



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 listopada 2017 r.

Poz. 5892

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.598.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXV/232/17 Rady Gminy Herby z dnia 20 września 2017 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych – w części, określonej w: § 2 uchwały w zakresie w jakim dotyczy załącznika graficznego Nr 5, załączniku Nr 1 do uchwały – tabela Lp. 4 oraz załączniku Nr 5 do uchwały - jako sprzecznej z art. 7 ust. 1 w zw. z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 września 2017 r. Rada Gminy Herby przyjęła uchwałę Nr XXV/232/17 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ustawy oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 200 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 i ust. 2 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. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ustawy). Natomiast, jak wynika z treści art. 2a ust. 2 ustawy, drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

W ocenie organu nadzoru, 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.

Tymczasem, z dokumentów przesłanych do organu nadzoru pismem Nr IZ.7210.2.2017 z dnia 16 października 2017 r. przez Sekretarz Gminy Herby wynika, iż Gmina Herby nie jest właścicielem wszystkich gruntów, przez które przebiega droga „Leśna” (wskazana w załączniku Nr 1 do uchwały – tabela Lp. 4, której przebieg został określony w załączniku Nr 5 do uchwały), tj.: działka nr 602/6 km. 2BL, obręb ewidencyjny Herby, opisana w księdze wieczystej Nr CZ1L/00056655/4 - prowadzona przez Sąd Rejonowy w Lublińcu V Wydział Ksiąg Wieczystych - działka ta stanowi własność Skarbu Państwa (oddana w użytkowanie wieczyste Gminie Herby). Organ nadzoru podkreśla, iż prawa do użytkowania wieczystego

gruntu nie można traktować na równi z prawem własności tego gruntu. Instytucja użytkownika wieczystego obejmuje z jednej strony stosunek rzeczowy, którego wyrazem jest prawo użytkowania w oznaczonych granicach z oddanego w tym celu gruntu z wyłączeniem innych osób, w tym również właściciela i do rozporządzania tym prawem, a z drugiej strony w relacjach pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem zawiera elementy stosunku zobowiązaniowego, które wynikają z zawartej umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, określającej sposób korzystania z tego gruntu przez użytkownika wieczystego. Jednakże oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie powoduje żadnych przekształceń podmiotowych w zakresie własności gruntu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt I CSK 249/16, publ. [www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia](http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia)).

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r. (sygn. akt II SA/GI 506/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) *"Skoro zatem żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu gminnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych to oczywistym jest, że już przed podjęciem uchwały, o której mowa, działki, przez które droga gminna ma przebiegać muszą stanowić własność gminy. W konsekwencji Rada Gminy (...) nie była uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie zaliczenia do dróg gminnych drogi opisanej w § 1 przedmiotowej uchwały albowiem działki, przez które droga ta przebiega stanowią własność Skarbu Państwa"* (por. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 3152/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, Rada Gminy Herby, nie posiadała kompetencji do zaliczenia drogi „Leśnej” do kategorii dróg gminnych, gdyż Gmina Herby nie jest właścicielem wszystkich gruntów, przez które przebiega przedmiotowa droga.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwały Nr XXV/232/17 Rady Gminy Herby z dnia 20 września 2017 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach 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 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 Herby,
2. a/a.