

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.221.2023.MWM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/303/23 Rady Gminy Nowinka z dnia 29 września 2023 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 29 września 2023 r. Rada Gminy Nowinka podjęła uchwałę Nr XXXIV/303/23 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 12 października 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7 ust. 2 w zw. z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 645 z późn. zm.).

W § 1 omawianej uchwały Rada zaliczyła do kategorii dróg gminnych:

1. Drogę Szczebra – Strękowizna
2. Drogę Szczebra – Sokolne – Cisówek – Kurianki

Działki wchodzące w skład ww. dróg wymieniono w załączniku nr 1 do uchwały, zaś w załączniku nr 2 uwidoczniono przebieg dróg na mapie.

Stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy, zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Natomiast art. 2a ust. 2 ww. ustawy wyjaśnia natomiast kwestie własności tych nieruchomości: „Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy”.

Nie ulega więc wątpliwości, że prawo nadania drodze kategorii drogi gminnej przysługuje wyłącznie w odniesieniu do tych gruntów, które są własnością gminy.

Zgodnie z treścią załącznika nr 1, drogę Szczebra – Strękowizna stanowią działki nr: 542, 546, 547, 472/8, 376 i 377, natomiast drogę Szczebra – Sokolne – Cisówek – Kurianki stanowią działki: 554, 516/5, 516/4, 516/3, 517, 516/1, 66/1, 66/2, 65, 80, 223/5, 77/4, 75/1, 76/1, 74/1, 73/1, 71/1, 70/1, 68/1, 85/1, 65/1, 66/1, 64/1, 90/1, 63/1, 62/1, 61/1, 59/1, 79, 58/1, 60/1, 83/1, 55/1, 54/1, 53/1, 171/1, 180, 170/1, 171/2, 166/1, 162/5, 162/3, 161/8, 177, 157/1, 161/6, 156/1, 157/2, 181/2, 176, 175, 10, 29, 43, 215 i 224.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 472/8 w obrębie Szczebra (w przebiegu drogi nr 1), a także 516/5, 516/4 w obrębie Szczebra, 79 w obrębie Sokolne i 180 w obrębie Józefowo (w przebiegu drogi nr 2) nie stanowią własności Gminy Nowinka. Działki te stanowią własność Skarbu Państwa, co potwierdza przesłany przez sekretarza gminy wypis z ewidencji gruntów oraz – w przypadku działki nr 472/8 – treść księgi wieczystej (dla pozostałych działek nie wskazano nr księgi wieczystej).

W ocenie organu nadzoru fakt, iż gmina nie jest właścicielem części działek wchodzących w skład dróg, o których mowa w uchwale, uniemożliwia zaliczenie tych dróg do kategorii dróg gminnych. Powyższe potwierdza jednolite w tej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego jasno wynika, że nieruchomości znajdujące się we władaniu samoistnym gminy nie mogą zostać zaliczone do kategorii dróg gminnych. NSA w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 708/14, wskazał, 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. Zatem droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. Ten sam sąd w wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 179/16 wyjaśnił, iż droga, która nie jest własnością gminy, nie może być zaliczona do dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu drogi do kategorii dróg publicznych powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności działek wchodzących w skład drogi przez właściwy podmiot publicznoprawny (a więc w omawianym przypadku – Gminę Nowinka).

Zaliczenie do kategorii dróg gminnych gruntów niestanowiących własności Gminy Nowinka w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru pragnie przy tym wyjaśnić, że stwierdzenie nieważności uchwały w całości wynika z umiejscowienia działek stanowiących własność Skarbu Państwa w przebiegu dróg. Stwierdzenie nieważności jedynie w zakresie działek wchodzących w skład dróg, stanowiących własność Skarbu Państwa, spowodowałoby niezgodność ustalonego omawiana uchwałą przebiegu drogi ze stanem faktycznym. Działki stanowiące własność Skarbu Państwa położone są w przebiegu drogi na kilku odcinkach jej długości, a więc w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały jedynie co do tych działek, droga gminna nie stanowiłaby całości, a kilka niepołączonych ze sobą odcinków. Powyższe stoi w oczywistej sprzeczności z założeniami ustawy o drogach publicznych dotyczącymi określonych kategorii dróg w odniesieniu do wymaganych parametrów technicznych dróg oraz sposobu ich użytkowania (korzystania oraz właściwego zarządzania drogą), co wynika m.in. z definicji drogi zawartej w art. 4 pkt 2 ustawy (droga oznacza budowlę „stanowiącą całość techniczno-użytkową”).

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności wskazanej na wstępie uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Pouczenie

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Agnieszka Krystoń

Otrzymuje:
Rada Gminy Nowinka