



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVIII/432/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie zaliczenia dróg położonych na terenie gminy Żórawina do kategorii dróg gminnych publicznych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Żórawina na sesji w dniu 30 maja 2023 r., działając na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), podjęła uchwałę nr XLVIII/432/23 w sprawie zaliczenia dróg położonych na terenie gminy Żórawina do kategorii dróg gminnych publicznych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 5 czerwca 2022 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 2a ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), polegającym na zaliczeniu do dróg gminnych dróg, które nie są własnością gminy.

Na wstępie należy zauważyć, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych 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 o drogach publicznych). Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych).

Przepis art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

W ocenie organu nadzoru, do dróg gminnych nie może zostać zaliczona droga, która nie jest własnością gminy (miasta). 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.

Na podstawie regulacji § 1 i § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła: „§ 1. Zalicza się niżej wymienione odcinki dróg gminnych położonych na terenie gminy Żórawina do kategorii dróg publicznych – gminnych: 1) droga, zlokalizowana na dz. nr 180/2 obręb Karwiany-Komorowice, gmina Żórawina i cz. dz. nr 127 obręb Suchy Dwór, gmina Żórawina (ul. Chłopska) – na odcinku od granicy z dz. nr 180/1 obręb Karwiany-Komorowice, gmina Żórawina do skrzyżowania z ul. Dębową (dz. nr 120 obręb Suchy Dwór, gmina Żórawina) (przedmiotowa droga przebiega również na dz. nr 182/1, 180/1 i cz. dz. nr 181/1 obręb Karwiany-Komorowice, gmina Żórawina, stanowiących własność Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu); 2) droga, zlokalizowana na dz. nr 203/2 i cz. dz. nr 213/2 obręb Karwiany Komorowice, gmina Żórawina – na odcinku od skrzyżowania z ul. Owocową (dz. nr 205 obręb Karwiany-Komorowice, gmina Żórawina) do wysokości dz. nr 208 obręb Karwiany-Komorowice, gmina Żórawina (przedmiotowa droga przebiega również na dz. nr 213/1, 203/1, i cz. dz. nr 181/2 obręb Karwiany-Komorowice, gmina Żórawina, stanowiących własność Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu); 3) droga, zlokalizowana na dz. nr 297 i 295/2 obręb Stary Śleszów, gmina Żórawina – na odcinku od skrzyżowania z ul. Ślężną (dz. nr 299 obręb Stary Śleszów, gmina Żórawina) do dz. nr 295/1 obręb Stary Śleszów, gmina Żórawina (przedmiotowa droga przebiega

również na dz. nr 295/1, cz. dz. nr 291/3, cz. dz. nr 292 obręb Stary Śleszów, gmina Żórawina oraz cz. dz. nr 98 obręb Wilkowice, gmina Żórawina, stanowiących własność Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu); 4) droga, zlokalizowana na dz. nr 227 obręb Żórawina, gmina Żórawina, dz. nr 202/2 i 206/4 obręb Wojkowice, gmina Żórawina – na odcinku od skrzyżowania z al. Niepodległości w Żórawinie do skrzyżowania z ul. Wrocławską w Wojkowicach (przedmiotowa droga przebiega również na cz. dz. nr 202/1, cz. dz. nr 205, dz. nr 206/1 i 206/3 obręb Wojkowice, gmina Żórawina, stanowiących własność Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu); 5) droga, zlokalizowana na cz. dz. nr 66/2, dz. nr 75/7, 72/5, 73/1, 15/8 obręb Krajków, gmina Żórawina – na odcinku od skrzyżowania z drogą gminną (dz. nr 67/2 obręb Krajków, gmina Żórawina) do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 395 (przedmiotowa droga przebiega również na dz. nr 66/1, 75/3, 75/4 i cz. dz. nr 69/1 obręb Krajków, gmina Żórawina, stanowiących własność Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu); 6) droga, zlokalizowana na dz. nr 134/2 i 131/2 obręb Suchy Dwór, gmina Żórawina – na odcinku od działki nr 233/2 obręb Rzeplin, gmina Żórawina do skrzyżowania z ul. Chłopską (dz. nr 127 obręb Suchy Dwór, gmina Żórawina) (przedmiotowa droga przebiega również na dz. nr 134/1, 131/1 i cz. dz. nr 132 obręb Suchy Dwór, gmina Żórawina, stanowiących własność Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu). § 2. Położenie i przebieg dróg, o których mowa w § 1, oznaczone są na mapach stanowiących załącznik do niniejszej uchwały.”.

W ocenie organu nadzoru, legitymowanie się przez gminę prawem własności działek, po których przebiegają drogi zaliczane do kategorii dróg gminnych, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Z treści samej uchwały (§ 1 pkt 1-6) wynika jednak, iż część działek ewidencyjnych opisanych w uchwale nr XLVIII/432/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie zaliczenia dróg położonych na terenie gminy Żórawina do kategorii dróg gminnych publicznych posiada status prawny: „własność Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu”. Z informacji udzielonych przez Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina zawartych w piśmie z dnia 22 czerwca 2023 r., wynika, że: „(...) Uchwała XLVIII/432/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 30 maja 2023 r. obejmuje wyłącznie działki stanowiące odcinki dróg będące we władaniu Gminy Żórawina, natomiast określone w uchwale XLVIII/432/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 30 maja 2023 r. działki będące własnością Skarbu Państwa – w trwałym zarządzie GDDKiA we Wrocławiu, określają pomocniczo zakres i lokalizację terenową przedmiotowych dróg.”. W oparciu o poniżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Żórawina nie była uprawniona do zaliczenia wskazanych wyżej dróg (§ 1 pkt 1-6) do kategorii dróg gminnych, ponieważ Gmina Żórawina, nie legitymuje się prawem własności ww. działek, po której w części przebiegają wskazane drogi. Powyższe naruszenie zawarte w uchwale należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych, co powoduje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Podkreślić należy, że powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Gl 506/09, publ. 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.” (por. również wyrok ww. Sądu z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1021/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 69/18).

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt I OSK 2846/19) również stwierdził, że „(...) konieczną przesłanką do podjęcia przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Droga, która nie jest własnością gminy, nie może być bowiem drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. Wobec tego uchwała, którą

zalicza się do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że tylko droga spełniająca warunki zaliczenia do dróg publicznych może być zaliczona do dróg gminnych.” (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 708/14, z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 2030/15, z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 3152/15).

Organ nadzoru wskazuje także, że nie można wyeliminować z obrotu prawnego jedynie części uchwały, tj. w zakresie § 1 dotyczącego zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. W obrocie prawnym nie mogą pozostać regulacje uchwały (wraz z jej załącznikiem) dotyczące ustalenia położenia i przebiegu ww. dróg (§ 2 uchwały), gdyż ustalenie przebiegu drogi jest możliwe wyłącznie dla istniejącej drogi gminnej, czyli dopiero po uprzednim jej zaliczeniu do odpowiedniej kategorii. Wobec powyższego, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały w całości.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Żórawina, istotnie naruszyła art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Powyższe istotne naruszenie prawa, stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18;).

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 XLVIII/432/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie zaliczenia dróg położonych na terenie gminy Żórawina do kategorii dróg gminnych publicznych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Jarosław Obremski