



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 grudnia 2015 r.

Poz. 7318

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.499.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 111/XIV/2015 Rady Gminy Koszęcin z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu w całości jako sprzecznej z art. 7 ust. 1 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Koszęcin zaliczyła ul. Kolejową położoną w Koszęcinie do kategorii dróg gminnych oraz ustaliła jej przebieg. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 10 listopada 2015 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej „ustawą”. Przebieg drogi przedstawiono w załączniku nr 1 do uchwały.

Pismem Nr NPII.4130.93.43.2015 z dnia 17 listopada 2015 r. organ nadzoru zwrócił się, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, do Wójta Gminy Koszęcin o udzielenie informacji, komu przysługuje prawo własności działek, przez które przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych uchwałami Rady podjętymi na sesji w dniu 28.10.2015 r.

Z dokumentów przesłanych do organu nadzoru pismem Nr GP.6625.2.2015 z dnia 20 listopada 2015 r. przez Pana Grzegorza Ziaję, Wójta Gminy Koszęcin wynika, iż Gmina Koszęcin nie jest właścicielem gruntów, przez które przebiega droga zaliczona do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały, tj. nie jest właścicielem działek nr 353/32, 2992/32, 2985/51, 3004/56 i 2990/51 na mapie 2, obręb Koszęcin, a działki te stanowią własność Skarbu Państwa w użytkowaniu PKP S.A.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa droga nie może być zaliczona 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 głosę 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 współzycia 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/Gl 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 same 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.

Tym samym uchwałę Nr 111/XIV/2015 Rady Gminy Koszęcin z dnia 28 października 2015 r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Koszęcin