



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 lipca 2018 r.

Poz. 3403

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 69/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj
Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)

Protokolant

st. inspektor sądowy Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na pozycję nr 4 i nr 7 w tabeli pn. "Wykaz dróg gminnych w gminie Zgorzelec" zawartej
w załączniku nr 1 do uchwały Rady Gminy Zgorzelec
z dnia 27 lutego 2001 r. nr 225/01
w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych w Gminie Zgorzelec

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej pozycji nr 4 i nr 7 w tabeli pn.
"Wykaz dróg gminnych w gminie Zgorzelec" zawartej w załączniku nr 1.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 18 stycznia 2018 r. (wpływ do Sądu – 5 lutego 2018 r.) Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr 225/01 Rady Gminy Zgorzelec (dalej: Gmina) z dnia 27 lutego 2001 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych w Gminie Zgorzelec w części dotyczącej poz. nr 4 i nr 7 w tabeli pn. „wykaz dróg gminnych w gminie Zgorzelec” zawartej w załączniku do tej uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że zasady i procedura zaliczania dróg do kategorii dróg publicznych regulowane są ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (w stanie prawnym w dniu podjęcia uchwały – Dz. U. z 2000 r., r 71, poz. 838 ze zm.). Z treści art. 7 ust. 2 tej ustawy wynika, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje na podstawie uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Z treści zaś art. 2a dodanego do tej ustawy z dniem 1 stycznia 1999 r. wynika m.in., że drogi gminne stanowią własność właściwego samorządu gminy. W świetle tych regulacji, w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 1999 zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych jest możliwe tylko w doniesieniu do dróg stanowiących własność samorządu terytorialnego. Stąd dla podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu ulicy do kat. dróg gminnych konieczne jest legitymowanie się przez Gminę prawem własności gruntów przez które droga przebiega. Żaden przepis przy tym nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu terytorialnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu ulicy do kat dróg gminnych.

Dalej Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zgodnie zaświadczeniem Starosty Zgorzeleckiego z dnia 4 września 2017 r., na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały właścicielem działki 317/1 (obręb Gronów), znajdującej się w pasie drogi gminnej w Gronowie, była gmina Zgorzelec. Jak jednak wynika z pisma Wójta Gminy Zgorzelec z dnia 25 września 2017 r., przejście ww. działki na rzecz Gminy nastąpiło na podstawie tzw. decyzji komunalizacyjnej Wojewody Jeleniogórskiego z dnia 21 czerwca 1991 r., wydanej w oparciu o art. 18 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191), której nieważność w odniesieniu do ww. działki stwierdził Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 14 września 2010 r. - uwagi na okoliczność, że ww. działka znajdowała się wówczas w pasie drogi wojewódzkiej, a zatem nie została wypełniona dyspozycja przepisu art. 5 ust. 1 ww. ustawy z dnia 10 maja 1990 r.

Organ nadzoru podkreślił, że stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Jeleniogórskiego z dnia 21 czerwca 1991 r. wyeliminowało ją z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc. Wobec powyższego Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że gmina Zgorzelec nie była w dniu 27 maja 1990 r. właścicielem działek 320/1 i 317/1 i nie była ich właścicielem w dniu podjęcia uchwały nr 225/01 w przedmiocie zaliczenia ww. odcinków dróg do kategorii dróg publicznych o kreślonych w poz. nr 4 i nr 7 ww. uchwały. Opisane uchybienia - naruszenie art. 21 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych - stanowią, w opinii organu nadzoru, istotne naruszenie prawa. Na poparcie swojego stanowiska Wojewoda powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych.

