



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 29 kwietnia 2024 r.

WP-I.4131.96.2024

### **Rada Miejska w Halinowie**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIV.652.2024 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 27 marca 2024 r. *w sprawie: zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr LXXIV.652.2024 *w sprawie: zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.* Szczegółowe położenie i przebieg drogi wymienionej w § 1 ww. uchwały przedstawia mapa, stanowiąca integralną część kwestionowanej uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 9 kwietnia 2024 r. Zawiadomieniem z dnia 24 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Halinowie została poinformowana o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320).

Rada Miejska w Halinowie, po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Mińskiego, w § 1 ww. uchwały zaliczyła do kategorii dróg gminnych drogę składającą się z działek oznaczonych w ewidencji gruntów nr 87, 88/1, 67/5, 90/1, 71/4, 73/2, 74/2, 75/14, 76/14, 97/3,

79/9, 80/7, 81/11, 82/11, 97/7 stanowiącą ul. Sportową położoną w obrębie geodezyjnym Wielgolas Duchnowski gm. Halinów.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służącym miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Przepis ten w ust. 2 stanowi, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Zgodnie natomiast z art. 1 ww. ustawy, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Z art. 2 ust. 1 ww. ustawy wynika, że droga gminna jest jedną z kategorii dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2, dodany do tej ustawy z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.) stanowi wprost, że drogi gminne stanowią własność właściwego samorządu gminy.

W świetle przytoczonych regulacji oraz w ugruntowanym już orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że 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 taka droga przebiega (wyroki NSA: z 28 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 148/09, z 29 lutego 2012 r. sygn. akt II OSK 2441/10, z 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 708/14, z 2 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 1908/14, z 11 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 459/15, z 25 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 2030/15, z 17 lutego 2016 r. sygn. akt I OSK 3152/15, z dnia 7 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 991/16, z 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 3743/18, z 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1666/19, z 14 lipca 2020 r. sygn. akt I OSK 2846/19, z 17 listopada 2020 r. sygn. akt I OSK 3123/15). Zatem droga, której przebieg zlokalizowany jest na nieruchomości, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do kategorii dróg gminnych. Analogiczny pogląd jest przyjmowany w piśmiennictwie (por. W. Szydło, Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych, ST 2013, nr 1-2, s. 118 i n.).

Wobec powyższego uchwała, którą zalicza się do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że tylko droga spełniająca warunki zaliczenia do dróg publicznych może być

zaliczona do dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami, które zmierzają do przejęcia własności drogi przez gminę.

W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru powziął wątpliwość, czy w dacie podjęcia uchwały droga znajdowała się na gruntach stanowiących własność Gminy Halinów. W dniu 19 kwietnia 2024 r. organ nadzoru zwrócił się do Gminy Halinów o udzielenie informacji, czy działki, po których przebiega droga wskazana w § 1 uchwały, stanowią własność Gminy Halinów.

Zastępca Burmistrza pismem z dnia 22 kwietnia 2024 r. znak: RGKI.7210.2.2024 (2) poinformował, że:

*„(...) – działki nr 88/1, 67/5, 90/1, 71/4, 73/2, 74/2, 75/14, 76/14, 97/3, 79/9, 80/7, 97/7 stanowią własność Gminy Halinów, dla których prowadzona jest wspólna księga wieczysta numer SIIM/00084801/2;*

*- działka nr 81/11 stanowi własność Gminy Halinów nr księgi wieczystej SIIM/00064326/2;*

*- działka nr 82/11 stanowi własność Gminy Halinów nr księgi wieczystej SIIM/00064177/2;*

*Odnośząc się do kwestii działki numer 87 uprzejmie informujemy, że w ewidencji gruntów i budynków Gmina Halinów wpisana jest jako władająca działką, natomiast właściciel jest nieustalony. (...)”.*

Należy zatem wskazać, że w dacie podjęcia uchwały droga nie znajdowała się w całości na gruntach stanowiących własność Gminy Halinów. Działka nr ewid. 87 w miejscowości Wielgolas Duchnowski gm. Halinów pozostawała jedynie we władaniu gminy.

Podkreślić należy, że 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. Zgodnie bowiem z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II SA/Gl 506/09: *„(...) 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 (...).”.*

Niemniej jednak, organ nadzoru wskazuje, że nie można wyeliminować z obrotu prawnego ww. uchwały tylko w odniesieniu do działki nr ewid. 87 w miejscowości Wielgolas Duchnowski, bowiem stanowi ona trzon ulicy Sportowej.

Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11).

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie praw 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.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Halinowie w całości, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/