



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 października 2017 r.

Poz. 5597

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.578.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 października 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/167/17 Rady Gminy Koszarawa z dnia 11 września 2017 r. w sprawie uchwalenia załącznika graficznego do uchwały Rady Gminy w Koszarawie z dnia 16 marca 2001 r. Nr XXII/150/01, ustalającego przebieg istniejących dróg gminnych – dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rada Gminy Koszarawa na sesji w dniu 11 września 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/167/17 w sprawie uchwalenia załącznika graficznego do uchwały Rady Gminy w Koszarawie z dnia 16 marca 2001 r. Nr XXII/150/01, ustalającego przebieg istniejących dróg gminnych. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 września 2017 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W związku z powyższym, zawiadomieniem znak: NPII.4131.1.578.2017 z dnia 13.10.2017 r. organ nadzoru dokonał wszczęcia postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/167/17 Rady Gminy Koszarawa z dnia 11 września 2017 r. w sprawie uchwalenia załącznika graficznego do uchwały Rady Gminy w Koszarawie z dnia 16 marca 2001 r. Nr XXII/150/01, ustalającego przebieg istniejących dróg gminnych. Zawiadomienie zostało doręczone Gminie w dniu 13.10.2017 r. Korzystając z uprawnień wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, Wójt Gminy Koszarawa pismem znak: S.0711.4.2017 z dnia 19.10.2017 r. przedstawił swoje stanowisko dotyczące wszczętego postępowania nadzorczego oraz nadzorowanej uchwały.

I tak, zważywszy na powyższe oraz dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru ustalił, że w § 1 uchwały Rada Gminy Koszarawa postanowiła, że *uchwała się załącznik graficzny do uchwały Rady Gminy w Koszarawie nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2001 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, ustalający przebieg istniejących dróg gminnych, obejmujący karty od 1 do 80.* W § 2 uchwały Rada postanowiła natomiast, że *załącznik graficzny obrazuje przebieg dróg gminnych do uchwały Rady Gminy w Koszarawie nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2011 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych poczynwszy od podjęcia uchwały do dnia podjęcia niniejszej uchwały (przebieg dróg gminnych w tym czasie nie uległ zmianie).*

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 7 ust. 3 ustawy ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Już zakres unormowania (dotyczący dróg gminnych)

i umiejscowienie przywołanego przepisu art. 7 ust. 3 wskazują, że pozostaje on w bezpośrednim związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy i dalej z art. 2a ust. 2 ustawy. Uwzględniając, że przepis art. 7 ust. 3 ustawy stanowi odrębne upoważnienie ustawowe dla rady do ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych, to zdaniem organu nadzoru nie budzi wątpliwości, że działanie to (ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych) nie może odbywać się w oderwaniu od obowiązku posiadania prawa własności do drogi gminnej, a to zgodnie z przywołanym wyżej przepisem art. 2a ust. 2 ustawy.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, że samo zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych nie przesądza o nabyciu prawa własności do gruntów zajętych pod drogę. Żaden przepis nie przewiduje bowiem automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz gminy z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 września 2009 r. (sygn. akt II SA/GI 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. (...)”

Tymczasem, w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru ustalił, że Gmina Koszarawa nie spełnia warunku *sine qua non* (koniecznego) do zgodnego z prawem ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych, a tym samym uchwała Nr XXXIV/167/17 z dnia 11 września 2017 r. podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. W ocenie organu nadzoru, legitymowanie się przez gminę prawem własności **wszystkich** działek, po których przebiegają drogi zaliczane do kategorii dróg gminnych, i których przebieg jest ustalany, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy. Jednakże, z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy Koszarawa zawartych w piśmie z dnia 5 października 2017 r. wynika, iż *nie wszystkie nieruchomości, na których są położone drogi publiczne, objęte uchwałami Rady Gminy XXII/150/01 oraz XXXIV/167/17 stanowią własność Gminy*. W dalszej części pisma Wójt Gminy Koszarawa informuje, że *na chwilę obecną w rozpoznaniu w tut. Urzędzie pozostają złożone przez Gminę wnioski komunalizacyjne w trybie art. 73 ustawy z dnia 13.10.1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz w trybie art. 5 ust. 1 w zw. z art. 17a ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Stwierdzenie komunalizacji w trybie złożonych wniosków pozwoli na ustalenie własności Gminy ze skutkiem odpowiednio na dzień 1.01.1999 oraz 27.05.1990*. Z treści pisma wynika również, że postępowania komunalizacyjne prowadzone są przez Wojewodę Śląskiego odpowiednio pod sygnaturą NW.XVa.7532.682.2017 oraz NW.IIIb.7533.557.2017. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, że nie budzi wątpliwości, iż uchwała o zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych powinna zostać poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejścia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 148/09, Centralna Baza Orzeczeń NSA i WSA). Jednocześnie z okoliczności faktycznych sprawy wynika, że organ Gminy Koszarawa nie dysponuje decyzją, o której mowa w art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna decyzja wojewody. Zgodnie zaś z art. 73 ust. 1 tej ustawy, 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. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2016 r. (sygn. akt I OSK 3152/15, publ. Lex nr 1992386) "(...) decyzja, o której mowa w art. 73 ust. 3 tej ustawy, ma charakter deklaratoryjny, lecz dopóki nie zostanie wydana Skarb Państwa, ani jednostka samorządu terytorialnego nie mogą samodzielnie przesądzić kwestii własnościowych". W stosunku do Gminy Koszarawa decyzja taka nie została wydana, tak w oparciu art. 73 ust. 3 ww. ustawy, jaki w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, który to przepis przewiduje przejście na własność

gminy. nieruchomości. Także i w tych sprawach konieczne jest wydanie deklaratoryjnej decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie nieruchomości, a to zgodnie z art. 18 cytowanej ustawy.

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”.

Konkludując, organ nadzoru stwierdza, że zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych (powiązane nierozdzielnie z ustaleniem jej przebiegu, a to zgodnie art. 7 ust. 2 ustawy) oraz ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych (art. 7 ust. 3 ustawy) to czynności oparte na wynikającym z treści art. 2a ust. 2 ustawy prawie własności do drogi (w tym przypadku drogi gminnej). Rada Gminy Koszarawa ustalając przebieg istniejących dróg gminnych bez posiadania prawa własności gruntu zajętego pod drogę, podjęła uchwałę Nr XXXIV/167/17 z dnia 11 września 2017 r. z istotnym naruszeniem prawa.

Dokonując dalszej analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części obejmującej nieponumerowane załączniki do uchwały (karty od 1 do 80) podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, a w tym zakresie z art. 7 ust. 3 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Istotą bowiem uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 3 jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści przedmiotowej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których Rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych. Tymczasem załączniki do badanej uchwały nie zawierają oznaczeń ewidencyjnych gruntów, po których Rada ustaliła przebieg dróg gminnych. Informacje te nie zostały zawarte również w części merytorycznej uchwały. Podjęta uchwała nie zawiera bowiem żadnych elementów opisowych poszczególnych dróg gminnych, a Rada w sposób lakoniczny, w § 1 uchwały, odsyła adresatów uchwały do *kart od 1 do 80*. Rada Gminy ustaliła zatem przebieg dróg wyłącznie w załączniku graficznym, nie wskazując działek, po których drogi przebiegają. Powyższe uniemożliwia precyzyjne określenie przebiegu dróg gminnych ujętych w przedmiotowej uchwale. Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Gminy wskazujących, że *do czasu podjęcia uchwały przedmiotowe drogi były i nadal są ujęte w rejestrze jawnym – ewidencji gruntów. Ewidencja gruntów zawiera podstawowe informacje dotyczące m.in. stanu prawnego danej nieruchomości gruntowej oraz jej numer ewidencyjny (numer działki). Podjęcie zakwestionowanej uchwały nie spowodowało jakichkolwiek zmian w ewidencji gruntów, w tym numerów działek*, organ nadzoru pragnie wskazać, że właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma właśnie stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg odwołanie się do właściwych rejestrów jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna.

