



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 7413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.982.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIX/799/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie zaliczenia drogi wewnętrznej – ulicy Dębowej położonej w granicach administracyjnych Miasta Czechowice-Dziedzice do kategorii dróg gminnych, w całości, jako sprzecznej z art. 2a ust. 2 w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr LXIX/799/23 w sprawie zaliczenia drogi wewnętrznej – ulicy Dębowej położonej w granicach administracyjnych Miasta Czechowice-Dziedzice do kategorii dróg gminnych, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi mapa, na której oznaczono położenie i przebieg drogi.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 7 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 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.* Ponadto art. 7 ust. 2 ustawy stanowi, że *Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.* Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy *Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.* Dodatkowo należy wskazać, że z art. 2a ust. 2 ustawy wynika, iż drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach postanowiła w § 1 kwestionowanej uchwały, że *Zalicza się do kategorii dróg gminnych Gminy Czechowice-Dziedzice drogę wewnętrzną ulicę Dębową usytuowaną na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 4538/7 oraz na części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 5395, 3637/23, 3637/25, 3637/27, 3470/24, 3636/46, 4897/10, 4538/5, 3638/4, 4786/4, 3650/4, 3644/4, 4538/10 (obręb Czechowice).*

Organ nadzoru wskazuje, że przesłanką konieczną dla skutecznego podjęcia uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg publicznych jest legitymowanie się przez jednostkę samorządu terytorialnego prawem własności do tej drogi, a precyzyjniej – prawem własności gruntów, po których taka droga przebiega

(por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 452/21). Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru pismem nr NPII.4130.31.81.2023 z dnia 6 września 2023 r. wystąpił do Burmistrza Czechowic-Dziedzic w celu ustalenia czy wszystkie działki ewidencyjnie wymienione w treści uchwały stanowią własność Gminy Czechowice-Dziedzice. W odpowiedzi na powyższe zapytanie, Burmistrz Czechowic-Dziedzic pismem nr IZD.031.3.21.2023 z dnia 12 września 2023 r. wskazał, że działki o numerach ewidencyjnych 4538/7, 3637/23, 3637/25, 3638/4, 4786/4, 3650/4, 3644/4, 4538/10 stanowią własność Gminy Czechowice-Dziedzice. Z kolei odnosząc się do działek o numerach ewidencyjnych 5395, 3637/27, 3470/24 oraz 3636/46 Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Czechowice-Czechowice-Dziedzice jest użytkownikiem wieczystym przedmiotowych nieruchomości. Z treści księgi wieczystej nr KA1P/00076219/8, prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Pszczynie, V Wydział Ksiąg Wieczystych, wynika że ww. działki ewidencyjne stanowią własność Skarbu Państwa.

W nawiązaniu do powyższego organ nadzoru podkreśla, że z mocy art. 2a ust. 2 ustawy drogi gminne stanowią własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Prawo użytkowania wieczystego gruntu nie jest zaś tytułem prawnym równoważnym z prawem własności. Inna jest bowiem istota obydwu tytułów prawnych. Przywołana wyżej regulacja ustawy przesądza zatem, że jedynie przymiot właściciela, przysługujący gminie, uprawnia właściwy organ do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 95/21). Tym samym na gruncie niniejszej sprawy, mając na uwadze, iż część nieruchomości, na których zlokalizowana jest przedmiotowa droga nie stanowi własności Gminy Czechowice-Dziedzice, zaliczenie tej drogi do kategorii dróg gminnych jest niedopuszczalne. Nie można bowiem zaliczyć drogi do kategorii dróg gminnych, jeżeli chociaż część tej drogi posiada innych niż gmina właścicieli. Innymi słowy droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do kategorii dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu konkretnej drogi jako drogi publicznej (gminnej) powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności tej drogi przez podmiot publicznoprawny – gminę. Żaden przepis nie przewiduje bowiem 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 NSA z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 2030/15, wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 708/14, wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09).

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości. 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).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIX/799/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie zaliczenia drogi wewnętrznej – ulicy Dębowej położonej w granicach administracyjnych Miasta Czechowice-Dziedzice do kategorii dróg gminnych – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

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