



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 5162

WYROK NR II SA/RZ 634/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 października 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ WSA Paweł Zaborniak Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 października 2025 r. sprawy ze skargi Leopolda Lubasa na uchwałę Rady Gminy Świlcza z dnia 28 lutego 2012 r. nr XVIII/137/2012 w przedmiocie zaliczenia dróg położonych w miejscowości Świlcza do kategorii dróg gminnych I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 3567; II. zasądza od Gminy Świlcza na rzecz skarżącego Leopolda Lubasa kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uzasadnienie Przedmiotem skargi Leopolda Lubasa (dalej: "skarżący"), zastępowanego przez zawodowego pełnomocnika – adwokata, jest uchwała Rady Gminy Świlcza (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia nr XVIII/137/2012 Rady Gminy Świlcza z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zaliczenia dróg położonych w miejscowości Świlcza do kategorii dróg gminnych (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego 2012 r. poz 634). Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.; dalej: "u.d.p.") oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") oraz po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Rzeszowskiego. W § 1 uchwały Rada postanowiła o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych dróg położonych w miejscowości Świlcza na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Świlcza i oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki Nr: 4827, 4203/2, 699, 1894/1, 4776/1, 4747/9, 106, 306/1, 4694/53, 4694/55, 4776/3, 4805/1, 4805/3, 1294, 2289, 2341, 2367, 2440, 2459, 2868, 2911, 2925, 2957, 3325/1, 3342, 3387, 3444/2, 3532, 3546, 3553, 3594, 3742, 3748, 3758, 4772, 3517/1, 1609/4, 1609/6, 4128/1, 4213/6, 4240/1, 4240/3, 4169/6 i 3567, których przebieg i granice określa mapa stanowiąca załącznik do uchwały. Zgodnie z § 2, wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy. W dniu 12 lutego 2025 r. skarżący wystąpił do Rady z wezwaniem do usunięcia prawa, podnosząc, że działka nr 3567 położona w Świlczy nie stanowi własności Gminy Świlcza. Działka ta nie jest objęta księgą wieczystą, natomiast z wypisu z rejestru gruntów wynika, że działka jest we władaniu Gminy Świlcza. Nie ma więc żadnych dokumentów potwierdzających prawo własności Gminy Świlcza do tej działki. Tymczasem konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Następnie pismem z dnia 10 kwietnia 2025 r. skarżący wywiódł skargę na opisaną wyżej uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, zarzucając naruszenie: 1. art. 7 ust. 1 u.d.p., ponieważ uchwała o zaliczeniu działki nr 3567 położonej w Świlczy do dróg gminnych została podjęta w sytuacji, gdy nie ma żadnych dokumentów wskazujących na fakt, aby Gmina Świlcza była właścicielem tej działki; 2. art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w zw. z art. 64 Konstytucji RP, poprzez naruszenie prawa własności skarżącego, gdyż część jego działek nr 3560/1

i 3560/2 wchodzi w działkę 3567, a zatem to skarżący jest właścicielem działki nr 3567 na wysokości działek 3560/1 i 3560/2, a nie Gmina Świlcza. W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny, ponieważ do fizycznie istniejącej drogi gminnej zaliczyła część działek stanowiących jego własność, tj. działki 3560/1 i 3560/2. Na wykazanie tych okoliczności załączył odpis z księgi wieczystej nr RZ1Z/00025625/4, na fakt, że prawo własności działki nr 3560/2 przysługiwało Katarzynie Wajda; kopię prawomocnego postanowienia Sądu Rejonowego w Rzeszowie XI Wydział Cywilny z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt XI Ns 417/14, w sprawie o dział spadku po Katarzynie Wajda, na fakt, że skarżący jest obecnie właścicielem działki nr 3560/2 oraz odpis księgi wieczystej nr RZ1Z/00019686/4, na potwierdzenie prawa własności działki nr 3560/1. Skarżący wskazał ponadto, że również z wykazu synchronizacyjnego oraz mapy do celów prawnych wynika, że błędnie utworzono działkę 3567 z części działek nr 3560/1 i 3560/2, stanowiących własność skarżącego. Wyjaśnił, że w chwili obecnej pod sygn. G.6620.12.1.2025 toczy się przed Starostą Rzeszowskim sprawa o wykazanie zmian w ewidencji gruntów i budynków w związku z bezprawnym włączeniem działek nr 3560/1, 3560/2 do działki nr 3567. W decyzji wydanej przez Starostę w dniu 29 stycznia 2025 r. skarżący dowiedział się, że działka nr 3567 stanowi drogę gminną, dlatego skierował do Rady wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, na które do dnia dzisiejszego nie otrzymał odpowiedzi. Skarżący nadmienił, że Gmina Świlcza w dniu 16 czerwca 2017 r., a więc po pięciu latach od podjęcia zaskarżonej uchwały, wystąpiła do Sądu Rejonowego w Rzeszowie I Wydział Cywilny z wnioskiem o zasiedzenie działki nr 3567 (stanowiącej zgodnie z uchwałą drogę gminną). Postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2022 r., sygn. akt INs 529/17, Sąd Rejonowy w Rzeszowie I Wydział Cywilny oddalił wniosek Gminy, a postanowienie Sądu Okręgowego w Rzeszowie V Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 21 marca 2023 r., sygn. akt V Ca 956/22, utrzymało orzeczenie Sądu I instancji, oddalając apelację Gminy Świlcza. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, ewentualnie o odrzucenie skargi z uwagi na brak interesu prawnego po stronie skarżącego oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Organ wskazał, że działka nr 3567 położona w Świlczy, obręb nr 0008 obecnie figuruje w ewidencji gruntów i budynków jako nieruchomość znajdująca się we władaniu samoistnym Urzędu Gminy Świlcza. Z kolei zgodnie z decyzją Starosty Rzeszowskiego nr G.6620.12.1.2025 z dnia 29 stycznia 2025 r., w sprawie odmowy dokonania aktualizacji danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków skarżącemu odmówiono dokonania wpisu poprzez wpisanie go jako władającego na zasadach posiadania samoistnego częścią działki nr 3567, z uwagi na fakt, że w sprawie przyznawania uprawnień i praw w sferze prawa cywilnego właściwe są sądy powszechne a nie organy administracyjne. W decyzji zawarta została m.in informacja, że od 1977 r. w rejestrze grantów, działka nr 3567 (droga) została wpisana na rzecz Urzędu Gminy Świlcza jako władającego. Dane podmiotowe jak i przedmiotowe działki nr 3567 nie uległy zmianie. W ocenie Rady za oddaleniem skargi przemawia fakt, że organ nadzoru kontrolując uchwałę po jej wydaniu nie stwierdził wad istotnych jak i nieistotnych uchwały i nie zaskarżył jej również do sądu administracyjnego, co pozwala stwierdzić że w dniu uchwalenia była ona zgodna z obowiązującym stanem prawnym. Zdaniem Rady w przedmiotowej sprawie nie można również mówić o naruszeniu, prawa skutkującym koniecznością uchylenia uchwały, bowiem na działce nr 3567 będącej w posiadaniu samoistnym Gminy, od jej powstania, realizowane były prace polegające na uzupełnieniu ubytków kruszywem łamanym, naturalnym. Organ wskazał, że w 2014 r. wykonano nawierzchnię bitumiczną na odcinku ok. 0,150 km (odcinek od drogi gminnej nr 108769 R w kierunku zachodnio-południowym) z pominięciem fragmentu przy działkach nr 3560/1, 3560/2, z uwagi na to, że skarżący wskazywał siebie jako właściciela fragmentu drogi gminnej dz. nr ew. 3567 na wysokości ww. działek. Na chwilę obecną Gmina nie przeprowadzała żadnych prac polegających na polepszaniu jakości nawierzchni spornego odcinka drogi. Obecnie na odcinku 0,150 km jest użytkowana przez mieszkańców, w zimie odśnieżany i odladzany jest cały odcinek drogi celem komfortowego wyjazdu na drogę gminną nr 108767 R. Skarżący nie wykonuje żadnych prac na spornym odcinku drogi, które miałyby świadczyć o wykonywaniu uprawnień właścicielskich wobec przedmiotowego odcinka. Ponadto, co istotne w sprawie, działka drogowa 3567 od początku istnienia była remontowana i utrzymywana głównie przez okolicznych mieszkańców. Zdaniem organu skarżący nie wykazał swojego interesu prawnego do zaskarżenia całej uchwały, która zwiera również uregulowania dotyczące zaliczenia do kategorii dróg gminnych innych nieruchomości oprócz działki nr 3567. Ponadto skarżący w żadnej mierze nie wykazał, że zliczenie całej działki 3567 do kategorii dróg gminnych narusza jego interes w jakimkolwiek zakresie. Skarżący jest jedynie właścicielem działek o nr 3560/1 i 3560/2, a działki te jedynie w części utworzyły drogę nr 3567. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Skarga jest zasadna. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Świlcza nr XVIII/137/2012 z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie zaliczenia dróg położonych w miejscowości Świlcza do kategorii dróg gminnych, w zakresie działki o nr ewid. 3567, w oparciu o przepis art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r.,

nr 19, poz. 115 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z póź. zm.); po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Rzeszowskiego. W dniu 15 marca 2012 r. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego pod pozycją 634 i stała się częścią obowiązującego prawa. Wojewoda Podkarpacki jako organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały jak również nie skierował skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Podstawą skargi wniesionej przez Leopolda Lubasa jest zarzut, że zaliczenie działki nr 3567 do kategorii dróg gminnych nastąpiło z naruszeniem prawa, gdyż Gmina nie wykazała do niej prawa własności. Skarżący wskazał, że jest właścicielem działek o nr 3560/1 i 3560/2 z których części powstała przedmiotowa droga. Warunki formalne skargi zostały przez skarżącego spełnione. Badając formalną dopuszczalność jej wniesienia należy podnieść, iż jest to skarga wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wobec zaskarżenia uchwały z dnia 28 lutego 2012 r. nr 647/XXVIII/20001 w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych, nie ma do niej zastosowania przepis art. 53 ustawy Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi w obecnie obowiązującym brzmieniu, tj. zwalniający podmiot skarżący od uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Zgodnie bowiem z art. 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9 czyli ustawy o Postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia niniejszej ustawy, czyli po dniu 1 czerwca 2017 r. Wobec tego, iż zaskarżona uchwała przyjęta została w 2012 r., skarżący pismem z dnia 12 lutego 2025 r., które wpłynęło do adresata w dniu 14 lutego 2025 r., wezwał Radę Gminy do usunięcia naruszenia prawa. Organ nie ustosunkował się do powyższego pisma, stąd skarga została złożona w ustawowym terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa zgodnie z art. 53 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 czerwca 2017 r. Rozważając z kolei legitymację skarżącego do wniesienia skargi wskazać należy, że zgodnie z przywołanym powyżej art. 101 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Przepis ten uzależnia dopuszczalność skargi od wykazania przez stronę skarżącą naruszenia przez uchwałę jej interesu prawnego lub uprawnienia. Skarga wniesiona w tym trybie nie ma bowiem charakteru *actio popularis*, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podmiot wnosząc skargę na uchwałę musi wykazać, że narusza ona jego interes prawny. Chodzi przy tym o takie naruszenie, które ma charakter bezpośredni, obiektywny, zindywidualizowany i realny, a zatem gdy naruszony interes prawny ma oparcie w przepisie prawa materialnego. W sprawie bezsporny jest fakt, że Gmina do fizycznie istniejącej drogi gminnej zaliczyła część działek stanowiących własność skarżącego, a to działki 3560/1 i 3560/2, które to prawo własności wynika z ksiąg wieczystych