



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia poniedziałek, 20 czerwca 2022 r.

Poz. 4112

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.586.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 545/XLI/22 Rady Miasta Żory z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu, w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały, pkt I załącznika nr 1 do uchwały oraz w załączniku nr 2 do uchwały, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1 – 3 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Żory na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr 545/XLI/22 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została w części z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że 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 stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

W ocenie organu nadzoru, do dróg gminnych nie może zostać 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.

Przepisem § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Żory postanowiła o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych drogę ul. Wodociągową, obejmującą działki (zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały):

1. 247901_1.0010.AR_8.2704/238

247901_1.0010.AR_8.1989/239

247901_1.0010.AR_8.1993/229

247901_1.0010.AR_8.1666/230

dla których prowadzona jest księga wieczysta nr GLIX/00006416/1

2. 247901_1.0010.AR_8.1675/241

247901_1.0010.AR_8.2280/241

dla których prowadzona jest księga wieczysta nr GLIX/00012853/1

3. 247901_1.0010.AR_8.3306/229

247901_1.0010.AR_8.3341/229

dla których prowadzona jest księga wieczysta nr GLIX/00003370/5

4. 247901_1.0010.AR_8.3309/230

dla której prowadzona jest księga wieczysta nr GLIX/00000401/1

5. 247901_1.0010.AR_8.2254/230

247901_1.0010.AR_8.3310/230

dla których prowadzona jest księga wieczysta nr GLIX/00000398/6

W ocenie organu nadzoru, legitymowanie się przez gminę prawem własności działek, po których przebiegają drogi zaliczane do kategorii dróg gminnych, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy. Jednakże, z informacji udzielonych przez Prezydenta Miasta Żory zawartych w piśmie Nr MI-RIMiT. 7210.1.2.2022.DP z dnia 7 czerwca 2022 r. wynika, iż nieruchomości gruntowe nr 1675/241 i nr 2280/241 przez które przebiega droga ul. Wodociągowa są własnością Skarbu Państwa pozostające w użytkowaniu wieczystym Gminy Miejskiej Żory. Powyższe potwierdza wpis w KW nr GLIX/00012853/1.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miasta Żory nie była uprawniona do zaliczenia wskazanych wyżej drogi do kategorii dróg gminnych, bowiem Gmina Żory nie legitymuje się prawem własności ww. działek, po których w części przebiega wskazana droga.

Podkreślić należy, że powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Gl 506/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „(...) 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. Powyższe stwierdzenie wynika wprost z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w świetle którego drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. 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. (...)”

Również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 708/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, że „(...) 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”.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr 545/XLI/22 Rady Miasta Żory z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu - we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz