



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 4071

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.387.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/206/2025 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza, w części określonej w: lp. 5 tabeli załącznika nr 1 do uchwały oraz załącznik nr 2 do uchwały w zakresie przedstawiającym przebieg drogi ul. Granicznej, 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 maja 2025 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej przyjęła uchwałę Nr XIII/206/2025 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza, dalej jako „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią: *Wykaz dróg wraz z opisem ich przebiegu* (załącznik nr 1), załącznik graficzny – przedstawiający przebieg drogi ulicy: Kolejowa, Perla, Konopnickiej, Cupiała, Graniczna (załącznik nr 2).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 2 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

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. Konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy (miejską) 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 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła:

§ 1. Zaliczyć do kategorii dróg gminnych drogi, których wykaz określający położenie dróg nazwami ulic i numerami działek zawarty jest w załączniku nr 1 do uchwały oraz ustalić ich przebieg zgodnie z opisem zawartym w tym załączniku.

§ 2. Przebieg dróg ujętych w załączniku nr 1 do uchwały oznaczony jest w formie graficznej w załączniku nr 2 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, legitymowanie się przez gminę Dąbrowa Górnicza prawem własności działek, po których przebiegają drogi zaliczane do kategorii dróg gminnych, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru pismem z dnia 29 maja 2025 r., nr NPII.4130.5.32.2025 zwrócił się do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza o przesłanie dokumentów (lub numerów elektronicznych ksiąg wieczystych) potwierdzających prawo własności działek, przez które przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych. W odpowiedzi I Zastępca Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza pismem z dnia 30 maja 2025 r., znak WIN-II.7211.313.2025.AJ przesłał dokumenty oraz numery elektronicznych ksiąg wieczystych, które miały potwierdzać przysługiwanie gminie Dąbrowa Górnicza prawa własności działek, przez które przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych. Z omawianego pisma wynika m.in., że niektóre działki przez które przebiega droga ul. Graniczna stanowią własność Skarbu Państwa. Dodatkowo wskazano, że: *Pozostałe działki wchodzące w przebieg odcinka ul. Granicznej, stanowiące pas drogowy (pobocze lub chodnik), w niewielkiej części są własnością prywatną, ale posiadają użytek „dr”.*

W związku z niewskazaniem wszystkich nr ksiąg wieczystych (lub dokumentów potwierdzających prawo własności) działek, po których przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych, tj. ulica Kolejowa, Perla oraz Konopnicka – organ nadzoru pismem z dnia 9 czerwca 2025 r. ponownie zwrócił się do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza o przesłanie ww. dokumentów, które będą potwierdzały własność gminy Dąbrowa Górnicza wskazanych w uchwale działek dla ulicy Kolejowej, Perla oraz Konopnickiej. W odpowiedzi pismem z dnia 10 czerwca 2025 r. znak WIN-II.7211.339.2025.AWD przesłano numery ksiąg wieczystych działek, po których przebiegają drogi: Kolejowa, Perla oraz Konopnicka.

W tym miejscu należy wskazać, że z ww. pism gminy Dąbrowa Górnicza wynika, że działki po których przebiega droga ul. Graniczna – działka nr: 5900 – KW KA1D/00057541/3, 5871 – KW KA1D/00050227/7, 5868 – KW KA1D/00062488/1 – stanowią własność Skarbu Państwa (stan na dzień 13 czerwca 2025 r., godz. 10:00) Natomiast w stosunku do działek nr 1003, 980, 5610, 5600, 663 – brak numerów ksiąg wieczystych, jednakże z informacji przekazanych z gminy Dąbrowa Górnicza wynika, że właścicielem tych działek jest również Skarb Państwa. Dodatkowo z ww. pisma Gminy jednoznacznie wynika, że: *Pozostałe działki wchodzące w przebieg odcinka ul. Granicznej, stanowiące pas drogowy (pobocze lub chodnik), w niewielkiej części są własnością prywatną, ale posiadają użytek „dr”.* Zatem w stosunku do działek nr 796, 798, 804, 947, 959, 1010, 1012, 5566, 5602, 5922 – nie wykazano (nie przedstawiono numerów ksiąg wieczystych lub dokumentów potwierdzających własność), że gmina Dąbrowa Górnicza jest ich właścicielem.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej nie była uprawniona do zaliczenia wskazanej wyżej drogi (wymienionej w lp. 5 tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały) do kategorii dróg gminnych, bowiem gmina Dąbrowa Górnicza, 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 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy, co powoduje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w ww. części.

Podkreślić należy, że powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1021/18 (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 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).

Konsekwencją zakwestionowania ww. uchwały w omawianej części jest również konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego pozostałych regulacji dotyczących przedmiotowej drogi, tj. przebiegu ww. drogi wskazanego w załączniku nr 2 w zakresie przedstawiającym przebieg ul. Granicznej (załącznik graficzny).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załączników do uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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/206/2025 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy