



Katowice, 2014 -09- 22

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE
Biuro Podawcze

List polecony

Data wpływu 25-09-2014

Liczba zał. 0
UM-516286/2014

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 267) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 594 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLV/978/2014 Rady Miasta Gliwice z dnia 21 sierpnia 2014 roku w sprawie zaliczenia niektórych dróg(ulic) zlokalizowanych na terenie miasta Gliwice do kategorii dróg publicznych - gminnych oraz ustalenia ich przebiegu – w części określonej w:

- pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały – w części dotyczącej działki nr 562 - jako niezgodnej z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 260 z późn. zm).
- pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały – w części dotyczącej działki nr 709 - jako niezgodnej z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice zaliczyła drogi do kategorii dróg gminnych. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej „ustawą”. Przebieg dróg przedstawiono w załączniku nr 2 do uchwały.

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.

Jak wynika z dokumentów przesłanych do organu nadzoru przez Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach, Gmina Gliwice nie jest właścicielem części gruntów, przez który przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały, tj. nie jest właścicielem działki nr 562, położonej przy ulicy Szmaragdowej, określonej w pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, jak również działki nr 709, położonej pomiędzy ul. Nad Torami i ul. Dworcową, określoną pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały.

Wobec powyższego podjęcie uchwały w niniejszej sprawie nastąpiło z naruszeniem art. 7 ustawy. Wskazania wymaga stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 28 maja 2009 r. (sygn. akt. I OSK 148/09, LEX nr 574429) zgodnie z którym: „droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie”

1.10.14

VP1

OU: U. A. W. Zbigniew Wygoda

BPR - a/a

Przewodniczący
Rady Miasta Gliwice

Zbigniew Wygoda

Naczelnik Biura Prezydenta
i Rady Miasta

Barbara Chodaczek-Sagan

01 PAZ 2014

Mając na względzie wyżej wskazane okoliczności wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części określonej w *petitum* należy uznać za uzasadnione i konieczne.


Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **1 października 2014 roku.**

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Gliwice,
2. a/a.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Iwona Andruszkiewicz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/978/2014 Rady Miasta Gliwice z dnia 21 sierpnia 2014 roku w sprawie zaliczenia niektórych dróg(ulic) zlokalizowanych na terenie miasta Gliwice do kategorii dróg publicznych - gminnych oraz ustalenia ich przebiegu – w części określonej:

- w pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały oraz w załączniku nr 2 w zakresie dotyczącym ul. Szmaragdowej - jako niezgodnej z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 260 z późn. zm),

- w pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały oraz w załączniku nr 2 w zakresie dotyczącym ul. Nad Torami – jako niezgodnej z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

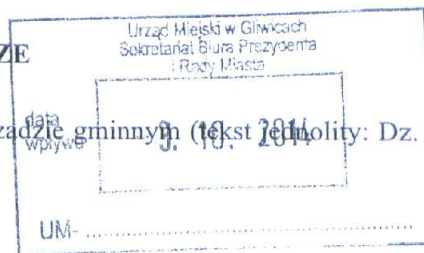
Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice zaliczyła drogi do kategorii dróg gminnych. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej „ustawą”. Przebieg dróg przedstawiono w załączniku nr 2 do uchwały.

Pismem Nr NPII.4130.6.138.2014 z dnia 12 września 2014 r. organ nadzoru zwrócił się, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, do Prezydenta Miasta Gliwice o udzielenie informacji, komu przysługiwało na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, tj na dzień 21 sierpnia 2014 r., prawo własności wszystkich działek przez które przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych.

