



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 września 2020 r.

Poz. 3669

WYROK NR II SA/RZ 1392/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 20 lutego 2020 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Paweł Zaborniak Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2020 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 27 marca 2018 r. nr LVIII/552/2018 w przedmiocie zaliczenia dróg do kategorii dróg publicznych I. stwierdza nieważność § 1 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej drogi na działkach ewidencyjnych nr 165/1 i nr 165/3 położonych w Pogwizdowie Nowym; II. zasądza od Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

II SA/Rz 1392/19 U z a s a d n i e n i e Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego jest uchwała Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z 27 marca 2018 r. nr LVIII/552/2018 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Uchwała ta podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm., dalej: u.d.p.), po uzyskaniu pozytywnej opinii Zarządu Powiatu Rzeszowskiego. W myśl § 1 tej uchwały, zaliczono do kategorii dróg gminnych w miejscowości Pogwizdów Nowy: - drogę na działce ewidencyjnej nr 999/3 - drogę na działkach ewidencyjnych nr 165/1, 165/2 i 165/3. We wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skardze na w/w uchwałę Wojewoda Podkarpacki (reprezentowany przez radcę prawnego) zaskarżył ją w części dotyczącej § 1 tiret drugie. Wnioskując o stwierdzenie jej nieważności w tej części oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych, zarzucił istotne naruszenie art. 7 ust. 2 w zw. z art. 2a ust. 2 u.d.p. poprzez zaliczenie do kategorii dróg gminnych drogi przebiegającej przez działki, które nie są własnością Gminy Głogów Małopolski. W uzasadnieniu 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 działek, po których droga taka przebiega. Z tego powodu droga która nie stanowi własności gminy, nie może być zaliczona do dróg gminnych. Ponadto uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie W wyniku analizy zaskarżonej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru ustalił, że działka o nr 999/3 stanowi własność Gminy Głogów Małopolski i jest ujawniona w księdze wieczystej. Ponieważ właścicielem działki o nr 165/2 jest Skarb Państwa a Gmina Głogów Małopolski posiada ją jedynie w użytkowaniu wieczystym, Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z 2 maja 2018 r. nr P-II.4131.2.107.2018 stwierdził nieważność uchwały RM w Głogowie Małopolskim nr LVIII/552/2018 z 27 marca 2018 r. w części dotyczącej § 1 tiret drugie co do tej działki. Ponowna ocena legalności przedmiotowej uchwały dokonana przez organ nadzoru wykazała, że działki nr 165/1 i 165/3 również nie stanowią własności Gminy Głogów Małopolski, znajdując się we władaniu

samoistnym Gminy, która zgodnie z pismem Burmistrza z 31 lipca 2019 r. nr BI.7226.135.2019 aktualnie gromadzi dokumentację niezbędną do uregulowania stanu prawnego nieruchomości. Skoro zatem działki nr 165/1 i 165/3 nie są własnością Gminy Głogów Małopolski, przebiegająca przez nie droga nie może być zaliczona do kategorii dróg gminnych. Z art. 7 ust. 1 u.d.p. wynika bowiem, że do dróg gminnych w rozumieniu tego przepisu można zaliczyć drogę, która spełnia prawne warunki uznania za drogę publiczną. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, 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. Z art. 2 ust. 1 u.d.p. wynika, że droga gminna jest jedną z dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 stanowi, że drogi gminne stanowią własność gminy. W związku z tym, droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, a to z tego względu, że zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego, 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. Konieczną zatem 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. RM w Głogowie Małopolskim podejmując 27 marca 2017 r. uchwałę nr LVIII/552/2018 o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych drogi przebiegającej przez działki nr 165/1 i 165/3 w sposób istotny naruszyła art. 7 ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 u.d.p. W odpowiedzi na skargę reprezentujący Gminę Głogów Małopolski Burmistrz wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych. Nie kwestionując, co do zasady, przyjętego w skardze założenia, iż warunkiem zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych jest przysługiwanie jednostce samorządu terytorialnego prawa własności do gruntu wykorzystywanego jako droga gminna, podniósł, że w przedmiotowej sprawie nie jest zasadne przyjęcie, że działki zaliczone zaskarżoną uchwałą do kategorii dróg gminnych są własnością prywatną. Znajdują się one we władaniu samoistnym Gminy Głogów Małopolski i stan ten istnieje bezspornie przez okres czasu wystarczający do nabycia prawa własności działek w drodze zasiedzenia, nawet przy założeniu posiadania w złej wierze. Nieuregulowanie ich stanu prawnego nie powinno być jedyną i wystarczającą przesłanką przyjęcia rażącego naruszenia prawa i stwierdzenia nieważności uchwały RM. Brak jest jakichkolwiek podstaw, aby zakładać, że działki zaliczone zaskarżoną uchwałą do kategorii dróg gminnych, są własnością osób fizycznych lub niepublicznych osób prawnych, które stosownie do art. 140 K.c. mogłyby realizować swoje uprawnienia właścicielskie w sposób udaremniający korzystanie z działek jako drogi publicznej. Trwające w sprawie czynności mające na celu ujawnienie prawa własności Gminy Głogów Małopolski do działek nr 165/1 i 165/3 nie zmieniają faktu, że nieruchomości te są własnością Gminy, a nie osób trzecich. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 (zgodnie z ust. 4 art. 91, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa). Wg art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy, może jednak zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (taka też sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie). W myśl art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Takim przepisem jest art. 94 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od dnia podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli jest ona aktem prawa miejscowego; ponieważ – co w sprawie nie budzi wątpliwości - zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, jej nieważność może być stwierdzona niezależnie od upływu czasu od daty jej podjęcia. Zwrócenia uwagi wymaga przy tym, że mimo iż art. 147 § 1 P.p.s.a. wprost o tym nie stanowi, w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalił się pogląd,

że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności uchwały organu gminy; uchwała, którą zalicza się do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny przepisy u.d.p. (tak. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lipca 2014 r. I OSK 708/14 - LEX nr 1511187). Dokonana przez Sąd ocena legalności uchwały RM w Głogowie Małopolskim z 27 marca 2018 r. nr LVIII/552/2018 doprowadziła do uznania, że w zaskarżonym zakresie (dot. zaliczenia do kategorii dróg gminnych w miejscowości Pogwizdów Nowy drogi na działkach ewidencyjnych nr 165/1 i 165/3) uchybia prawu w stopniu istotnym, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w tej części. Zasady postępowania w sprawach zaliczenia dróg do określonej kategorii określa u.d.p. Jak wynika z jej art. 7 ust. 2, zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, przy czym zgodnie z ust. 1 tego artykułu, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Wg art. 2 ust. 1 u.d.p., drogi gminne (obok krajowych, wojewódzkich i powiatowych) są jedną z kategorii dróg publicznych, których definicję zawiera art. 1 ustawy (drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie 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). Art. 2a ust. 2 wskazanej ustawy stanowi, że drogi gminne stanowią własność właściwego samorządu gminy. Stosownie do powyższego, do dróg gminnych można zaliczyć tylko taką drogę, która spełnia prawne warunki uznania za drogę publiczną, w tym usytuowana jest na gruntach, co do których gmina legitymuje się prawem ich własności; stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. m.in. wyroki NSA z 2 grudnia 2014 r. I OSK 1908/14 - LEX nr 1771932 i z 28 maja 2009 r. I OSK 148/09 - LEX nr 574429, wyrok: WSA w Gliwicach z 31 maja 2019 r. II SA/Gl 208/19 - LEX nr 2689435, WSA we Wrocławiu z 11 kwietnia 2018 r. III SA/Wr 69/18 - LEX nr 2499162 i WSA w Warszawie z 29 września 2017 r. VII SA/Wa 2552/16 - LEX nr 2599226). Prawidłowo zatem na podstawie powyższych regulacji wywiódł Wojewoda, że droga przebiegająca po działkach nr 165/1 i 165/3 - które nie są własnością Gminy Głogów Małopolski - nie mogła być zaliczona do dróg gminnych i w tym kontekście należy postrzegać zasadność wywiedzionego w uzasadnieniu skargi twierdzenia, iż 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. Trafności tego stwierdzenia nie podważa wyrażone w odpowiedzi na skargę stanowisko Gminy wywodzone z faktu długoletniego samoistnego posiadania działek nr 165/1 i 165/3 (wystarczającego w jej ocenie do stwierdzenia ich zasiedzenia), iż w okolicznościach sprawy brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że działki te stanowią własność prywatną (osób fizycznych lub niepublicznych osób prawnych), które stosownie do art. 140 K.c. mogłyby realizować swoje uprawnienia właścicielskie w sposób udaremniający korzystanie z nich jako drogi publicznej. W świetle art. 2a ust. 2 u.d.p., argumentacja z której Gmina wywodzi fakt władania jak właściciel działkami po których przebiega droga, nie ma dla sprawy żadnego znaczenia. 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 drogi do kategorii dróg gminnych to oczywistym jest, że już przed podjęciem uchwały działki przez które droga gminna ma przebiegać muszą stanowić własność gminy (por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z 28 listopada 2018 r. III SA/Kr 438/18 - LEX nr 2597363). Także wbrew stanowisku Gminy, podjęcie czynności mających na celu ujawnienie prawa jej własności nie powoduje, że nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym mogą być uznane za stanowiące jej własność, gdyż takiego skutku nie powoduje złożenie przez nią wniosku o stwierdzenie zasiedzenia działek (por. wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2017 r. VII SA/Wa 2552/16 - LEX nr 2599226). Mimo że zgodnie z art. 172 § 1 i 2 K.c., skutek zasiedzenia w postaci nabycia przez samoistnego posiadacza prawa własności nieruchomości następuje z mocy samego prawa w wyniku upływu określonego terminu uzależnionego od uzyskania posiadania w dobrej lub złej wierze - w związku z czym postanowienie sądu o stwierdzeniu zasiedzenia ma charakter deklaratoryjny, to jest ono jednak dowodem nabycia własności nieruchomości i stanowi podstawę wpisu prawa własności do księgi wieczystej (Kidyba Andrzej (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, wyd. II, LEX 2012). Dopiero zatem od momentu potwierdzenia nabycia prawa własności w drodze zasiedzenia gmina może skutecznie powoływać się na prawo własności i ujawnić je w księdze wieczystej. Wyklucza to samodzielne przesądzanie na gruncie niniejszej sprawy przez Gminę Głogów Małopolski kwestii własnościowych spornych działek. Czym innym jest bowiem realizowanie w stosunku do nich przez Gminę uprawnień właścicielskich i korzystanie z nich - jak wskazano w odpowiedzi na skargę - "jako z drogi publicznej", co samo w sobie w praktyce nie jest wykluczone, ale nie jest też równoznaczne z prawną możliwością przyznania im statusu "drogi publicznej" (w wyroku z 20 sierpnia 2015 r. II CSK 637/14 - LEX nr 1813350 Sąd Najwyższy orzekł,

iż o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii i określeniu czyją własność ona stanowi decyduje nie sposób wykorzystania danego odcinka drogi i jego położenie, ale przepis u.d.p. oraz określone w tej ustawie organy administracji państwowej lub samorządowej). Tym samym to zatem uchwała o zaliczeniu drogi do dróg gminnych powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności nieruchomości po której biegnie droga przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie (por. wyroki NSA z 2 czerwca 2016 r. I OSK 179/16 - LEX nr 2064185 i z 25 listopada 2015 r. I OSK 2030/15 - LEX nr 1975885). Koreluje z tym wyrok SN z 15 kwietnia 2016 r. I CSK 179/15 - LEX nr 2073916, zgodnie z którym dopuszczalne jest stwierdzenie na rzecz gminy zasiedzenia nieruchomości stanowiącej drogę z dniem poprzedzającym uzyskanie przez tę nieruchomość statusu drogi gminnej. W tej sytuacji, skoro w dniu podejmowania przez RM w Głogowie Małopolskim zaskarżonej uchwały względem położonych w Pogwizdowie Nowym działek nr 165/1 i 165/3 nie zostały spełnione kryteria o jakich mowa w art. 2a ust. 2 u.d.p., niemożliwym było zaliczenie na podstawie art. 7 ust. 2 tej ustawy przebiegającej przez nie drogi do kategorii dróg gminnych. Stanowiło to przesłanką do przyjęcia rażącego naruszenia prawa i obligowało Sąd do stwierdzenia w tym zakresie nieważności zaskarżonej uchwały, o czym stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. O zwrocie na rzecz strony skarżącej kosztów zastępstwa procesowego (480 zł) w wysokości wynikającej z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265) orzeczono stosownie do art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. (pkt II wyroku).