oraz postanowień sądowych. Także z wykazu synchronizacyjnego oraz mapy do celów prawnych wynika, że błędnie utworzono działkę 3567 z części działek nr 3560/1 i 3560/2, stanowiących własność skarżącego. Dowód: odpis księgi wieczystej nr RZ1Z/00025625/4, na fakt, że prawo własności działki nr 3560/2 przysługiwało Katarzynie Wajda, a obecnie po uregulowaniu spraw spadkowych skarżącemu Leopoldowi Lubas; kserokopia prawomocnego postanowienia Sądu Rejonowego w Rzeszowie XI Wydział Cywilny z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt XI Ns 417/14, w sprawie z wniosku Leopolda Lubas o dział spadku po Katarzynie Wajda, na fakt, że skarżący jest obecnie właścicielem działki nr 3560/2; odpis księgi wieczystej nr RZ1Z/00019686/4, na fakt, że prawo własności działki nr 3560/1 przysługuje skarżącemu Leopoldowi Lubas; wykaz synchronizacyjny, na fakt wykazania błędów w ewidencji gruntów i budynków; mapa do celów prawnych, na fakt wykazania błędów w ewidencji gruntów i budynków. Gmina Świlcza w dniu 16 czerwca 2017 r., a więc 5 lat po podjęciu zaskarżonej uchwały, wystąpiła do Sądu Rejonowego w Rzeszowie I Wydział Cywilny z wnioskiem o zasiedzenie działki nr 3567 (stanowiącej zgodnie z uchwałą drogę gminną). Sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt I Ns 529/17. Postanowieniem z dnia 05 sierpnia 2022 r., sygn. akt I Ns 529/17, Sąd Rejonowy w Rzeszowie I Wydział Cywilny oddalił wniosek Gminy Świlcza, a postanowienie Sądu Okręgowego w Rzeszowie V Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 21 marca 2023 r., sygn. akt V Ca 956/22, utrzymało orzeczenie Sądu I instancji, oddalając apelację Gminy Świlcza. Tym samym sama Gmina Świlcza potwierdziła fakt braku po swojej stronie prawa własności odnośnie działki nr 3567. Dowód: 1. postanowienie Sądu Rejonowego w Rzeszowie I Wydział Cywilny z dnia 5 sierpnia 2022 r., sygn. akt I Ns 529/17 wraz z pisemnym uzasadnieniem, na fakt oddalenia wniosku Gminy Świlcza o zasiedzenie działki nr 3567; 2. postanowienie Sądu Okręgowego w Rzeszowie V Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 21 marca 2023 r., sygn. akt V Ca 956/22, na fakt oddalenia apelacji Gminy Świlcza. Dokonując analizy przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem należy stwierdzić, że działka nr 3567 położona w Świlczy nie stanowi własności Gminy. Działka ta nie jest objęta księgą wieczystą, a z wypisu

z rejestru gruntów wynika, że działka jest we władaniu Gminy Świlcza. A zatem nie ma żadnych dokumentów potwierdzających prawo własności Gminy Świlcza do tej działki. Dowód: wypis z rejestru gruntów na działkę nr 3567, na fakt, że działka 3567 jest we władaniu Gminy Świlcza, czyli Gmina Świlcza nie jest jej właścicielem. W odpowiedzi na skargę organ przyznał, że działka nr 3567 położona w Świlczy powstała m.in. w części działek nr 3560/1 i nr 3560/2 własności skarżącego. Na rozprawie w dniu 15 października 2025 r. pełnomocnik organu przyznał, że Gmina Świlcza nie ma żadnego tytułu własności do działki nr 3567 poł. w Świlczy. Fakt ten znajduje potwierdzenie w opisanych wyżej dokumentach, w tym geodezyjnych, przedłożonych przez skarżącego. Powyższe przesądza o tym, że włączenie nieruchomości stanowiących własność skarżącego do działki nr 3567, która skarżoną uchwałą uzyskała status drogi publicznej narusza w oczywisty sposób jego własność. Z tą chwilą bowiem powstały skutki, o których mowa w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 889), dalej u.d.p. Zgodnie z art. 2a u.d.p. drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (ust. 1), a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (ust. 2). Konsekwencją rozstrzygnięcia o publicznoprawnym charakterze własności dróg publicznych jest wyłączenie ich z obrotu prawnego. Ponieważ drogi publiczne stanowią rzeczy wyłączone z obrotu powszechnego, nie mogą one być zbyte ani podlegać egzekucji, jak również za bezwzględnie wykluczone