



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 10 lipca 2015 r.

Poz. 4348

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.19.2015

Wojewody Małopolskiego

z dnia 6 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594; zm. Dz.U. z 2013 r., poz. 645; Dz.U. z 2013 r., poz. 1318; Dz.U. z 2014 r., poz. 379; Dz.U. z 2014 r., poz. 1072)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr VII/45/15 Rady Miejskiej w Rabce-Zdroju z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi łączącej ulicę Nowy Świat z ulicą Gorczańską w Rabce-Zdroju i ustalenia jej przebiegu – **w całości**.

Uzasadnienie

W dniu 9 czerwca 2015 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała VII/45/15 Rady Miejskiej w Rabce-Zdroju z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi łączącej ulicę Nowy Świat z ulicą Gorczańską w Rabce-Zdroju i ustalenia jej przebiegu. Drodze tej nadano nazwę „ulica Dietla”.

W toku oceny nadzorczej powyższej uchwały do organu nadzoru wpłynęła interwencja, w której interweniujący klub radnych zarzucił Radzie naruszenie prawa poprzez zaliczenie do kategorii dróg gminnych drogi, której przebieg ustalono po działkach nie stanowiących własności gminy (w interwencji wskazano odpowiednie numery ewidencyjne działek – 4321 i 4330). W uzupełnieniu interwencji nadesłane zostały następnie wypisy z rejestru gruntów z dnia 15 czerwca 2015 r., z których wynika, iż działka o numerze 4321 jest we władaniu samoistnym gminy Rabka-Zdrój, natomiast działka o numerze 4330 jest we władaniu samoistnym osób fizycznych.

Wydział Prawny i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie pismem z dnia 16 czerwca 2015 r., znak: WN-II.4100.212.2015 zawiadomił władze gminy Rabka-Zdrój o wszczęciu postępowania nadzorczego w niniejszej sprawie, zwracając się jednocześnie z prośbą o wykazanie uprawnień gminy do zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi łączącej ulicę Nowy Świat z ulicą Gorczańską w Rabce-Zdroju po działkach wskazanych na mapie, stanowiącej załącznik do uchwały Nr VII/45/15 z dnia 27 maja 2015 r. Pismem z dnia 26 czerwca 2015 r. o znaku: WN-II.4100.212.2015 umożliwiono także władzom gminy Rabka-Zdrój odniesienie się do danych zawartych w otrzymanych przez organ nadzoru wypisach z rejestru gruntów.

W odpowiedzi, w dniu 1 lipca 2015 r., organ nadzoru otrzymał wyjaśnienia (pismo Burmistrza Rabki-Zdroju z dnia 26 czerwca 2015 r., znak: GGG.7230.1.326.2015), z których wynika, że władze gminy Rabka-Zdrój świadome są faktu, że gminie nie przysługuje prawo własności do działek o numerach ewidencyjnych 4321 i 4330, natomiast (cyt.) „ulica Dietla jest ulicą traktowaną jako droga gminna bez różnicy zdań między

urzędem, a mieszkańcami ulicy. Jej standard od ponad 50 lat nie budzi wątpliwości, że stanowi drogę gminną i tak też jest administrowana i zarządzana w tutejszym Urzędzie Miejskim w Rabce-Zdroju”.

Jednocześnie wyjaśniono, że ulica ta nie figuruje w załączniku do Rozporządzenia Nr 12 Wojewody Nowosądeckiego z dnia 28 kwietnia 1995 roku w sprawie zaliczenia dróg publicznych do kategorii dróg lokalnych miejskich na terenie województwa nowosądeckiego, gdyż (cyt.) „przez niedopatrzanie ówczesnych urzędników ul. Dietla została pominięta w wykazie ulic stanowiącym załącznik do Uchwały Nr VII/59/95 Rady Miejskiej w Rabce z dnia 24 lutego 1995 r. w sprawie opinii o zaliczeniu dróg na obszarze miasta Rabka do kategorii dróg lokalnych miejskich”.

Jako argumenty przemawiające za zgodnością z prawem uchwały Nr VII/45/15 Rady Miejskiej w Rabce-Zdroju z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi łączącej ulicę Nowy Świat z ulicą Gorczańską w Rabce-Zdroju i ustalenia jej przebiegu przywołano ponadto fakt, że uchwała została podjęta w oparciu o opinię Zarządu Powiatu Nowotarskiego z dnia 18 marca 2009 r., a dodatkowo powołano się na okoliczność, że w uchwale nr 1077/05 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 13 października 2005 r. w sprawie nadania numerów dla dróg gminnych na obszarze powiatu nowotarskiego w Województwie Małopolskim, w załączniku nr 11, ulicy Dietla, jako drodze gminnej, nadano numer K364517.

Dodatkowo, w dniu 30 czerwca 2015 r., organ nadzoru otrzymał od władz gminy Rabka-Zdrój pismo mieszkańców ulicy Dietla dotyczące ich stanowiska na temat przebiegu i statusu przedmiotowej drogi („My niżej podpisani mieszkańcy ul. Dietla w Rabce-Zdroju jako właściciele działek przylegających do tej ulicy oświadczamy, że nie wnosimy zastrzeżeń do przebiegu istniejącej drogi gminnej asfaltowej po działkach ewidencyjnych nr 4321 i 4330. Jednocześnie informujemy, że nie upoważniliśmy radnych miejskich z klubu „Nasze Miasto” do składania w naszym imieniu sprzeciwu wobec uchwały o zaliczeniu tej drogi do kategorii dróg gminnych przez Radę Miejską w Rabce-Zdroju. Jako mieszkańcy i użytkownicy tej drogi oczekujemy od Gminy jako zarządcy drogi wykonania remontu nawierzchni asfaltowej wraz z budową niezbędnego chodnika, który zapewni bezpieczeństwo poruszania się zarówno pieszym jak i kierującym pojazdami. Dla potrzeb budowy chodnika wyraziliśmy pisemną zgodę przekazując bezpłatnie niezbędny dla jego realizacji teren z naszych działek.”).

Dokonując analizy zgromadzonego materiału i oceny podjętej przez Radę Miejską w Rabce-Zdroju uchwały Nr VII/45/15 Rady Miejskiej w Rabce-Zdroju z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi łączącej ulicę Nowy Świat z ulicą Gorczańską w Rabce-Zdroju i ustalenia jej przebiegu, stwierdzić należy, co następuje.

Poza wątpliwościami ustalone zostało, że gmina Rabka-Zdrój nie jest w stanie udokumentować prawa własności do działek, po których przebiegać ma droga gminna wg. uchwały Nr VII/45/15 Rady Miejskiej w Rabce-Zdroju z dnia 27 maja 2015 r. (potwierdza to także pismo Zastępcy Burmistrza Rabki-Zdroju z dnia 2 lipca 2015 r., znak: GGG.7230.1.326.2015).

Przenosząc powyższe ustalenie na grunt obowiązującego stanu prawnego, należy stwierdzić, że konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Stwierdzenie to wynika z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.), zgodnie z którym „drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09; w którym stwierdzono, cyt.: „droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, gdyż uprawnienia płynące z prawa własności decyzję o udostępnieniu nieruchomości oddają w ręce właściciela” oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 156/10, w którym stwierdzono, cyt.: „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 ulicy 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 obecnie obowiązującym stanie prawnym nie istnieje prawna możliwość zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg położonych na działkach nie stanowiących własności gminy.

Co więcej, nie jest rolą organu nadzoru ustalanie w niniejszym postępowaniu komu powinno przysługiwać prawo własności do działek, po których w zamyśle władz gminy przebiegać ma droga

zaliczana do kategorii dróg gminnych. Zainteresowana gmina powinna uzyskać prawo własności w odpowiednich, przewidzianych w tym celu postępowaniach.

Jak trafnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 stycznia 2015 r. (sygn. akt III SA/Kr 585/14) – cyt.: „Uchwała właściwej rady gminy o zaliczeniu drogi do drogi publicznej 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 podjęcia uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych. 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 WSA w Gliwicach z dnia 14 maja 2010 r., II SA/GI 156/10, LEX 674097). Ustawodawca nie przewidział w przepisach prawa możliwości automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu gminnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu ulicy do kategorii dróg gminnych. Stąd też przed podjęciem uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii drogi gminnej działki, przez które droga gminna ma przebiegać muszą stanowić własność gminy”.

Tym samym argumenty, podnoszone przez gminę Rabka-Zdrój, jako prawnie irrelevantne, nie zasługują na uwzględnienie.

Organ nadzoru powziął w niniejszym postępowaniu nadzorczym wątpliwości, czy gmina Rabka-Zdrój nie mogła stać się z mocy prawa właścicielem działek o numerach ewidencyjnych 4321 i 4330, stosownie do postanowień art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną; Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) w brzmieniu:

„Nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.”,

Jednakże, abstrahując od faktu, że zdaniem organu nadzoru nabycie prawa własności powinno być potwierdzone w odrębnym postępowaniu (art. 73 ust. 3 ww. ustawy), a nie ustalane w postępowaniu nadzorczym, stwierdzić należy, że możliwość nabycia w ten sposób przez gminę Rabka-Zdrój własności działek, po których przebiegać ma ulica Dietla jest wyłączona.

Stosownie bowiem do postanowień art. 73 ust. 1 ww. ustawy własnością jednostki samorządu terytorialnego stały się z mocy prawa (z dniem 1 stycznia 1999 r.) jedynie nieruchomości zajęte pod drogi publiczne (decydujące znaczenie ma przy tym stan istniejący na dzień 31 grudnia 1998 r.). Nieruchomości takie musiały faktycznie być zajęte pod drogę publiczną, czyli drogę zaliczoną na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub w innych przepisach szczególnych (art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

W przedmiotowym stanie faktycznym powyższa przesłanka nie znajduje zastosowania, gdyż droga – ulica Dietla, która przebiega po działkach ewidencyjnych nr 4321 i 4330, wg. stanu na dzień 31 grudnia 1998 r. nie posiadała statusu drogi publicznej.

Dla uzyskania statusu drogi publicznej niezbędne było bowiem jej zaliczenie do określonej kategorii w sposób określony w ustawie o drogach publicznych. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 maja 2003 r. (sygn. akt III CKN 1165/00, publ. LEX nr 109442): „Decydujące o tym, czy dana droga jest wewnętrzną czy publiczną - jest jej zaliczenie do jednej z kategorii dróg publicznych.”

Stosownie do postanowień art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (według stanu prawnego obowiązującego od dnia wejścia tej ustawy w życie do dnia 31 grudnia 1998 r.) zaliczenie danej drogi, do kategorii dróg gminnych oraz lokalnych miejskich następowało w drodze uchwały wojewódzkiej rady narodowej (po zasięgnięciu opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego), przy czym na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.) zadanie to przeszło do kompetencji właściwego miejscowo wojewody z dniem 27 maja 1990 r.

Zgodnie z treścią art. 31 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.) rady gmin zobowiązane zostały do uchwalenia i ogłoszenia w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. wykazów aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nadal obowiązujących na obszarze tych gmin. Powyższe wykazy, ogłaszane miały być przez wojewodów, w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od powzięcia odpowiedniej uchwały przez radę gminy. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa powyżej, traciły moc z dniem ogłoszenia wykazów.

Z dokonanej, w toku niniejszego postępowania, analizy Dzienników Urzędowych Województwa Nowosądeckiego z lat 1990 i 1991 wynika, że gmina Rabka-Zdrój sporządziła stosowny wykaz (uchwała Nr VIII/65/90 Rady Miejskiej w Rabce z dnia 22 listopada 1990 r. w sprawie wykazów aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie miasta Rabka; Dziennik Urzędowy Województwa Nowosądeckiego z dnia 21 grudnia 1990 r. Nr 33/90, poz. 334), w którym nie została wymieniona żadna uchwała, dotycząca zaliczenia ulicy Dietla do kategorii dróg publicznych, mimo że ewentualny akt prawny, dotyczący tej kwestii – biorąc pod uwagę jego istotę, a przede wszystkim przedmiot – musiał (musiałby) posiadać przymiot aktu prawa miejscowego.

Ponadto analiza pozostałych Dzienników Urzędowych Województwa Nowosądeckiego, wydanych do roku 1999, prowadzi do wniosku, że także w okresie późniejszym ulica Dietla nie została zaliczona do kategorii dróg publicznych w żadnym z rozporządzeń Wojewody Nowosądeckiego. W szczególności należy zwrócić uwagę, że zbiorcze zaliczenie dróg na terenie województwa nowosądeckiego do kategorii dróg lokalnych miejskich dokonane w, wydanym przez Wojewodę Nowosądeckiego, rozporządzeniu nr 12 z dnia 28 kwietnia 1995 r. w sprawie zaliczenia dróg publicznych do kategorii dróg lokalnych miejskich na terenie województwa nowosądeckiego (Dziennik Urzędowy Województwa Nowosądeckiego z dnia 6 maja 1995 r. Nr 12/95, poz. 54), nie dotyczy zaliczenia wspomnianej ulicy Dietla do kategorii dróg publicznych, a gmina Rabka-Zdrój nie podjęła działań mających na celu zmianę tego stanu. Obecnie podjęta uchwała Nr VII/45/15 z dnia 27 maja 2015 r. jest pierwszym zaliczeniem ulicy Dietla do kategorii dróg gminnych.

Powyższe świadczy o fakcie, że ulica Dietla nie posiadała charakteru drogi publicznej. Tym samym nie jest możliwe stwierdzenie, że ww. działki zajęte były pod drogę publiczną, a co jest tego konsekwencją brak jest podstaw do stwierdzenia, że działki te stały się z mocy prawa własnością jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 1942/11), w którym sąd stwierdził jednoznacznie, iż aby doszło do nabycia prawa własności z mocy prawa przez jednostkę samorządu terytorialnego w sposób opisany w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną musiały być spełnione łącznie trzy warunki. Po pierwsze - nieruchomość pozostawała we władaniu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie - nie stanowiła własności tej jednostki samorządu terytorialnego. Po trzecie – była to nieruchomość zajęta pod drogę publiczną.

Zgodnie z treścią normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, rażąco naruszając wspomniany art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Radca Prawny

Mirosław Chrapusta