



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 2595

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.81.2025.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 106/XII/25 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 12 maja 2025 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu.

UZASADNIENIE

W dniu 12 maja 2025 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę Nr 106/XII/25 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu. Przedmiotowy akt wpłynął do organu nadzoru w dniu 15 maja 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” 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. Stosownie do 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 stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

W wyroku z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 148/09 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż 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. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również, 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. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 259/10).

W świetle 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 459/15).

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 w zw. z art. 2a ust. 2 ustawy.

W dniu 16 maja 2025 r. organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Ciechanowca o udzielenie informacji czy podana w § 1 aktu działka stanowiąca wymienioną w uchwale drogę jest własnością Gminy Ciechanowiec. W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 21 maja 2025 r. otrzymano informację, iż właściciel wskazanej działki jest nieustalony, a gmina Ciechanowiec jest użytkownikiem drogi wewnętrznej.

Opierając się na nadesłanych do organu nadzoru informacjach, należy stwierdzić, iż przeznaczona do zaliczenia przez Radę Miejską w Ciechanowcu działka o nr ewid. 1381/2 nie stanowi własności Gminy Ciechanowiec. Przedmiotowa działka nie ma ustalonego właściciela, a Gmina Ciechanowiec jest jedynie jej użytkownikiem. Zatem powyższe działania dotyczące zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, nie mogą zostać uznane za prawidłowe.

Jednocześnie dodać należy, że powyższej wady prawnej uchwały nie sanuje fakt wydania przez Zarząd Powiatu Wysokomazowieckiego pozytywnej opinii w sprawie zaliczenia ww. drogi do kategorii dróg gminnych. Należy bowiem wskazać, że opinia właściwego zarządu powiatu w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, choć jest niezbędnym elementem procedury zmierzającej do podjęcia przez radę gminy właściwej uchwały, nie ma wiążącego charakteru. Tym samym, wydanie przez Zarząd Powiatu Wysokomazowieckiego pozytywnej opinii co do zaliczenia kwestionowanej działki, do kategorii dróg gminnych nie świadczy o zgodności z prawem analizowanej uchwały. Organ nadzoru podkreśla, że uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie (vide: wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 708/14).

Podsumowując powyższe, ustalenie przebiegu drogi gminnej publicznej powinno być poprzedzone czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, zaś uchwała, mocą której organ stanowiący zalicza do dróg gminnych drogę, nie będącą własnością gminy, istotnie narusza prawo.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska