



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 3 października 2024 r.

Poz. 4179

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.336.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 października 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- §1 pkt 3, § 2 w części podania numeru załącznika graficznego „3” oraz załącznika nr 3 do uchwały nr V/33/2024 Rady Gminy w Radymnie z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy w Radymnie (dalej: Rada Gminy) w dniu 28 sierpnia 2024 r. podjęła uchwałę nr V/33/2024 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2024 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje §1 pkt 3, § 2 w części podania numeru załącznika graficznego „3” oraz załącznika nr 3 d tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 12 sierpnia 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w w/w części. Jednocześnie w przedmiotowym zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego organ nadzoru wezwał do przedłożenia dokumentów wykazujących prawo własności Gminy Radymno do nieruchomości stanowiącej działkę o nr ewid. 3316, położonej w miejscowości Ostrów. W dniu 27 września 2024 r. do organu nadzoru zostały doręczone wyjaśnienia z dnia 26 września 2024 r., w których Gmina Radymno podniosła, że na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191 z późn. zm.) nastąpiło według niej nabycie z mocy prawa własności do nieruchomości stanowiącej działkę o nr ewid. 3316, położonej w miejscowości Ostrów. Gmina Radymno do w/w pisma załączyła zaświadczenie Starosty Jarosławskiego z dnia 24 września 2024 r. Wskazane w nim zostało, że według stanu na dzień 27 maja 1990 r. właścicielem lub władającym gruntem będącym działką o nr ewid. 3316, jednostka rejestrowa nr 17, położoną w Ostrowie, Gmina Radymno była: „Rada Narodowa Miasta i Gminy w Radymnie Mienie wiejskie Drogi dojazdowe”.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2a ust. 2 i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

W §1 pkt 3 analizowanej uchwały Rada Gminy uregulowała, że zalicza się do kategorii dróg gminnych drogę położoną na terenie Gminy Radymno – Ostrów „Na Górze” o łącznej długości 878 m.b., która stanowi dz. nr 3316 w miejscowości Ostrów. Przedmiotowa nieruchomość objęta jest księgą wieczystą o numerze

PR1J/00106431/7. Zgodnie z wpisem w jej dziale II, właścicielem działki nr 3316, położonej w miejscowości Ostrów jest Skarb Państwa – Starosta Jarosławski.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba wskazać, że według art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, 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, o czym mowa w art. 7 ust. 2 tej ustawy. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy w myśl art. 7 ust. 3 w/w ustawy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym do dróg gminnych nie może być zaliczona droga, która nie jest własnością gminy. Konieczną przesłanką do podjęcia przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Droga, która nie jest własnością gminy, nie może być bowiem drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. Wobec tego uchwała, którą zalicza się do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że tylko droga spełniająca warunki zaliczenia do dróg publicznych może być zaliczona do dróg gminnych. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2014 r. o sygn. akt I OSK 708/14 i z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2846/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 grudnia 2010 r. o sygn. akt III SA/Lu 259/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 6 marca 2013 r. o sygn. akt II SA/Bd 1209/12).

Zaznaczenia również wymaga, że w przedmiotowej sprawie przedłożone dokumenty w trakcie postępowania nadzorczego przez Gminę Radymno, zdaniem organu nadzoru, nie obaliły domniemania z art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2023 r. poz. 1984 ze zm.), który stanowi: „domniemywa się, że prawo jawne z *księgi wieczystej* jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym.” W orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, że kwestia przeprowadzenia dowodu przeciwko domniemaniu, wynikającemu z treści wpisu ujawnionego w księdze wieczystej jest zagadnieniem prawa cywilnego. Przyjęcie poglądu odmiennego, polegającego na tym, że domniemanie, wynikające z art. 3 ust. 1 w/w ustawy mogłoby być obalone także w postępowaniu administracyjnym, prowadziłyby do sytuacji, w której w istocie rzeczy organ administracji publicznej zastępowałby sąd powszechny bo wydawałby rozstrzygnięcie w kwestii zastrzeżonej dla postępowań cywilnych. Sytuacja taka nie jest zaś oczywiście prawnie dopuszczalna. Tym samym organ nie ma możliwości, aby w toku postępowania, jakie przed nim się toczy, dokonywać odmiennych ustaleń prawnych od tych, jakie wynikają z prawomocnych orzeczeń sądowych, w tym z wpisów dokonanych w księdze wieczystej (tak w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2023 r. o sygn. akt I OSK 1132/22 oraz z dnia 23 maja 2023 r. o sygn. akt I OSK 3333/19).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na fakt, że Gmina Radymno wobec działki podanej w §1 pkt 3 analizowanej uchwały nie przeprowadziła postępowania komunalizacyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. Niemniej warto jednak wskazać na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione w wyroku z dnia 13 listopada 2020 r. o sygn. akt I OSK 3116/18, że dług którego dopóki nie zostanie zakończone postępowanie komunalizacyjne prawomocną decyzją wojewody, nie ma możliwości dokonania zmiany wpisu w księdze wieczystej. Dopiero taka decyzja otwiera gminie, jako właścicielowi, drogę do swobodnego dysponowania mieniem i składania w odniesieniu do niego oświadczeń woli na zewnątrz. Nieuzyskanie decyzji komunalizacyjnej uniemożliwia gminie skuteczne powoływanie się na nabycie mienia.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

**Magdalena Kryczka**