



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 09 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.2.2024

### **Rada Gminy Wiązowna**

#### **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 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 140.LXXII.2023 Rady Gminy Wiązowna z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych w zakresie ustaleń § 1 oraz załącznika do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 28 listopada 2023 r. Rada Gminy Wiązowna podjęła uchwałę Nr 140.LXXII.2023 w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych. Szczegółowe położenie i przebieg drogi wymienionej w § 1 ww. uchwały przedstawia załącznik graficzny, stanowiący integralną część kwestionowanej uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 11 grudnia 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 3 stycznia 2024 r. Rada Gminy Wiązowna została poinformowana o wszczęciu postępowania nadzorczego. Wobec braku odpowiedzi na zawiadomienie oraz z uwagi na wiążący trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia 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 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, 760, 1193, 1688).

Rada Gminy Wiązowna, po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Otwockiego, w § 1 ww. uchwały zaliczyła do kategorii dróg gminnych ul. Zjazdową w miejscowości Duchnów, w gm. Wiązowna, powiat otwocki.

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 zatem 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 (wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 708/14, wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 1908/14, wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 459/15). 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. Podobnie WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 6 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Bd 1209/12 wskazał, że: „Konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu ulicy 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.”

Również NSA w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt I OSK 2846/19), wprost stwierdził, iż droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do kategorii 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 ustawę o drogach publicznych, z którego wynika, że tylko droga spełniająca warunki zaliczenia do dróg publicznych może być zaliczona do dróg gminnych (tak stanowią wyrok: NSA 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).

Zatem wniosek interpretacyjny, 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 droga taka przebiega, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi jakichkolwiek wątpliwości (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt I OSK 3123/15; wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1666/19; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 3743/18; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 991/16; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 2030/15; wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 459/15; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 1908/14; wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 708/14; wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. sygn. akt II OSK 2441/10; wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 148/09). Jest on również przyjmowany w piśmiennictwie (por. W. Szydło, Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych, ST 2013, nr 1-2, s. 118 i n.).

Stanowisko w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych zajął również WSA w Warszawie, który w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. sygn. akt VII SA/Wa 1368/19 (prawomocny) podzielił w pełni argumentację przedstawioną przez Wojewodę Mazowieckiego, uznając ją za własną oraz stwierdził, że: „Stąd też - w ślad za orzecznictwem - należy stwierdzić, że droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg gminnych (por. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., II OSK 2441/10). Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami, które zmierzają do przejęcia własności drogi przez gminę. Z tego względu przed podjęciem uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii drogi gminnej działki, przez które droga gminna ma przebiegać, muszą stanowić własność gminy”.

W toku przeprowadzonego przez organ nadzoru postępowania wyjaśniającego, ustalono, że w dacie podjęcia uchwały część drogi wskazanej w treści regulacji przedmiotowej uchwały nie znajdowała się na gruntach stanowiących własność Gminy Wiązowna.

W dniu 28 grudnia 2023 r. organ nadzoru zwrócił się do Gminy Wiązowna o udzielenie informacji, czy działki, po których przebiega droga wskazana w § 1 ww. uchwały zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały stanowią własność Gminy Wiązowna.

W odpowiedzi Gmina Wiązowna poinformowała, że: „(...) droga gminna – ul. Zjazdowa jest usytuowana na następujących działkach gruntowych:

1. Dz. nr ew. 157/3 obr. 0005 Duchnów, gm. Wiązowna – władanie samoistne Urząd Gminy – Drogi powszechnego korzystania;
2. Dz. nr ew. 158 obr. 0005 Duchnów, gm. Wiązowna – władanie samoistne Urząd Gminy – Drogi powszechnego korzystania;
3. Dz. nr ew. 155/23 obr. 0005 Duchnów, gm. Wiązowna – własność Gminy Wiązowna”.

Zatem należy wskazać, że w dacie podjęcia uchwały droga ta nie znajdowała się w całości na gruntach stanowiących własność Gminy Wiązowna tylko pozostawała w części w jej władaniu (działka nr ewid. 157/3 obręb 0005 Duchnów gm. Wiązowna oraz działka nr ewid. 158 obręb 0005 Duchnów gm. Wiązowna).

W konsekwencji uchwała, która zalicza do dróg gminnych drogi, które nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Wyżej powołane przepisy ustawy jednoznacznie wskazują, że uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej (gminnej) powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publiczny, a nie odwrotnie (wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 148/09).

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 (...)"

Wobec powyższego oczywistym jest, że obowiązkiem Gminy jest uporządkowanie stanu prawnego i podjęcie odpowiednich działań w tym kierunku przed podjęciem uchwały (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/GI 1021/18).

Również NSA w Warszawie w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 708/14 stwierdził, że: „(...) 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 współzycia 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.”

W konsekwencji Rada Gminy Wiązowna nie była uprawniona do podjęcia kwestionowanej uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, bowiem działki nr ewid. 157/3 obręb 0005 Duchnów gm. Wiązowna oraz nr ewid. 158 obręb 0005 Duchnów gm. Wiązowna, w dacie podjęcia uchwały nie znajdowały się na gruntach stanowiących własność Gminy Wiązowna tylko pozostawały w jej władaniu na zasadach samoistnego posiadania.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje, że nie można wyeliminować z obrotu prawnego ww. uchwały tylko w części, tj. w zakresie, w jakim działki nr ewid. 157/3 oraz nr ewid. 158 obręb 0005 Duchnów, gm. Wiązowna są we władaniu samoistnym Gminy. W obrocie prawnym nie mogą pozostać jedynie regulacje prawne dotyczące działki nr ewid. 155/23 obręb 0005 Duchnów, gm. Wiązowna ze względów legislacyjnych oraz z uwagi na naruszenie zasad prawidłowego ustalania przebiegu dróg gminnych, poprzez pozostawienie w przebiegu ulicy Zjazdowej działki, która nie ma bezpośredniego dostępu z dwóch końców do dróg publicznych, a zatem nie stanowi kompletnego elementu połączenia drogowego i sieci dróg.

Stąd też, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Wiązowna, istotnie naruszyła art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Powyższe istotne naruszenie prawa, stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe jej postanowienia nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. 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 obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (tak: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, Legalis nr 820291). Nadmienić także należy, że – w konsekwencji – postanowienia uchwały stanowiącej realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

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 (wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 693/18;).

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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, w całości, z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/