Dalsza analiza załączników do uchwały pozwoliła ustalić, że mapki nie zawierają oznaczenia skali, w której zostały one sporządzone. Powyższe czyni niemożliwym ustalenie przebiegu i rzeczywistej długości dróg, dla których Rada ustaliła przebieg. W tym miejscu wymaga podkreślenia, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. Rada Gminy, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości. Sposób wypełnienia tego obowiązku przez Radę Gminy Koszarawa w uchwale Nr XXXIV/167/17 z dnia 11 września 2017 r. nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Dokonując takiego uregulowania Rada Gminy naruszyła również art. 2 Konstytucji. Podstawową zasadą państwa prawnego jest bowiem to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad **poprawnego prawotwórstwa**, jawność i **jasność prawa**, niedziałanie prawa wstecz

(P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Brak precyzyjnego określenia (opisu) przebiegu dróg, brak skali załączników graficznych (mapek), brak oznaczeń ewidencyjnych gruntów po których przebiegają drogi czyni uchwałę niejasną, nieprecyzyjną, niemożliwą do realizacji, a tym samym sprzeczną z przywołanym wyżej art. 2 Konstytucji RP.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych (gminnych) był niejednokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. W orzecznictwie wyraźnie podkreślona została ranga i rola precyzyjnych załączników graficznych do uchwał oraz skutki ewentualnych naruszeń związanych z nieprawidłowym sporządzeniem załączników określających przebieg drogi publicznej. Za prawnie niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez Radę przebiegu istniejących dróg gminnych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy, w tym przypadku Wójta Gminy Koszarawa. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 267/08, publ. *Lex nr 509636*) wskazuje, że „(...) treść zaskarżonej uchwały i będący jej integralną częścią załącznik graficzny w postaci mapy zostały tak skonstruowane, że nie jest możliwe dokładne ustalenie przebiegu granic ulicy A. Trudno to traktować jako wadę wyłącznie o charakterze technicznym, skoro w istocie organ wykonujący uchwałę czyli Burmistrz Miasta, a nie organ ustawowo właściwy czyli Rada Miasta miałby decydować o dokładnym przebiegu drogi zaliczonej do kategorii dróg publicznych gminnych. Należy to zatem potraktować jako naruszenie prawa materialnego polegające na nieuprawnionym delegowaniu na Burmistrza ustawowych kompetencji Rady Miejskiej”.

Do obowiązku precyzyjnego, opisowego sporządzania opisu przebiegu dróg odniósł się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia z dnia 7 czerwca 2017 r. stwierdzając w szczególności, że: „(...) załącznik jest mapą w skali 1:50 000, zatem obejmuje dość duży obszar, co powoduje nieczytelność samej uchwały. Powinna ona precyzyjnie i również **opisowo** wskazywać przedmiotowy odcinek drogi tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do jego początku i końca. Trudno podejrzewać, że sporny odcinek, licząc od miejsc pokazanych w dużym przybliżeniu na planie, ma dokładnie, co do metra, 11 km. Nawet jeśli tak przypadkowo jest, to **precyzyjne** określenie przedmiotu uchwały jest konieczne” (nieprawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r. sygn. SA/GI 63/17).

