



Warszawa, 14 czerwca 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.137.2022.KS

WNP-I.4131.138.2022.KS

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05-505 Prażmów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL.462.2022 Rady Gminy Prażmów z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu w zakresie ustaleń: § 1 ust. 1 pkt 3, pkt 11, pkt 29 w zakresie sformułowania: „oraz na działce o nr ewid. 17, w obrębie Ławki, gm. Prażmów - będącej we władaniu gminy Prażmów” oraz pkt 30 w zakresie sformułowania: „na działce o nr ewid 52/4 w obrębie Prażmów, gm. Prażmów - będącej we władaniu gminy Prażmów oraz na działce o nr ewid. 52/7 w obrębie Prażmów – stanowiącej własność Skarbu Państwa i będącej we władaniu gminy Prażmów”, a także Załączników do ww. uchwały Nr 3, 11, 29 i 30 w zakresie, w jakim Gmina Prażmów jest we władaniu działek, po których przebiegają kwestionowane drogi.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 maja 2022 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XL.462.2022 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu. Szczegółowe położenie i przebieg dróg wymienionych w § 1 ust. 1 ww. uchwały przedstawiają Załączniki do Nr 1 do Nr 30.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 3 czerwca 2022 r.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, z późn. zm.),

Rada Gminy Prażmów, po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego, w § 1 ust. 1 ww. uchwały zaliczyła do kategorii dróg gminnych m.in. następujące drogi:

„ 3) droga wewnętrzna – ul. Osiedlowa, położona na działce o nr ewid. 91, w obrębie Kamionka, gm. Prażmów – będącej we władaniu gminy Prażmów;

(...) 11) droga wewnętrzna – ul. Radosna, położona na działce o nr ewid. 40/18, 192, 39/35, w obrębie Prażmów, gm. Prażmów – będącej we władaniu gminy Prażmów;

(...) 29) droga wewnętrzna – ul. Migdałowa, położona na działkach o nr ewid. 23/17, 15/5, 16,5 w obrębie Ławki, gm. Prażmów – stanowiącej własność gminy Prażmów oraz na działce o nr ewid. 17, w obrębie Ławki, gm. Prażmów – będącej we władaniu gminy Prażmów;

30) droga wewnętrzna - ul. Hipoteczna, położona na działce o nr ewid. 51/13, 51/16 w obrębie Prażmów, gm. Prażmów – stanowiącej własność gminy Prażmów, na działce o nr ewid. 52/4 w obrębie Prażmów, gm. Prażmów – będącej we władaniu gminy Prażmów oraz na działce o nr ewid. 52/7 w obrębie Prażmów, gm. Prażmów – stanowiącej własność Skarbu Państwa i będącej we władaniu gminy Prażmów”.

- w sytuacji, gdy w dacie podjęcia uchwały **drogi te nie znajdowały się na gruntach stanowiących własność Gminy Prażmów tylko pozostawały w jej władaniu.**

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 położona na nieruchomości, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do 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.”*

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”*. Zatem 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).

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

Ponadto 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/GI 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).

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. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, a jako taki winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Prażmów, we wskazanej w sentencji części, 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 części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/