Rada Gminy Zgorzelec odpowiadając na skargę na skargę wniosła o jej uwzględnienie uznając za słuszne zarzuty skargi i podkreśliła, że wyeliminowanie obrotu prawnego decyzji komunalizacyjnej potwierdzającej status właścicielski Gminy w stosunku do działek ewidencyjnych nr 317/1 i nr 318, wchodzących w skład pasa drogowego w miejscowości Gronów, spowodowało niezgodność stanu faktycznego ze stanem prawnym, w szczególności art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Rada wniosła o nieobciążanie jej kosztami postępowania z uwagi na to, że złożenie skargi przez organ nadzoru było wynikiem działań ze strony przedstawicieli Gminy w ramach autokontroli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 – dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu

w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1).

Jak zarazem wynika z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy niezbędne jest wykazanie, że narusza ona przepisy powszechnie obowiązującego prawa w sposób istotny. "Istotne" naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwał organu gminy nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu w art. 156 § 1 kpa (wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r. sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4 poz. 2). Do istotnych wad uchwał skutkujących stwierdzeniem ich nieważności zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4/2).

Prawne warunki zaliczenia drogi do kategorii zostały określone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 71, poz. 838 ze zm.). 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.

W świetle zatem przytoczonych regulacji 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 taka droga przebiega (por. wyroki NSA z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09, z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 708/14, z dnia 11 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 459/15 orzeczenia.nsa.gov.pl). Zatem droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. W konsekwencji uchwała, która zalicza do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2a ust. 2 powołanej ustawy.

Z bezspornych ustaleń faktycznych, poczynionych w rozpoznawanej sprawie wynika, że działki o numerach ewidencyjnych 320/1 i 317/1, położone w pasie drogi powiatowej nr 2394D w miejscowości Gronów, nie stanowiły w momencie podjęcia zaskarżonej uchwały własności gminy Zgorzelec. Obecna droga powiatowa nr 2394D była wcześniej drogą wojewódzką o takim samym przebiegu. Decyzja Wojewody Jeleniogórskiego znak GiGGgt 7227/577/91 z dnia 21 czerwca 1991 r. – na której deklaratoryjny charakter słusznie zwraca uwagę organ w swojej skardze – wydana została w trybie tzw. komunalizacji i potwierdzała, że nabycie własności ww. działek z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r., jednakże została ona wyeliminowana z obrotu prawnego decyzją nr 684 DAP.0.32012-30/10/MGa z dnia 14 września 2010 r., którą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził jej nieważność. Jak bowiem stwierdził ten organ, zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, w dniu 27 maja 1990 r. zarząd nad drogami wojewódzkimi należał do terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, a w związku z powyższym drogi wojewódzkie nie należały do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r. W konsekwencji w ww. decyzji konkludowano, że nieruchomości, która w dniu 27 maja 1990 r. wchodziła w skład drogi wojewódzkiej, nie podlegała komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Stwierdzenie nieważności wskazanej decyzji Wojewody Jeleniogórskiego znak GiGGgt 7227/577/91 z dnia 21 czerwca 1991 r. nastąpiło, jak trafnie wskazuje Wojewoda Dolnośląski, ze skutkiem ex tunc, a zatem

usunęło skutki jej wydania z mocą wsteczną. W rezultacie przyznać należy rację skarżącemu organowi nadzoru, że na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały nie było podstaw do przyjęcia, że działki 320/1 i 317/1, wymienione odpowiednio w poz. 4 i 7 załącznika do uchwały nr 225/01 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 27 lutego 2001 r., były własnością Gminy Zgorzelec. Podkreślić należy, że obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego było uporządkowanie stanu prawnego i powzięcie odpowiednich działań w tym kierunku przed podjęciem zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze powyższe Sąd uznał skargę za zasadną i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej poz. nr 4 i 7 tabeli załącznika do tej uchwały.

Sąd jednocześnie, na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. odstąpił od zasądzenia od Rady Gminy Zgorzelec na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kosztów postępowania, uwzględniając, że wnosząc skargę organ nadzoru działał z inicjatywy i na wniosek Wójta Gminy Zgorzelec oraz w oparciu o poczynione przez niego ustalenia.