Dokonując dalszej analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Koszarawa postanawiając w § 1 uchwały o uchwaleniu załącznika graficznego do uchwały Rady Gminy w Koszarawie nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2001 r., a następnie w § 2 uchwały postanawiając, że załącznik graficzny obrazuje przebieg dróg gminnych do uchwały Rady Gminy w Koszarawie Nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2011 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych począwszy od podjęcia uchwały do dnia podjęcia niniejszej uchwały (przebieg dróg gminnych w tym czasie nie uległ zmianie) dokonała zmiany uchwały Nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2001 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Zmiana ta jednak dokonana została bez podstawy prawnej, z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W tym miejscu wskazać należy, że ze swej istoty, uchwała podejmowana w oparciu o przepis art. 7 ust. 2 ustawy (zaliczenie do kategorii dróg gminnych) ma charakter jednorazowy i jako taka nie podlega zmianie. Rada, jako organ stanowiący, nie posiada upoważnienia ustawowego do zmiany uchwały podjętej w trybie art. 7 ust. 2 ustawy. Nie budzi jednocześnie wątpliwości, że przy spełnieniu prawem określonych, odrębnych przesłanek, organ stanowiący będzie posiadał kompetencję do podjęcia odrębnej uchwały w przedmiocie zmiany kategorii drogi publicznej lub pozbawienia kategorii drogi publicznej. Podejmując uchwałę o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych (art. 7 ust. 2) organ stanowiący zobligowany jest jednocześnie ustalić przebieg zaliczanej drogi (bez ustalenia przebiegu drogi nie jest bowiem możliwe ustalenie, co stanowi przedmiot zaliczenia do kategorii dróg gminnych). Zmiana (ustalenie) tak uchwalonego przez Radę przebiegu drogi gminnej jest prawnie dopuszczalna, jednak nie poprzez zmianę uchwały podjętej w oparciu o przepis art. 7 ust. 2 ustawy, ale na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, który stanowi odrębną podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych. Przepis art. 7 ust. 3 znajdzie zatem zastosowanie w szczególności, w sytuacji konieczności ustalenia (zmiany) przebiegu drogi gminnej, dla której przebieg już został ustalony, a następnie przebieg ten uległ zmianie.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, że § 2 uchwały nie zawiera treści normatywnych i wydany został z przekroczeniem delegacji wynikającej z art. 7 ust. 3 ustawy. Za niedopuszczalne i sprzeczne z przywołanym wyżej art. 7 ust. 3 ustawy uznać należy zapisy § 2 uchwały wskazujące, że załącznik graficzny obrazuje przebieg dróg gminnych w ściśle określonym przedziale czasowym tj. począwszy od podjęcia uchwały do dnia podjęcia niniejszej uchwały. Nie można również zatem zaakceptować stanowiska Gminy wyrażonego w złożonych wyjaśnieniach wskazujących, że *nie było i nie ma więc żadnych przeszkód prawnych, których*

istnienie sugeruje organ w zawiadomieniu, aby nie można było określić przebiegu następczo do uchwały o zaliczeniu do dróg gminnych, a także, aby istniała przeszkoda dla tego określenia z uwzględnieniem historycznego przebiegu. W tym miejscu organ nadzoru pragnie wyraźnie podkreślić, że kompetencja organu stanowiącego wynikająca z treści art. 7 ust. 3 możliwa jest do realizacji przez Radę w każdym czasie, jednakże uchwała podjęta w trybie analizowanego przepisu normuje wyłącznie przebieg dróg ustalony na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, z datą jej wejścia w życie jak dla aktu prawa miejscowego. Jako naruszające prawo w sposób istotny należy zatem uznać działanie Rady Gminy Koszarawa wskazujące w § 2 uchwały, że załącznik graficzny obrazuje przebieg dróg gminnych do uchwały Rady Gminy w Koszarawie Nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2011 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych począwszy od podjęcia uchwały do dnia podjęcia niniejszej uchwały (przebieg dróg gminnych w tym czasie nie uległ zmianie). Historyczne określenie przebiegu dróg gminnych dokonane przez Radę w przywołanym § 2 uchwały uznać zatem należy za prawnie niedopuszczalne. Rolą ww. uchwały jest bowiem ustalenie przebiegu dróg, a nie potwierdzenie stanu faktycznego istniejącego od 2001 r.

Wreszcie, nie bez znaczenia pozostaje fakt, że Rada dokonała zmiany uchwały podjętej 16 marca 2001 r., gdy tymczasem zgodnie z obowiązującym wówczas stanem prawnym, rada gminy była organem właściwym jedynie do zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, a ustalenie przebiegu tych dróg, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (t.j. z 2000 r. Nr 71, poz. 838) stanowiło wyłączną właściwość zarządu gminy. Kompetencja ta przeszła na radę gminy dopiero 9.12.2003 r., w związku z wejściem w życie stosownej nowelizacji tej ustawy. Powyższe dodatkowo uzasadnia stanowisko organu nadzoru wskazujące na brak podstaw prawnych do ustalenia przebiegu dróg gminnych w formule zmiany uchwały Rady Gminy w Koszarawie Nr XXII/150/01z dnia 16 marca 2001 r.

Organ nadzoru pragnie również zauważyć, że przedmiotowa uchwała zawiera w swojej treści także inne wady, polegające w szczególności na rozbieżnej liczbie i oznaczeniach (nazwach) dróg ujętych w załączniku do uchwały Nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2001 r. w stosunku oznaczeń (nazewnictwa) i liczby dróg ujętych w załącznikach (karty od 1 do 80) do uchwały Nr XXXIV/167/17 Rady Gminy Koszarawa z dnia 11 września 2017 r. I tak, karty od 1 do 80, będące załącznikami do uchwały Nr XXXIV/167/17 Rady Gminy Koszarawa z dnia 11 września 2017 r. nie zawierają ujętych w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2001 r. następujących nazw (oznaczeń) dróg: *Dobosze, Do Ryszki, Do Jury, Do Moca, Moczarki*. Ponadto następujące oznaczenia (nazwy) zawarte w uchwale Nr XXII/150/01 z dnia 16 marca 2001 r.: *Głuchaczki, Droga Zaolzie Boczna, Jury 2, Turystyczna, Torbówka, Mimosiówka* otrzymują odpowiednio w badanej uchwale odmiennie nazwy: *Głuchaczki I, Głuchaczki II, Jury II, Turystycz, Torbówka I, Mimosówka*. W tym miejscu należy podkreślić, że wszystkie użyte nazwy dróg mają charakter zwyczajowy (pomocniczy) ponieważ w Gminie Koszarawa nie funkcjonuje nazewnictwo ulic w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do treści wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy Koszarawa w piśmie z dnia 19.11.2017 r. organ nadzoru stwierdza, że nie podziela wyrażonych w przedmiotowym piśmie opinii i stanowisk organu wykonawczego Gminy. Wyjaśnienia Wójta Gminy Koszarawa nie wnoszą również nowych okoliczności prawnych i faktycznych, pozwalających na odmienną ocenę badanej uchwały. Konkludując, organ nadzoru w pełni podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz stanowiące przedmiot niniejszego uzasadnienia. Odnosząc się do wniosków Gminy dotyczących: *przeprowadzenia dowodów z treści wpisów do ewidencji gruntów (...), dowodów z treści decyzji o pozwoleniu na budowę oraz oględzin w terenie* organ nadzoru stwierdza, że w analizowanym przypadku wymienione powyżej czynności dowodowe (co do zasady dopuszczalne) nie mogą stanowić elementu prowadzonego postępowania nadzorczego, ponieważ to właśnie kwestionowana przez organ nadzoru uchwała powinna zostać tak skonstruowana (jasno, precyzyjnie, dokładnie i przejrzystie) aby bez konieczności przeprowadzania dodatkowych czynności (dowodów) możliwe było ustalenie (zweryfikowanie) przez adresatów norm zawartych w uchwale, przebiegu dróg gminnych na terenie Gminy Koszarawa.

W tym miejscu organ nadzoru raz jeszcze pragnie podkreślić szczególny charakter badanej uchwały, która z woli ustawodawcy posiada rangę aktu prawa miejscowego. Organ uchwałodawczy jest obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Przekroczenie kompetencji lub niewypełnienie upoważnienia przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono lub nie wypełniono przyznaných kompetencji. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w którym stwierdzono, iż „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących*

nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał."

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

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 XXXIV/167/17 Rady Gminy Koszarawa z dnia 11 września 2017 r. w sprawie uchwalenia załącznika graficznego do uchwały Rady Gminy w Koszarawie z dnia 16 marca 2001 r. Nr XXII/150/01, ustalającego przebieg istniejących dróg gminnych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Gminy Koszarawa