Z dokumentów przesłanych do organu nadzoru pismem Nr ZDM.410.4.2014 z dnia 18 września 2014 r. przez Panią Elżbietę Tomaszewską - Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach wynika, iż Gmina Gliwice nie jest właścicielem części gruntów, przez który przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały, tj. nie jest właścicielem działki nr 562, w obr. Stare Gliwice, położonej przy ulicy Szmaragdowej, określonej w pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, jak również działki nr 709, w obr. Kłodnica, położonej pomiędzy ul. Nad Torami i ul. Dworcową, określonej w pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały. W załączeniu do ww. pisma przekazano wypisy z rejestru gruntów. Jak wynika z przesłanych wypisów w zakresie dotyczącym działki o nr ewidencyjnym 562 współwłaścicielami tej nieruchomości są osoby fizycznej, co do działki o nr ewidencyjnym 709 - właścicielem jest Zarząd Budynków Miejskich – II Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. zo.o.

Jednocześnie z powyższych wyjaśnień wynika, iż drogi stanowiące przedmiot zaliczenia są i były na dzień podjęcia uchwały drogami urządzonymi oraz funkcjonującymi na zasadach ogólnodostępności i mają charakter uzupełniający w układzie komunikacyjnym miasta. Odnośnie do działki nr 562 w obr. Stare Gliwice trwają



czynności zmierzające do jej nabycia – na wniosek właściciela i za jego zgodą, zaś odnośnie do działki nr 709 w obr. Kłodnica, to fragment tej działki, o którym mowa w przedmiotowej uchwale jest zajęty pod infrastrukturę drogową, zaś podjęta uchwała o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych przyczyniła się do wszczęcia stosownych procedur podziałowych, mających na celu wyłączenie fragmentu faktycznie zajętego pod drogę z całej działki i nabycia go do zasobów Gminy oraz zmianę na użytek „dr” zgodnie z funkcją, którą pełni.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe drogi nie mogą być zaliczone do kategorii dróg gminnych.

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 o drogach publicznych stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. *A contrario* droga gminna nie może stanowić własności osoby prywatnej lub Skarbu Państwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2005 r. sygn. akt III SA/Kr 814/2005, LexPolonica nr 418384, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 697/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, iż w ugruntowanym już „orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r., I OSK 148/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., II SA/Gl 506/09, niepubl. oraz glosę P. Zborniaka do tego ostatniego wyroku, Samorząd Terytorialny nr 5 z 2009 r., s. 75-80). W wyroku z dnia 28 maja 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z dosłownego brzmienia art. 7 ustawy o drogach publicznych wynika, że uchwała o zaliczeniu do dróg gminnych musi dotyczyć dróg gminnych. Do dróg gminnych można zatem zaliczyć drogę, która spełnia przede wszystkim prawne warunki uznania za drogę gminną. Z kolei zgodnie z przepisem art. 1 ustawy o drogach publicznych drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych. Według tej definicji droga publiczna to droga, z której co do zasady może korzystać każdy. Już to wskazuje na to, że droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, gdyż zgodnie z art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił następnie, że z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że droga gminna jest jedną z dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 tej ustawy jednoznacznie stwierdza, że drogi gminne stanowią własność gminy. Zatem droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg gminnych” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt: III SA/Lu 259/1, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Żaden przepis nie przewiduje więc automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz gminy z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/GI 498/08 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Zatem do spełnienia wymogu z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych koniecznym jest (w przypadku, gdy teren pod drogę nie należy do gminy) najpierw uzyskanie prawa własności do takiego terenu, czy to w drodze umowy lub poprzez wywłaszczenie, czy też komunalizację.

Za słusznością przedstawionego wyżej stanowiska przemawiają również inne okoliczności. Obowiązujące przepisy prawa przewidują możliwości pobierania różnych opłat za korzystanie z dróg publicznych np.: za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy), czy też za zajęcie pasa drogowego (art. 40 te samej ustawy). Skoro przepis ustawy przewiduje możliwość pobrania takich opłat za korzystanie z drogi publicznej, a taką niewątpliwie jest droga gminna, to w przedmiotowym przypadku rada ustalałaby wysokość opłat za korzystanie z gruntów niebędących własnością gminy, a gmina czerpałaby korzyści z cudzej własności. Inną kwestią jest ustawianie znaków drogowych i innych urządzeń związanych z organizacją ruchu. Wójt (burmistrz, prezydent) jako zarządca drogi nie mógłby wykonać swoich obowiązków, jako że żaden przepis nie daje mu możliwości ustawienia takich urządzeń na cudzym gruncie, bez zgody właściciela.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, iż z przesłanego przy piśmie Nr ZDM.410.4.2014 z dnia 18 września 2014 r. z wypisu z ewidencji gruntów wynika, że zarówno działka nr 562 obr. Stare Gliwice jak również działka nr 709 obr. Kłodnica oznaczona jest symbolem B oznaczającym, na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) - tereny mieszkaniowe. Tereny oznaczone wspomnianymi działkami ewidencyjnymi nie są zatem drogami.

Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z treścią Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia do użytku gruntowego o nazwie "drogi" zalicza się grunty w granicach pasów drogowych dróg publicznych i dróg wewnętrznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. W szczególności do dróg zalicza się grunty zajęte pod:

- drogi krajowe,
- drogi wojewódzkie,
- drogi powiatowe,
- drogi gminne,
- drogi w osiedlach mieszkaniowych,
- drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użyteczności publicznej,
- place postojowe i manewrowe przy dworcach kolejowych, autobusowych i lotniczych, portach morskich i rzecznych i innych oraz ogólnodostępne dojazdy do ramp wyładowniczych i placów składowych. Grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych, leśnych oraz poszczególnych nieruchomości nie są drogą w rozumieniu rozporządzenia. Grunty te wlicza się do przyległego do nich użytku gruntowego.

Tym samym nie jest możliwe zaliczenie do kategorii dróg publicznych terenu, który nie jest drogą ani w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, ani ustawy z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2010 roku, Nr 30, poz. 163 z późn. zm.).

Wyżej wskazane działki stanowią jedną z części całej drogi, zaliczanej do kategorii dróg gminnych przedmiotową uchwałą. Działka nr 562 bowiem stanowi część ulicy Szmaragdowej, zaś działka nr 709 – część ulicy Nad Torami. Stwierdzenie nieważności uchwały tylko w zakresie dotyczącym działki nr 562 i nr 709 spowoduje, iż zaliczenie do kategorii dróg gminnych dróg noszących nazwę ul. Szmaragdowej i ul. Nad Torami będzie niewykonalne. Z tego też powodu organ nadzoru przedmiotowym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdza nieważność całego pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, dotyczącego ulicy Szmaragdowej i całego pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały, dotyczącego ulicy Nad Torami. W związku ze stwierdzeniem nieważności pkt 2 i pkt 5 załącznika nr 1 do uchwały istnieje konieczność stwierdzenia nieważności załącznika nr 2 w części dotyczącej ulicy Szmaragdowej i ul. Nad Torami, dotyczącej ustalenia przebiegu ww. dróg.

Zauważyć należy, iż wprawdzie pismem z dnia 26 września 2014 r. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji.

Bezspornym jest, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Gliwice zaliczając do kategorii dróg gminnych drogi, które przebiegają przez teren, który nie stanowi wyłącznej własności gminy, rażąco naruszyła art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części określonej w *petitum*.

Tym samym uchwałą Nr XLV/978/2014 Rady Miasta Gliwice z dnia 21 sierpnia 2014 roku w sprawie zaliczenia niektórych dróg(ulic) zlokalizowanych na terenie miasta Gliwice do kategorii dróg publicznych - gminnych oraz ustalenia ich przebiegu, w części określonej w *petitum*, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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.

6.10.14

VP1

U. G. G. G. G. G.

Przewodniczący
Rady Miasta Gliwice

Zbigniew Wygoda

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Gliwice
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a

p. Gacek - a/a ndro.
- BIP
- wydz. / jedn.
Naczelnik Biura Prezydenta
i Rady Miasta