



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2025 r.

Poz. 4244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.389.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 207.XIX.2025 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg wewnętrznych i ustalenia ich przebiegu na terenie Gminy Miasto Częstochowa, w części określonej w: § 1 pkt 4 uchwały, pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały oraz w załącznikach Nr 5 i 6 do uchwały, jako niezgodnej z art. 7 ust. 2 i 3 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 maja 2025 r. Rada Miasta Częstochowy przyjęła uchwałę nr 207.XIX.2025 w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg wewnętrznych i ustalenia ich przebiegu na terenie Gminy Miasto Częstochowa. Przebieg dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych określony został w załącznikach do uchwały: Załącznik Nr 1 ma formę opisową – w składających się na jego treść tabelach wskazano działki zajęte pod poszczególne drogi, a Załączniki Nr 2-13 mają formę graficzną.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 27 maja 2025 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Przepisem § 4 pkt 1 uchwały Rada Miasta zaliczyła do kategorii gminnych dróg publicznych drogę położoną na terenie Miasta Częstochowy – ul. Bojemskiego. Załącznik Nr 1 do uchwały w pkt 4 wymienia tę drogę, wyliczając numery działek znajdujących się w jej przebiegu, ich powierzchnię, określa obręb, w którym jest zlokalizowana droga, a także wskazuje podmioty, będące właścicielami działek, po których przebiega droga. Przebieg omawianej drogi Rada przedstawiła ponadto w załącznikach graficznych nr 5 i 6 do niniejszej uchwały.

Z treści pkt 4 Załącznika Nr 1 do uchwały wynika, iż działki nr: 10/26, 2/199 oraz 2/240 stanowią własność Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Gminy Miasta Częstochowy.

Tym samym należy stwierdzić, że Gmina Częstochowa nie legitymuje się prawem własności powyższych nieruchomości, przez które przebiega droga, zaliczona kwestionowaną uchwałą do kategorii dróg gminnych.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych, stanowi przepis art. 7 ust. 1 i 2 *ustawy*, w myśl którego: *Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (ust. 1). Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2).*

Zgodnie z przepisem art. 2a ustawy o drogach publicznych: *drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. A contrario* droga gminna nie może stanowić własności osoby prywatnej lub Skarbu Państwa. Wejście w życie uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych nie powoduje automatycznego przejścia prawa własności terenu pod drogę na gminę – jako że ustawodawca nie wprowadził do przepisów takiego skutku. Zatem do spełnienia wymogu z przepisu art. 2a ustawy o drogach publicznych koniecznym jest (w przypadku, gdy teren pod drogę nie należy do gminy) uzyskanie prawa własności do takiego terenu, w drodze umowy lub poprzez wywłaszczenie, czy też komunalizację. Z powyższych regulacji jednoznacznie wynika, że droga publiczna nie może być własnością innych osób (fizycznych czy prawnych) niż gmina, której organ stanowiący dokonuje aktu zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.

Zaprezentowane powyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwem sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 708/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) *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* (por. także: wyrok NSA z 25.11.2015 r., I OSK 2030/15, wyrok NSA z 17.02.2016 r., I OSK 3152/15, wyrok WSA we Wrocławiu z 11.04.2018 r., III SA/Wr 69/18, wyrok WSA w Rzeszowie z 24.04.2018 r., II SA/Rz 1318/17, wyrok WSA w Gliwicach z 26.02.2019 r., II SA/Gl 1021/18, wyrok WSA w Gliwicach z 31.05.2019 r., II SA/Gl 208/19, wyrok WSA w Kielcach z 13.02.2020 r., II SA/Ke 1171/19, wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2846/19; Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zauważyć bowiem należy, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, konieczność jego ochrony wynikająca z art. 39 ustawy o drogach publicznych, powstanie obowiązków związanych z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 ustawy o drogach publicznych). Charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego w oparciu o art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wreszcie status drogi może przesądzać o zaistnieniu odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, czy nawet odpowiedzialności karnej, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej przestępstwa. Tylko zatem zgodne z prawem i z poszanowaniem prawa własności zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych będzie warunkowało prawidłowe jej wykonanie i właściwe ukształtowanie ww. sytuacji prawnych.

W związku z powyższym konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia uchwały o zaliczeniu ulicy do kategorii dróg publicznych jest legitymowanie się przez jednostkę samorządu terytorialnego prawem własności do tej drogi, a precyzyjniej prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu terytorialnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu ulicy do kategorii dróg publicznych. Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej (gminnej) powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09, publ. CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r., II SA/Gl 498/08 publ. CBOSA).

W ocenie organu nadzoru powyższy wymóg dysponowania przez Miasto Częstochowa prawem własności do gruntu, przez który przebiega zaliczana do kategorii dróg publicznych droga, nie został spełniony. Miastu przysługuje jedynie prawo ich użytkowania wieczystego – co nie jest tożsame z prawem własności.

Należy zatem stwierdzić, że nieruchomości, przez którą przebiega droga zaliczana kwestionowanym przepisem uchwały do kategorii dróg gminnych (a zatem sama „droga”) nie stanowi własności Miasta. Tym samym Rada Miasta nie była legitymowana do tego, by dokonać zaliczenia tej drogi do kategorii dróg gminnych w trybie art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych (por. wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2846/19), jak również do ustalenia przebiegu tej drogi.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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; CBOSA).

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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, uchwała w części opisanej na wstępie podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, to jest z naruszeniem art. 7 ust. 2 i 3 w związku z art. 2a ust. 2 ustaw. Powyższe co uzasadnia stwierdzenie nieważności w tej części.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 207.XIX.2025 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg wewnętrznych i ustalenia ich przebiegu na terenie Gminy Miasto Częstochowa - w części opisanej na wstępie, 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, 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