



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 21 października 2019 r.

Poz. 6995

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.690.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/126/2019 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 17 września 2019 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 września 2019 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu podjęła uchwałę Nr XVI/126/2019 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 września 2019 r.

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy 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). Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ustawy).

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

W ocenie organu nadzoru, do dróg gminnych nie może być zaliczona droga, która nie jest własnością gminy. 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.

Tymczasem, z dokumentów przesłanych do organu nadzoru pismem o znaku OR.0711.2.28.2019/1 z dnia 30 września 2019 r. wynika, iż Gmina Ogrodzieniec nie jest właścicielem działki, przez którą przebiega wskazana w uchwale ulica Mieszka I. W załączonym do ww. pisma wypisie z rejestru gruntów wskazano, iż ww. działka (nr 7469 – ul. Mieszka I) jest we władaniu Gminy Ogrodzieniec na zasadach posiadania samoistnego.

Reasumując, Rada Miejska w Ogrodzieńcu, nie posiadała kompetencji do zaliczenia ul. Mieszka I do kategorii dróg gminnych, gdyż Gmina Ogrodzieniec nie jest właścicielem gruntów, przez które przebiega przedmiotowa droga. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Gl 506/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) *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 konsekwencji*

*Rada Gminy (...) nie była uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie zaliczenia do dróg gminnych drogi opisanej w § 1 przedmiotowej uchwały albowiem działki, przez które droga ta przebiega stanowią własność Skarbu Państwa. Również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 708/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, że (...) droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, a to z tego względu, że zgodnie z art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Konieczną zatem 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. Zatem droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych.*

Ponadto podkreślić należy, iż podjęcie uchwały w przedmiocie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych powinno wiązać się każdorazowo z precyzyjnym, opisowym lub graficznym, wskazaniem drogi podlegającej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych. W analizowanej sprawie Rada Miejska w Ogrodzieńcu, zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, ustaliła położenie i przebieg drogi gminnej, o której mowa w ust. 1 na mapie stanowiącej załącznik graficzny do niniejszej uchwały. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, załączona do uchwały mapa nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi. W załączniku do uchwały zawarto wyłącznie kopię wycinka mapy przedstawiającej sieć dróg oraz nazwy niektórych ulic. Na niebiesko zaznaczono natomiast ul. Mieszka I w Ogrodzieńcu. Nie wskazano przy tym ani długości tej drogi, nie zidentyfikowano też nieruchomości, przez które ona przebiega. Taka mapa pozwala zatem wyłącznie na ustalenie (i to jedynie orientacyjnego) miejsca położenia tej ulicy na terenie Miasta Ogrodzieniec, natomiast nie ma możliwości ustalenia faktycznego przebiegu tej ulicy.

Tym samym na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić przebiegu ulicy Mieszka I w Ogrodzieńcu, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Podkreślić należy, iż uchwała w sprawie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia jej przebiegu 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 w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. 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 Miejską w Ogrodzieńcu, 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, iż 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. Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska w Ogrodzieńcu poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**