



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 9 listopada 2016 r.

Poz. 9577

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-O.4131.25.2016.AD

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 7 listopada 2016 r.

dotyczy uchwały Nr XVII/128/16 Rady Gminy Zaręby Kościelne z dnia 30 września 2016 r. w sprawie przejęcia dotychczasowej drogi powiatowej Nr 2614 W Zaręby Kościelne - Kępiste Borowe i zaliczenia jej do kategorii dróg gminnych.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, dnia 4 listopada 2016 r.

LEX-O.4131.25.2016.AD

**Rada Gminy Zaręby Kościelne
ul. Kowalska 14
07-323 Zaręby Kościelne****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/128/16 Rady Gminy Zaręby Kościelne z dnia 30 września 2016 r. *w sprawie przejęcia dotychczasowej drogi powiatowej Nr 2614 W Zaręby Kościelne – Kępiste Borowe i zaliczenie jej do kategorii dróg gminnych*

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2016 r. Rada Gminy Zaręby Kościelne podjęła uchwałę Nr XVII/128/16 *w sprawie przejęcia dotychczasowej drogi powiatowej Nr 2614 W Zaręby Kościelne – Kępiste Borowe i zaliczenie jej do kategorii dróg gminnych*. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 10 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440), art. 7 ust. 1 pkt 2 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w związku z uchwałą Nr XVII/154/2016 Rady Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 29 września 2016 r. *w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej*.

W § 1 uchwały Rada Gminy Zaręby Kościelne przejęła i zaliczyła do kategorii dróg gminnych dotychczasową drogę powiatową nr 2614 W Zaręby Kościelne – Kępiste Borowe obejmującą działki o uregulowanym stanie prawnym stanowiące własność Powiatu – nr 28, 55/1, 51/1, 43/1, 54/1, 50/1, 53/1, 52/1, 56/1, 42/1, 81/1, 83/1, 126/1, 127/1, 123/1, 343/1, 343/2, 348/1, 349/1 oraz o nieuregulowanym stanie prawnym nr 455/2, 350/1, 82/1, 82/2, 82/3, 124/1, 347/1. Ponadto na mapie stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały oznaczyła położenie i przebieg przedmiotowej drogi.

Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 października 2016r.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy Zaręby Kościelne podejmując uchwałę Nr XVII/128/2016 naruszyła prawo w sposób istotny, zgodnie z argumentacją określoną poniżej, poprzez przejęcie dotychczasowej drogi powiatowej Nr 2614 W Zaręby Kościelne – Kępiste Borowe i zaliczenie jej do kategorii dróg gminnych w sytuacji kiedy droga powiatowa nr 2614 W nie może zostać zaliczona do kategorii dróg gminnych ponieważ stoi to w sprzeczności z art. 7 ust. 2, art. 10 ust. 3 w zw. z art. 2a ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* – dalej *u.d.p.*. Ponadto Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z

dnia 2 listopada 2016 r. nr LEX-O.4131.26.2016.AD stwierdził nieważność uchwały Nr XVII/154/2016 Rady Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 29 września 2016 r. w sprawie *pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej* w całości z uwagi na nie wykazanie przez Powiat Ostrowski prawa własności do gruntów, po których przebiega droga powiatowa Nr 2614W.

Z treści § 1 uchwały Rady Gminy Zaręby Kościelne wynika wprost, iż nie wszystkie działki ewidencyjne gruntu, po których przebiega dotychczasowa droga powiatowa stanowią własność powiatu ostrowskiego a więc nie mogą być przedmiotem przejścia przez gminę i zaliczenia do kategorii dróg gminnych.

Wobec powyższego Wojewoda Mazowiecki, działając w ramach przysługujących mu uprawnień nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego, ze względu na wątpliwości co do stosunków własnościowych dotyczących przedmiotowej drogi a co za tym idzie co do zgodności z prawem uchwały Nr XVII/128/16 Rady Gminy Zaręby Kościelne podjął kroki zmierzające do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego w przedmiotowej sprawie. Pismem z dnia 13 października 2016 r. (znak: LEX-O.40.45.2016.AD) zwrócił się z prośbą do Wójta Gminy Zaręby Kościelne o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- czy gmina Zaręby Kościelne dysponuje prawem własności gruntów, po których przebiega dotychczasowa droga powiatowa Nr 2614,
- czy działki ewidencyjne wymienione w § 1 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały stanowią własność gminy Zaręby Kościelne, ewentualnie czy w chwili podejmowania uchwały stanowiły własność Powiatu Ostrowskiego,
- czy przed podjęciem ww. uchwały podejmowane były czynności zmierzające do przejścia własności drogi Nr 2614 przez gminę (np. wykup lub wywłaszczenie gruntu pod drogę);

oraz o przesłanie wszelkich dokumentów, będących w posiadaniu gminy Zaręby Kościelne, mogących mieć wpływ na ocenę ważności uchwały Nr XVII/128/16 z dnia 30 września 2016r. w sprawie *przejścia dotychczasowej drogi powiatowej Nr 2614W Zaręby Kościelne – Kępiste Borowe i zaliczenie jej do kategorii dróg gminnych*, w tym m.in.:

- korespondencji pomiędzy gminą Zaręby Kościelne a Powiatem Ostrowskim w sprawie przejścia drogi Nr 2614,
- opinii Zarządu Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej w przedmiotowej sprawie,
- wypisów z rejestru gruntów dotyczących działek, przez które przebiega ww. droga,
- innych dokumentów potwierdzających prawo własności do działek, przez które przebiega droga Nr 2614,.

Pismem z dnia 19 października 2016 r. (data wpływu do organu: 20 października 2016 r.) Wójt Gminy wyjaśnił, że działka nr 455/2 w rejestrze ewidencji gruntów figuruje jako „własność nieustalona” władający Powiat Ostrowski, działki nr 82/1, 82/2, 82/3, 124/1, 347/1 figurują w rejestrze gruntów na nazwisko Przybylski Kazimierz a działka nr 350/1 figuruje na nazwisko Szczepański Bogdan.

W analizowanej sprawie stwierdzić należy, że *ustawa o drogach publicznych* wprowadza jednoznaczne zasady dotyczące zaliczania określonej drogi do kategorii drogi gminnej. Zgodnie z art. 2a *u.d.p.* – drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych możliwe jest tylko w odniesieniu do dróg stanowiących własność samorządu gminnego.

Do kategorii dróg gminnych nie można zaliczyć drogi, która nie stanowi własności gminy. Rada Gminy nie może podjąć uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii publicznych dróg gminnych, jeśli gmina nie uzyskała wcześniej prawa własności nieruchomości, na

których droga ta przebiega. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 6 marca 2013 r. II SA/Bd 1209/12, który stwierdził, że „skoro 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 ulicy 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”. W tych warunkach bez względu na okoliczności sprawy warunkiem zastosowania przepisu art. 7 ust. 2 *u.d.p.*, na który powołano się w przedmiotowej uchwale aby zaliczyć drogę do kategorii dróg gminnych musi ona w chwili procedowania nad nią stanowić własność gminy. Biorąc pod uwagę, że w konkretnym przypadku okolicznością nie budzącą wątpliwości jest brak tytułu własności do przedmiotowej nieruchomości przez Gminę Zaręby Kościelne należało stwierdzić nieważność uchwały Nr XVII/128/16 w sprawie przejęcia dotychczasowej drogi powiatowej Nr 2614 W Zaręby Kościelne – Kępiste Borowe i zaliczenie jej do kategorii dróg gminnych.

Ponadto poprzez działanie organu nadzoru polegające na wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały Nr XVII/154/2016 Rady Powiatu w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 29 września 2016 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej, Wojewoda Mazowiecki wyeliminował z obrotu prawnego powyżej wskazaną uchwałę, a tym samym pozbawił faktycznej i prawnej podstawy Radę Gminy Zaręby Kościelne do podjęcia uchwały w sprawie przejęcia dotychczasowej drogi powiatowej Nr 2614 W Zaręby Kościelne – Kępiste Borowe i zaliczenie jej do kategorii dróg gminnych.

Z przepisów *u.d.p.* wynika wprost, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, możliwe jest jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia jej do innej kategorii (art. 10 ust. 3 *u.d.p.*). Tymczasem przesłanką konieczną do skutecznego podjęcia uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Innymi słowy droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu konkretnej drogi jako drogi publicznej (gminnej) powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności tej drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie. (zob. wyrok NSA z 25 listopada 2015 r., sygn. I OSK 2030/15, opubl. *LEX nr 1975885*). W niniejszej sprawie kwestia własności gruntów, po których przebiega dotychczasowa droga powiatowa jest w dalszym ciągu nieuregulowana. Gmina Zaręby Kościelne nie może stać się zatem właścicielem drogi w wyniku jej zaliczenia do kategorii dróg gminnych, skoro droga w momencie pozbawiania jej kategorii drogi powiatowej nie stanowiła własności Powiatu Ostrowskiego.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *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*. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Zaręby Kościelne Nr XVII/128/16 narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat,
- 2) a/a.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera