



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 16 grudnia 2013 r.

Poz. 7696

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.545.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 grudnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 222/XXXV/2013 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 31 października 2013 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, jako niezgodnej z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 roku, poz. 260 z późn. zm).

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy i Miasta Koziegłowy zaliczyła do kategorii dróg gminnych drogi wyszczególnione w załączniku Nr 1 do tej uchwały. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej „ustawą”. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 listopada 2013 r.

Pismem Nr NPII.4130.102.32.2013 z dnia 20 listopada 2013r. organ nadzoru zwrócił się, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, do Burmistrza Gminy i Miasta Koziegłowy o udzielenie informacji, komu przysługuje prawo własności działek przez które przebiegają poszczególne drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały oraz na jakie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostały przeznaczone tereny wskazane w tej uchwale. Z dokumentów przesłanych do organu nadzoru pismem Nr GR.7210.5.2013 z dnia 25 listopada 2013 r. przez Pana Edwarda Kaczmarzyka – Kierownika Referatu Gospodarki Gruntami, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska – działającego z upoważnienia Burmistrza Gminy i Miasta Koziegłowy wynika, iż Gmina Koziegłowy nie jest właścicielem gruntów, przez który przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy przedmiotowej uchwały.

W załączeniu do ww. pisma przekazano wypis z podglądu do ewidencji gruntów Starostwa Powiatowego w Myszkowie. Jak wynika z przesłanych wypisów w zakresie dotyczącym działki o Nr ewidencyjnych:

- 8504, 8505, 7824, 6983 - władającym wskazanymi nieruchomościami jest Prezydium Powiatowej Rady Narodowej - Powiatowy Zarząd Dróg Lokalnych,
- 1233, 1267, 1673, 98 - władającym wskazanymi nieruchomościami jest Prezydium Powiatowej Rady Narodowej – Wydział Komunikacji,
- 23 - władającym jest Skarb Państwa.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe drogi nie mogą być zaliczone do kategorii dróg gminnych.

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi, że do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ustawy). Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ustawy).

Przepis art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych stanowi, że 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 ( *por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2005 r. sygn. akt III SA/Kr 814/2005, LexPolonica nr 418384, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 697/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W toku postępowania nadzorczego Burmistrz Gminy i Miasta, po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem Nr GR.7210.6.2013 z dnia 9 grudnia 2013 r. udzielił wyjaśnień, iż uchwała Nr 222/XXXV/2013 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 31 października 2013 r. ma charakter porządkujący status dróg na terenie gminy, a nie odnoszący się do własności tych dróg, a jedynie do ich użytkowej funkcji służącej miejscowym potrzebom. Uchwała ta stanowi odzwierciedlenie stanu faktycznego.

Jednakże organ nadzoru podkreśla, iż w ugruntowanym już „orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że do dróg gminnych nie może być zaliczona droga, która nie jest własnością gminy. 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r., I OSK 148/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., II SA/Gl 506/09, niepubl. oraz głosę P. Zborniaka do tego ostatniego wyroku, Samorząd Terytorialny nr 5 z 2009 r., s. 75-80). W wyroku z dnia 28 maja 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z dosłownego brzmienia art. 7 ustawy o drogach publicznych wynika, że uchwała o zaliczeniu do dróg gminnych musi dotyczyć dróg gminnych. Do dróg gminnych można zatem zaliczyć drogę, która spełnia przede wszystkim prawne warunki uznania za drogę gminną. Z kolei zgodnie z przepisem art. 1 ustawy o drogach publicznych drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych. Według tej definicji droga publiczna to droga, z której co do zasady może korzystać każdy. Już to wskazuje na to, że droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, gdyż 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. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił następnie, że z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że droga gminna jest jedną z dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 tej ustawy jednoznacznie stwierdza, że drogi gminne stanowią własność gminy. Zatem 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt: III SA/Lu 259/1, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Żaden przepis nie przewiduje więc automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz gminy z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych ( *por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 498/08 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Zatem do spełnienia wymogu z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych koniecznym jest (w przypadku, gdy teren pod drogę nie należy do gminy) uzyskanie prawa własności do takiego terenu, czy to w drodze umowy lub poprzez wywłaszczenie, czy też komunalizację.

Na marginesie organ nadzoru zauważa, iż z przesłanego przy piśmie Nr GR.7210.5.2013 z dnia 25 listopada 2013 r. wypisu z planu zagospodarowania przestrzennego wynika, drogi zaliczone przedmiotową uchwałą do kategorii dróg gminnych przebiegają przez działkę:

- o nr 8504, która jest położona w miejscowości Koziegłowy i znajduje się na terenie obiektów produkcyjnych – symbol planu P;
- o nr 1267, która jest położona w miejscowości Siedlec Duży i znajduje się na terenie przeznaczonym pod: tereny zabudowy mieszkaniowej – symbol planu MN1, tereny rolnicze z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej – symbol planu R oraz pod tereny trwałych użytków zielonych – symbol planu Rz,
- o nr 23, która jest położona w miejscowości Rzeniszów i znajduje się na terenie przeznaczonym pod tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych symbolem RU.

Oznacza to, iż tereny oznaczone wspomnianymi działkami ewidencyjnymi nie są drogami. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z treścią Załącznika Nr 6 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego

i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) do użytku gruntowego o nazwie "drogi" zalicza się grunty w granicach pasów drogowych dróg publicznych i dróg wewnętrznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. W szczególności do dróg zalicza się grunty zajęte pod:

- drogi krajowe,
- drogi wojewódzkie,
- drogi powiatowe,
- drogi gminne,
- drogi w osiedlach mieszkaniowych,
- drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użyteczności publicznej,
- place postojowe i manewrowe przy dworcach kolejowych, autobusowych i lotniczych, portach morskich i rzecznych i innych oraz ogólnodostępne dojazdy do ramp wyładowniczych i placów składowych. Grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych, leśnych oraz poszczególnych nieruchomości nie są drogą w rozumieniu rozporządzenia. Grunty te wlicza się do przyległego do nich użytku gruntowego.

Niezależnie od kwestii własności nieruchomości nie jest możliwym - w ocenie organu nadzoru - zaliczenie do kategorii dróg publicznych terenu, który nie jest drogą ani w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, ani nawet ustawy z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2010 roku, Nr 30, poz. 163 z późn. zm.).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy i Miasta w Koziegłowach zaliczając do kategorii dróg gminnych drogi, które przebiegają przez teren, który nie stanowi wyłącznej własności gminy, rażąco naruszyła art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Tym samym uchwałą Nr 222/XXXV/2013 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 31 października 2013 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Gminy i Miasta w Koziegłowach
  - za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a