



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 7030

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.852.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XIII.174.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zaliczenia ulicy Rozwojowej do kategorii dróg gminnych i ustalenia jej przebiegu na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1693 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 września 2022 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr XIII.174.2022 w sprawie zaliczenia ulicy Rozwojowej do kategorii dróg gminnych i ustalenia jej przebiegu na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: opis drogi zaliczonej do kategorii dróg gminnych (załącznik nr 1 do uchwały), szczegółowy opis przebiegu ww. drogi (załącznik nr 2 do uchwały), graficzne przedstawienie położenia ww. drogi (załącznik nr 3 do uchwały).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie należy 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 (miasta). Konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę miasta uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega.

Na podstawie regulacji § 1 i § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła:

*§ 1. Zaliczyć do kategorii dróg gminnych ulicę Rozwojową zlokalizowaną na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały.*

*§ 2. Szczegółowy opis przebiegu drogi zawarto w tabeli stanowiącej załącznik nr 2, a jej położenie oznaczono na mapie stanowiącej załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.*

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 Jastrzębie-Zdrój zawartych w piśmie z dnia 13 października 2022 r., znak IIKI.7210.1.2022.NZO, wynika, iż (...) *część działek ewidencyjnych opisanych w uchwale nr XIII.174.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zaliczenia ulicy Rozwojowej do kategorii dróg gminnych i ustalenia jej przebiegu na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój posiada status prawny: „Właściciele: Skarb Państwa – Prezydent Miasta Jastrzębia-Zdrój wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, użytkownicy wieczysti: Miasto Jastrzębie-Zdrój”*. Powyższe potwierdzają również wpisy w Księgach Wieczystych o następujących numerach: GL1J/00045671/2, GL1J/00032344/6, GL1J/00031954/8, GL1J/00032486/3 (stan na dzień 18 października 2022 r., godz. 9:30).

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój nie była uprawniona do zaliczenia wskazanej wyżej drogi do kategorii drogi gminnej, bowiem Miasto Jastrzębie-Zdrój, nie legitymuje się prawem własności ww. działek, po której w części przebiega wskazana droga. Powyższe naruszenie zawarte w uchwale należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy, co powoduje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Podkreślić należy, że powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 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. (...)*. (por. również wyrok ww. Sądu z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1021/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 69/18).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt I OSK 2846/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również stwierdził, że *Konieczną przesłanką do podjęcia przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 2 u.d.p. 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 u.d.p., z którego wynika, że tylko droga spełniająca warunki zaliczenia do dróg publicznych może być zaliczona do dróg gminnych* (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 708/14, z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 2030/15, z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 3152/15).

Organ nadzoru sygnalizuje, że nie można wyeliminować z obrotu prawnego jedynie części uchwały, tj. w zakresie § 1 dot. zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. W obrocie prawnym nie mogą pozostać regulacje uchwały (wraz z jej załącznikami) dot. ustalenia przebiegu ww. drogi, gdyż ustalenie przebiegu drogi jest możliwe wyłącznie dla istniejącej drogi gminnej czyli dopiero po uprzednim jej zaliczeniu do odpowiedniej kategorii. Wobec powyższego, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały w całości.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój, istotnie naruszyła art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy. Powyższe istotne naruszenie prawa, stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż pismem z dnia 25 października 2022 r., znak IKI.7210.1.2022.NZO, Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój złożyła wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego. W przedmiotowym piśmie wskazano m.in., że użytkowanie wieczyste ustanowione na rzecz gminy na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa jest wystarczającym tytułem prawnym do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. Dodatkowo podniesiono, że trwa kompletowanie dokumentów w celu wystąpienia do Wojewody Śląskiego z wnioskiem o nieodpłatne przekazanie nieruchomości stanowiących pas drogowy ulicy Rozwojowej na rzecz gminy Jastrzębie-Zdrój. W tym miejscu organ nadzoru ponownie

sygnalizuje, że w celu zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych niezbędne jest aby gmina legitymowała się prawem własności wszystkich działek, po której przebiega droga.

W oparciu o powyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, wskazane wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienie 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIII.174.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zaliczenia ulicy Rozwojowej do kategorii dróg gminnych i ustalenia jej przebiegu na terenie Miasta Jastrzębie-Zdrój, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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**