należy uznać ustanowienie lub istnienie hipoteki na nieruchomości stanowiącej drogę publiczną. Tezę tę potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie: art. 2a u.d.p. określa strukturę własnościową dróg publicznych w sposób niedopuszczający wyjątków. Z przepisu tego wynika zarazem zakaz przenoszenia własności dróg publicznych na rzecz podmiotów innych niż wymienione w tym przepisie. A zatem z woli ustawodawcy drogi publiczne zostały zaliczone do kategorii rzeczy o ograniczonym obrocie. Jedyna dopuszczalna forma obrotu nieruchomościami zajętych pod drogi publiczne może polegać na przenoszeniu własności między podmiotami wymienionymi w art. 2a u.d.p., wyłącznie w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii (por. wyrok NSA z dnia 29 września 2021 r., I OSK 4444/18, LEX nr 3246989). Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że niedopuszczalne jest zasiedzenie gruntu będącego częścią drogi publicznej, wyznaczonego liniami granicznymi pasa drogowego, obejmującego pasy awaryjnego postoju, pasy przeznaczone dla ruchu pieszych, zatoki i pasy dzielące jezdnie oraz pobocza jezdni, także wtedy, gdy nie zostały utwardzone i zagospodarowane jako chodniki lub ścieżki (por. postanowienie SN – Izba Cywilna z dnia 28 marca 2019 r., III CSK 73/17, OSNC 2020/2, poz. 20). Powyższe publiczno-prawne ograniczenia w dysponowaniu prawem własności nieruchomości drogowych mają na celu zagwarantowanie powszechnego dostępu do tych dróg (res omnium communes). Droga publiczna nie może przejść na własność innego podmiotu niż właściwy podmiot publiczny i zawsze może służyć wyłącznie celom publicznym. Dopiero pozbawienie drogi charakteru drogi publicznej umożliwia wprowadzenie jej do obrotu cywilnoprawnego. Nieusprawiedliwiony, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, pozostaje zarzut organu, iż uchwała podjęta przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie może naruszać interesu prawnego właściciela nieruchomości, jeżeli ten nabył prawo własności nieruchomości po wejściu w życie danej uchwały, obejmującej zakresem swojego obowiązywania tę nieruchomość. Literalna, celowościowa i funkcjonalna wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. nie pozwala łączyć legitymacji skargowej wyłącznie z prawem własności istniejącym w dacie uchwalenia danego aktu prawa miejscowego. Okoliczność, że skarżący nie był właścicielem nieruchomości w dniu wejścia w życie skarżonej uchwały nie oznacza, iż nie narusza ona jego interesu prawnego. Uchwała w sposób ciągły, w okresie jej obowiązywania, kształtuje status objętych nią nieruchomości, a tym samym wpływa to bezpośrednio na treść prawa własności – w kontekście zarzutów skargi - aktualnego właściciela. Dla oceny legitymacji procesowej istotne znaczenie ma okoliczność, czy zaskarżona uchwała narusza interes prawny aktualnego właściciela nieruchomości. Nabywca nieruchomości wstępuje bowiem - jako następca prawny - w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym, w tym może korzystać z uprawnień przewidzianych w art. 101 ust. 1 u.s.g., o ile poprzedni właściciel nieruchomości z nich nie skorzystał. Dotychczasowy właściciel wraz ze zbyciem nieruchomości traci bowiem na rzecz nowego właściciela, będącego jego następcą prawnym, niezrealizowane uprawnienie z art. 101 ust. 1 u.s.g. Z dniem zbycia nieruchomości legitymacja skargowa w zakresie uprawnień, z których zbywca nieruchomości nie skorzystał, przechodzi na nabywcę. Przechodząc do realiów niniejszej sprawy wydawałoby się, że interes prawny skarżącego dotyczy tylko tej części działki nr 3567 objętej skarżoną uchwałą, w jakiej stanowi ona część działek skarżącego nr 3560/1 i nr 3560/2. Jak już wyżej wspomniano działka drogowa nr 3567 powstała w całości z nieruchomości osób prywatnych. W realiach niniejszej sprawy oznaczałoby to – po uwzględnieniu skargi w granicach tak rozumianego interesu prawnego – dokonywanie podziału działki nr 3567 na działki stanowiące własność skarżącego i pozostałą część – także prywatną, ale która utrzymywałaby status drogi granicznej. Sąd nie podziela tego stanowiska. W art. 101 ust. 2 u.s.g. dopuszczono możliwość tylko jednokrotnej kontroli przez sąd administracyjny legalności aktu skarżonego na podstawie art. 101u.s.g. To

ograniczenie oparte jest na założeniu, że oddalając wcześniejszą skargę, sąd administracyjny dokonał już oceny legalności skarżonego aktu, nie ma więc potrzeby (ani możliwości) dokonywania ponownej kontroli tego samego. Użyte w art. 101 ust. 2 u.s.g. sformułowanie "w sprawie", odmawia prawa do wniesienia ponownej skargi na ten sam akt. Pojęcie sprawy rozumieć należy przedmiotowo, jako sprawę danej uchwały lub zarządzenia, a nie podmiotowo, tj. jako sprawę zainicjowaną przez danego skarżącego. Skarga z art. 101 u.s.g. dotyczy przede wszystkim aktów generalnych, powszechnie obowiązujących lub skierowanych do wielu podmiotów, trudno więc przyjąć, by każdy z tych podmiotów mógł osobno wносить skargę. Co ważniejsze, jest to spójne z ogólnymi zasadami sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne. Sąd nie jest związany granicami skargi (art. 134 § 1 P.p.s.a.), a zatem kontroli sądowej podlega cały zaskarżony akt, niezależnie od tego, jakie zarzuty co do jego niezgodności z prawem powołał w skardze skarżący. Kontrolując legalność uchwał lub zarządzeń, sądy administracyjne działają jako sądy nad prawem, korzystając z kompetencji analogicznych do tych, jakie w odniesieniu do innych rodzajów źródeł prawa posiada Trybunał Konstytucyjny. Ochrona sądowa jest skierowana na osiągnięcie stanu zgodnego z obiektywnym porządkiem prawnym. Celem rozstrzygnięcia sądowego jest zapewnienie legalności działania administracji, a nie dokonanie oceny, że nie narusza on interesu prawnego skarżącego, co zostało podkreślone przez wyłączenie zakazu orzekania na niekorzyść skarżącego w sytuacji stwierdzenia przez sąd wady nieważności skarżonego aktu (art. 134 § 2 P.p.s.a.). Z art. 153 P.p.s.a. zaś wynika, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia. Wyrok sądu obowiązuje erga omnes. Ponowne rozstrzygnięcie przez sąd byłoby orzekaniem w tej samej sprawie, gdyż postępowanie byłoby prowadzone w oparciu o to samo kryterium, tj. zgodności z prawem (gdyż sąd nie stosuje kryterium naruszenia indywidualnego interesu prawnego). Dopuszczenie możliwości składania kolejnych skarg na akty gminy, które już stanowiły przedmiot kontroli sądowej, "prowadziłoby do naruszenia zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji), a przez stan niepewności prawa ograniczałoby zdolność gminy do wykonywania zadań publicznych. Godziłoby równocześnie w prawa ogółu obywateli – tych osób lub ich grup, które nie mogłyby uzyskać realizacji ich interesu prawnego lub uprawnień gwarantowanych zaskarżaną uchwałą". Z tych powodów nie można zatem podzielić poglądu, że orzeczenie w "sprawie" to rozstrzygnięcie o konkretnych interesach lub uprawnieniach naruszonych przez uchwałę (por. A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002, s. 140; G. Już [w:] *Ustawa...*, red. A. Szewc, 2000, s. 482; por. także linię orzeczniczą dopuszczającą kolejną skargę na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego "w granicach, w jakich nie była rozpoznana wcześniej, tj. naruszenia indywidualnego interesu skarżącego", np. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09, LEX nr 557032). – tak słusznie Paweł Chmielnicki (red.) ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz do art. 101 – Dorota Dębek, Opublikowano WKP2022. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych, stanowi przepis art. 7 ust. 1 i 2 u.d.p., w myśl którego: 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). Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2). Jednak 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. Wynika to z art. 2a u.d.p.: 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. Wejście w życie uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych nie powoduje automatycznego przejścia prawa własności terenu pod drogę na gminę - jako że ustawodawca nie wprowadził do przepisów takiego skutku. Zatem do spełnienia wymogu z przepisu art. 2a u.d.p. koniecznym jest (w przypadku, gdy teren pod drogę nie należy do gminy) uzyskanie prawa własności do takiego terenu, w drodze umowy lub poprzez wywłaszczenie, czy też komunalizację. Z powyższych regulacji jednoznacznie wynika, że droga publiczna nie może być własnością innych osób (fizycznych czy prawnych) niż gmina, której organ stanowiący dokonuje aktu zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. Zaprezentowane powyżej stanowisko Sądu jest spójne z ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 708/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) 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 współżycia 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 (por. także: wyrok NSA z 25 listopada 2015 r., I OSK 2030/15, wyrok NSA z 17 lutego 2016 r., I OSK 3152/15, wyrok WSA we Wrocławiu z 11 kwietnia 2018 r., III SA/Wr 69/18, wyrok WSA w Rzeszowie z 24 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1318/17, wyrok WSA w Gliwicach z 26 lutego 2019 r., II SA/Gl 1021/18, wyrok WSA w Gliwicach z 31 maja 2019 r., II SA/Gl 208/19, wyrok WSA w Kielcach z 13 lutego 2020 r., II SA/Ke 1171/19, wyrok NSA z 14 lipca 2020 r., I OSK 2846/19; Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Zauważyć należy, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, konieczność jego ochrony wynikająca z art. 39 u.d.p., powstanie obowiązków związanych z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 u.d.p.). Charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego w oparciu o art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wreszcie status drogi może przesądzać o zaistnieniu odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, czy nawet odpowiedzialności karnej, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej przestępstwa. Tylko zatem zgodne z prawem i z poszanowaniem prawa własności zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych będzie warunkowało prawidłowe jej wykonanie i właściwe ukształtowanie ww. sytuacji prawnych. W związku z powyższym konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg publicznych jest legitymowanie się przez jednostkę samorządu terytorialnego prawem własności do tej drogi, a precyzyjniej prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej (gminnej) powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejścia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09, publ. CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r., II SA/Gl 498/08 publ. CBOSA). W ocenie Sądu powyższy wymóg dysponowania przez Gminę Świlcza prawem własności do gruntu – tj. dz. nr 3567, przez który przebiega zaliczana do kategorii dróg publicznych droga, nie został spełniony. Tym samym Rada Gminy nie była legitymowana do tego, by dokonać zaliczenia tej drogi do kategorii dróg gminnych w trybie art. 7 ust. 1 i 2 u.d.p. (por. wyrok NSA z 14 lipca 2020 r., I OSK 2846/19. Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA). Reasumując, w ocenie Sądu, uchwała w zaskarżonej części – tj. co do działki nr 3567 - podjęta została z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 i 3 w związku z art. 2a ust. 2 u.d.p. Z podanych przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 3567. O kosztach postępowania rozstrzygnięto na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a., uwzględniając wysokość uiszczzonego przez skarżącą wpisu od skargi (300 zł) i wynagrodzenia pełnomocnika będącego adwokatem (480 zł) - ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964) oraz kwoty 17 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.