



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 06-12-2023

Znak: PNK.I.4130.223.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr CI/760/2023 Rady Miejskiej w Staszowie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi zlokalizowanej na działce oznaczonej w ewidencji gruntów nr 417/61 obręb Staszów oraz ustalenia jej przebiegu w całości.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2023 r. Rada Miejska w Staszowie doręczyła Wojewodzie Świętokrzyskiemu jako organowi nadzoru uchwałę nr CI/760/2023 z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi zlokalizowanej na działce oznaczonej w ewidencji gruntów nr 417/61 obręb Staszów oraz ustalenia jej przebiegu.

Organ nadzoru wystosował do rady miejskiej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając radzie miejskiej termin na złożenie wyjaśnień. Rada miejska w odpowiedzi na pismo Wojewody wskazała, iż w jej ocenie przedmiotowa uchwała jest zgodna z prawem i wystarczającą przesłanką do podjęcia ww. uchwały jest okoliczności, iż działka, na której zlokalizowana jest droga stanowi własność Skarbu Państwa i znajduje się w użytkowaniu wieczystym Gminy Staszów.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż zapis § 1 badanej uchwały jest sprzeczny z art. 7 ust. 1 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.). Gmina Staszów nie wykazała się bowiem

tytułem własności do wskazanej w § 1 uchwały działki nr 417/61. Z ustaleń organu nadzoru wynika natomiast, iż działka gruntu stanowi własność Skarbu Państwa, a gmina Staszów dysponuje prawem użytkowania wieczystego do przedmiotowej działki.

Zaliczenie do kategorii dróg gminnych drogi nie będącej własnością gminy w istotny sposób narusza powołane powyżej przepisy. Z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, 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). Z kolei przepis art. 2a ust. 2 cyt. ustawy, jednoznacznie stwierdza, że drogi gminne stanowią własność gminy. Zatem wszystkie działki gruntu, po których ma przebiegać droga gminna winny stanowić własność właściwej gminy. Bez dysponowania przez gminę prawem własności gruntów, po których przebiega droga, co do której podjęta ma zostać uchwała o jej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych, nie istnieje możliwość zgodnego z prawem podjęcia uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych. Konieczną przesłanką, w ocenie organu nadzoru, 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.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska nie była uprawniona do zaliczenia wskazanej wyżej drogi do kategorii drogi gminnej, bowiem gmina Staszów, nie legitymuje się prawem własności ww. działki, po której przebiega wskazana w uchwale droga. Podkreślić należy, że powyższe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. I OSK 3152/15; wyroki WSA: w Gliwicach z dnia 14 maja 2010 r., sygn. II SA/Gl 156/10, w Krakowie z dnia 19 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Kr 585/14, oraz z dnia 25 stycznia 2022 r. III SA/Kr 687/21).

Organ nadzoru nie podziela tym samym argumentacji rady miejskiej oraz przywołanego w tym zakresie przez radę orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 lutego 2020 r., II SA/Ke 1171/19, z którego wynika, iż użytkowanie wieczyste ustanowione na rzecz gminy na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa jest wystarczającym tytułem prawnym do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. W tym miejscu organ nadzoru ponownie sygnalizuje, że w celu zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych niezbędne jest, aby gmina legitymowała się prawem własności wszystkich działek, po której przebiega droga.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. , sygn. akt I OSK 2846/19 również potwierdził, że konieczną przesłanką do podjęcia przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych 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, a jedynie pozostaje w użytkowaniu wieczystym gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. Pomimo tego, iż z pozoru prawo własności i prawo użytkowania wieczystego są do siebie podobne, tak naprawdę stanowią dwie zupełnie odrębne instytucje. Gmina jako użytkownik wieczysty nie ma bowiem uprawnień właścicielskich do gruntu i nie dochodzi w tym przypadku do przeniesienia prawa własności nieruchomości na rzecz gminy. Użytkowanie wieczyste jest prawem pośrednim pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi do nieruchomości (np. użytkowaniem, służebnością, hipoteką, itp.). Pośredni charakter wynika z tego, że z jednej strony prawa i obowiązki użytkownika wieczystego są zbliżone do praw i obowiązków właściciela nieruchomości. Z drugiej jednak strony, granice tych praw i obowiązków kształtują przepisy Kodeksu cywilnego (zob. art. 232-243) i ustawy o gospodarce nieruchomościami (zob. art. 29-33, art. 71-81) oraz umowa o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W ocenie organu nadzoru, konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę miasta uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. W konsekwencji powyższego, należało stwierdzić nieważność nadzorowanej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski