Żywcu, ulicy Przemysłowej, ulicy Łącznej, ulicy Potockiego, ulicy Pogodnej, ulicy Stromej, ulicy Pod Łyską. Przy mało czytelnym oznaczeniu numerów poszczególnych działek na załącznikach mapowych, organ nadzoru (w celu uniknięcia błędnego oznaczenia) nie wskazuje oznaczeń konkretnych działek, które na załączonych mapach nie zostały w całości wskazane jako wypełniające przebieg poszczególnych dróg. Organ nadzoru wskazuje dodatkowo, że przebieg ulic Liliowej, Krokusowej oraz Makowej – (załącznik nr 9 do uchwały) nie jest możliwy do ustalenia, bowiem zostały one, jako jeden nieregularny ciąg, oznaczone tym samym kolorem na załączniku mapowym, bez uszczegółowienia długości i nr działek tworzących poszczególne ulice.

Załączone do uchwały załączniki graficzne nie spełniają standardów przewidzianych dla załączników mapowych. W treści załączników (będących integralną częścią aktu prawa miejscowego) zawarta jest w szczególności informacja: *dokument bez mocy prawnej*.

W załącznikach brak typowych elementów właściwych dla dokumentów mapowych, to jest legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej, umożliwiających dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości i powierzchni samej drogi. W załącznikach graficznych do uchwały zaznaczono kolorami prawdopodobnie jedynie wyrysy dróg. Nie wskazano jednak ani jej długości, ani nie zidentyfikowano dokładnie (poza numerami ewidencyjnymi działek) terenu, przez który ona przebiega.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie dróg nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi, a tym samym może mieć jedynie znaczenie poglądowe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu dróg gminnych w Żywcu, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, w tym również wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, że Rada Miejska w Żywcu, poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały, naruszyła art. 7 ust. 1–3 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały. Tym samym stwierdzenie jej nieważności, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części

orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIX/232/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 30 września 2020 r. w sprawie zaliczenia 16 dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu na terenie miasta Żywca - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak