



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 lipca 2024 r.

Poz. 3969

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.22.4.2024.AA2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr III/14/24 Rady Gminy Domaniów z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej o numerze 111585D.

Uzasadnienie

Rada Gminy Domaniów na sesji w dniu 26 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę nr III/14/24 w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej o numerze 111585D, zwaną dalej również „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2024 r. poz. 320), polegającym na ustaleniu przebiegu drogi gminnej na drodze niezaliczonej do kategorii drogi publicznej.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten stanowi, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych – do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych, a zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

W związku z powyższym ustalenie przebiegu drogi gminnej jest możliwe wyłącznie dla istniejącej drogi gminnej, czyli dopiero po uprzednim jej zaliczeniu do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych.

Przechodząc do treści uchwały należy wskazać, że Rada Gminy postanowiła dokonać zmiany przebiegu drogi gminnej o numerze 111585D stanowiąc w § 1 ust. 1: „Zmienić przebieg istniejącej drogi gminnej o numerze 111585D poprzez włączenie części drogi niezaliczonej do kategorii drogi publicznej – dz. nr 154 ob. ew. Wierzbno.”. Ponadto w treści uchwały wskazano, że jej podjęcie zostało poprzedzone zasięgnięciem opinii Powiatowego Zarządu Drogowego w Oławie.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że w ramach działań poprzedzających podjęcie uchwały uzyskano opinię Zarządu Powiatu w Oławie wyrażoną uchwałą nr 1440/2024 z dnia 15 maja 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi wewnętrznej – działki nr 021502_2.022.154 w miejscowości Wierzbno, Gmina Domaniów

do kategorii dróg gminnych publicznych. Należy zatem stwierdzić, że wolą Rady Gminy było nie tylko zmieniienie przebiegu drogi, lecz również zaliczenie drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce nr 154 w obrębie ewidencyjnym Wierzbnno do kategorii drogi publicznej, co jednak nie wynika z podjętej uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi i w takim zakresie posiada walor normatywności (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, opubl. NZS 2008/5/103; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/GI 452/21, opubl. LEX nr 3197102), a 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 2023 r., poz. 1047 ze zm.). Zatem – mając na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż „*przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*” – stwierdzić należy, że prawodawca powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Nie można zatem domniemywać, że mocą kwestionowanej uchwały doszło do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Domaniów, istotnie naruszyła art. 7 ust. 1 i 3 ustawy o drogach publicznych, co 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.

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:
Maciej Awizeń