



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 25 września 2025 r.

PNK.I.4130.137.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

w całości uchwały nr XVI/104/2025 Rady Gminy w Lipniku z dnia 22 sierpnia 2025 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenie jej przebiegu.

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Lipniku na sesji w dniu 22 sierpnia 2025 r. podjęła uchwałę nr XVI/104/2025 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenie jej przebiegu. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 28 sierpnia 2025 r. Organ nadzoru w dniu 17 września 2025 r. zawiadomił organ uchwałodawczy gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada Gminy w Lipniku w wyznaczonym terminie nie odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889). W § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że zalicza się do kategorii dróg gminnych drogę dojazdową niezaliczoną do kategorii, stanowiącą uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, zgodnie z wykazem działek stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że podjęta uchwała jest sprzeczna z treścią art. 7 ust. 1 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Gmina Lipnik nie wykazała się bowiem tytułem własności w stosunku do działek o numerach ewidencyjnych: 44/1, 45/1, 46/1, 47/1, 48/1, 49/5, 49/3, 50/1, 51/5, 52/1, 57/1, 58/1, 59/1, 60/4,

60/6, 60/8, 61/1, 62/1, 63/3, 63/5, 64/1, 65/1, 66/1, 67/1, 68/1, 70/1, 71/3, 73/3, 73/5, 76/1, 80/1, 82/1, 84/1, 87/1, 88/7, 89/1, 92/1, 96/1, 110/1, 111/1, 181/1, 347/1, 99/1, 100/4, 100/6, 100/8, 101/1, 102/1, 103/3, 103/5, 104/1, 105/1, 106/1, 107/1, 108/1, 109/1 - obręb ewidencyjny 0006 Lipnik, przez które ma przebiegać droga zaliczona do kategorii dróg gminnych.

Jednocześnie z ustaleń organu nadzoru wynika, że przedmiotowe działki stanowią własność osób fizycznych, co wynika z treści poszczególnych ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych działek przez Sąd Rejonowy w Opatowie Wydział IV Ksiąg Wieczystych. Przedmiotowe działki objęte zostały decyzją Starosty Opatowskiego z dnia 23.07.2025 r., Nr 2.5.2025.Li, znak:B.I.6740.2.5.2025.Li, udzielającą Wójtowi Gminy Lipnik zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w trybie specustawy drogowej i miały stać się z mocy prawa własnością gminy Lipnik z dniem, w którym decyzja stanie się ostateczna. Z ustaleń organu nadzoru wynika, iż przedmiotowa decyzja nie jest ostateczna i jest prowadzone postępowanie odwoławcze w niniejszej sprawie na skutek odwołania złożonego przez strony postępowania. W związku z powyższym, ww. działki gruntu objęte nadzorowaną uchwałą nie stanowiły w dacie podjęcia uchwały własności Gminy Lipnik.

Zaliczenie do kategorii dróg gminnych drogi nie będącej własnością gminy w istotny sposób narusza powołane powyżej przepisy. Z treści 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. Z kolei przepis art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, jednoznacznie stwierdza, że drogi gminne stanowią własność gminy. Zatem wszystkie działki gruntu, znajdujące się w pasach drogowych dróg gminnych winny stanowić własność właściwej gminy.

Wobec powyższego, skoro ww. działki ewidencyjne nie stanowią własności gminy, to nie mogą zostać zaliczone do kategorii dróg gminnych. 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 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt: I OSK 3152/15; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 585/14 oraz z dnia 25 stycznia 2022 r., sygn. akt: III SA/Kr 687/21). Dlatego też przed podjęciem uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii drogi gminnej, działki przez które droga gminna ma przebiegać muszą stanowić własność gminy. Uchwała o zakwalifikowaniu konkretnej drogi jako drogi publicznej (gminnej) powinna być zatem poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności tej drogi przez podmiot publicznoprawny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt: I OSK 2030/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 maja 2024 r., sygn. akt: I SA/Ke 151/24).

Z uwagi na okoliczność, iż w dacie podjęcia nadzorowanej uchwały Gmina Lipnik nie legitymowała się prawem własności poszczególnych działek objętych uchwałą, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr XVI/104/2025 Rady Gminy w Lipniku z dnia 22 sierpnia 2025 r. w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk