



Znak: P-1.4131.320.2024.AS

Szczecin, 29 października 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/56/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie zmiany przebiegu istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kobylanka.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr VI/56/24 w sprawie zmiany przebiegu istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kobylanka. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 1 października 2024 r.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że jej podjęcie nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy o drogach publicznych¹, polegającym na ustaleniu przebiegu drogi gminnej na drodze niezaliczonej do kategorii drogi publicznej.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kobylanka wskazała m.in. art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (ust. 1), a zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320 z późn. zm.).

(ust. 2). Z przywołanych regulacji jednoznacznie wynika, że ustalenie przebiegu drogi gminnej jest możliwe wyłącznie dla istniejącej drogi gminnej, czyli dopiero po uprzednim jej zaliczeniu do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych.

Przechodząc do analizy uchwały Nr VI/56/24 należy wskazać, że w §1 tego aktu Rada Gminy Kobyłanka postanowiła dokonać zmiany przebiegu drogi gminnej o numerze 4500014Z Jęczydół – do drogi nr 10 zlokalizowanej na terenie gminy Kobyłanka, zaliczonej do kategorii dróg gminnych uchwałą Nr XXXVII/251/09 Rady Gminy Kobyłanka z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych² (przy czym w uchwale Nr VI/56/24 Rada wskazała inne brzmienie tytułu uchwały Nr XXXVII/251/09) i ustalić jej nowy przebieg zgodnie z załącznikiem graficznym do niniejszej uchwały. Z treści uzasadnienia do projektu tej uchwały³ wynika, że w niniejszej sprawie uzyskano pozytywną opinię Zarządu Powiatu Stargardzkiego co do uchwały o nadaniu kategorii drogi gminnej działce nr 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie Jęczydół. Potwierdzeniem tego jest uchwała Nr 137/24 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych na terenie Gminy Kobyłanka. Ponadto, wskazania wymaga, że z załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXVII/251/09 Rady Gminy Kobyłanka z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych⁴ wynika, że droga gminna Jęczydół – do drogi nr 10, oznaczona wówczas numerem 1705Z, w obrębie Jęczydół obejmuje wyłącznie działkę nr 136/3.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy Kobyłanka w nadesłanym w toku postępowania nadzorczego piśmie⁵: *Gmina Kobyłanka zakończyła realizację zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa drogi Morzyczyn-Jęczydół wraz z dwoma bocznymi odcinkami. Zadanie swym zakresem, oprócz budowy drogi gminnej nr 4500014Z obejmowało również budowę drogi zlokalizowanej na działce nr 136/1 i części działki 139/2 w obrębie Jęczydół. Zadanie było dofinansowane środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Zgodnie z wymogami dofinansowania niezbędne stało się zaliczenie zmodernizowanych wymienionych wyżej odcinków dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych. Ponieważ działka nr 136/1 i działka nr 139/2 nie mają ustanowionej kategorii drogi (są drogami wewnętrznymi), a stanowią naturalne przedłużenie drogi gminnej nr 4500014Z /Jęczydół – do drogi nr 10/ postanowiono o zmianie jej przebiegu poprzez włączenie*

² Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 75, poz. 1983.

³ <https://rada.kobylanka.pl/pliki/kobylanka/zalaczniki/206/projekt-53-24.pdf>

⁴ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 73, poz. 1983.

⁵ Pismo z dnia 23 października 2024 r., znak: DR.7211.15.2024.AM.

zmodernizowanych odcinków, tj. działki nr 136/1 i części działki nr 139/2 do istniejącej drogi gminnej nr 4500014Z. Włączenie działki nr 136/1 i części działki nr 139/2 do przebiegu drogi gminnej spowodowało zmianę jej przebiegu i jednocześnie zaliczenie ich do kategorii dróg publicznych (drogi wewnętrzne nie mogą być przecież odcinkami składowymi drogi publicznej). Zgodnie z art. 7 ust. 2 Zarząd Powiatu Stargardzkiego pozytywnie zaopiniował zaliczenie do kategorii dróg gminnych drogi zlokalizowanej na działkach nr 136/1 i części działki nr 139/2 w obrębie Jęczydół, natomiast ustalenie istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały Rady Gminy.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia, treść uzasadnienia do projektu uchwały Nr VI/56/24 i brzmienie §1 uchwały Nr 137/24 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych na terenie Gminy Kobylanka, uznać należy, że wolą organów Gminy Kobylanka była nie tylko zmiana przebiegu drogi nr 4500014Z Jęczydół – do drogi nr 10, lecz również zaliczenie drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie ewidencyjnym Jęczydół do kategorii drogi publicznej, co jednak nie wynika z podjętej przez Radę Gminy Kobylanka uchwały Nr VI/56/24.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi i w takim zakresie posiada walor normatywności⁶, a z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy też odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym.⁷ Zatem - mając na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, podniósł, że *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw* - stwierdzić należy, że prawodawca powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Nie można zatem domniemywać, że mocą kwestionowanej uchwały Nr VI/56/24 doszło do zaliczenia drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie ewidencyjnym Jęczydół do kategorii dróg gminnych.

⁶ Por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok WSA w Gliwicach dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/GI 452/21.

⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 z późn. zm.).

Nieuprawniony jest także, wyrażony w piśmie Wójta Gminy Kobylanka z dnia 23 października 2024 r., pogląd jakoby zaliczenie ww. odcinków dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych nastąpiło wyłącznie wskutek wydania przez Zarząd Powiatu Stargardzkiego pozytywnej opinii w tej sprawie. W myśl bowiem art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, zaś zarząd właściwego powiatu pełni w tej procedurze wyłącznie charakter organu opiniującego, a nie stanowiącego.

Reasumując, w świetle art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych Rada Gminy Kobylanka uprawniona jest do ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych, w tym do zmiany ich przebiegu, zatem wszystkie odcinki drogi, której ustalany jest przebieg (także włączane nowe odcinki dróg), muszą należeć do kategorii dróg gminnych. Tymczasem, odcinki drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie ewidencyjnym Jęczydół nie zostały przez Radę Gminy Kobylanka zaliczone do kategorii dróg gminnych, zatem ustalenie przebiegu drogi gminnej nr 4500014Z Jęczydół – do drogi nr 10 przez teren ww. działek jest niedopuszczalne.

Wobec przedstawionej powyżej argumentacji stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/56/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie zmiany przebiegu istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kobylanka jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Kobylanka
- 2) a. a.