



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 30 października 2025 r.

PNK.I.4130.154.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/83/2025 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 29 września 2025 roku w sprawie: zaliczenia do kategorii dróg powiatowych odcinka drogi gminnej na terenie Gminy Morawica w całości.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2025 roku Rada Powiatu w Kielcach podjęła uchwałę nr XIX/83/2025 w sprawie: zaliczenia do kategorii dróg powiatowych odcinka drogi gminnej na terenie Gminy Morawica. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 2 października 2025 roku. Organ nadzoru w dniu 14 października 2025 roku zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia nie zostały złożone w terminie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano między innymi przepisy art. 6a ust. 1 i 2 oraz art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. 2025, poz. 889 - dalej jako ustawa), zgodnie z którymi do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej

kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

W § 1 i 3 analizowanej uchwały wskazano, że zalicza się do kategorii dróg powiatowych drogę gminną o numerze 349042T w miejscowości Bilcza ul. Podgórze, położoną na terenie Gminy Morawica na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 132/2. Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje z mocą od 1 stycznia 2026 roku po pozbawieniu jej kategorii drogi gminnej.

Uchwała została podjęta w porozumieniu z Zarządem Województwa Świętokrzyskiego, po zasięgnięciu opinii Zarządów Powiatów: Koneckiego, Skarżyskiego, Starachowickiego, Ostrowieckiego, Opatowskiego, Staszowskiego, Buskiego, Pińczowskiego, Jędrzejowskiego i Włoszczowskiego, Prezydenta Miasta Kielce oraz Burmistrza Miasta i Gminy Morawica.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że z treści księgi wieczystej o numerze KI1L/00113185/2, prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Kielcach VI Wydział Ksiąg Wieczystych, wynika, że właścicielem działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 132/2, położonej na terenie Gminy Morawica, jest Skarb Państwa.

Zgodnie z treścią przepisu art. 2a ust. 2 ustawy drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W postanowieniu z dnia 15 stycznia 2015 roku, sygn. akt: IV CSK 315/14, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z art. 2a ustawy wynika, iż nieruchomości zajęte pod drogi publiczne mogą być tylko własnością podmiotów publicznoprawnych w nim wymienionych. Z tego względu również przeniesienie własności gruntu zajętego pod drogę może nastąpić wyłącznie między podmiotami wymienionymi w art. 2a ustawy. Przeniesienie takie może jednak mieć miejsce tylko wówczas, gdy następuje zmiana przynależności drogi publicznej do określonej kategorii. Wraz ze zmianą kategorii drogi publicznej następuje bowiem *ipso iure* zmiana właściciela drogi - podstawą nabycia prawa własności jest wówczas art. 2a ustawy. Dla zmiany kategorii drogi ustawa wymaga jednak zachowania oznaczonego trybu (por. art. 10 ust. 3 ustawy) i tylko pozbawienie drogi jej kategorii i zaliczenie jej do nowej kategorii można uznać za uregulowany przez prawo publiczne sposób przenoszenia prawa własności do nieruchomości zajętych przez drogi pomiędzy podmiotami publicznymi. Tak więc tylko w takiej sytuacji uchwała o ustaleniu kategorii drogi skutkuje zmianami własnościowymi.

Jak natomiast podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 17 lutego 2016 roku, sygn. akt: I OSK 3152/15, 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. Wobec tego uchwała, którą zalicza się do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że tylko droga gminna może być zaliczona do dróg gminnych. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 29 czerwca 2021 roku, sygn. akt: II SA/Ke 407/21, gdzie wskazał, że 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. Powyższe stanowisko pozostaje również aktualne w stosunku do dróg powiatowych.

W dniu 31 sierpnia 2025 roku Rada Miejska w Morawicy podjęła uchwałę Nr XXI/172/25 w sprawie pozbawienia dotychczasowej kategorii drogi gminnej o nr 349042 T - ulicy Podgórze i nr ewidencyjnym działki 132/2 zlokalizowanej na terenie obrębu 0002 Bilcza, gm. Morawica w celu zaliczenia jej do kategorii drogi powiatowej. W dniu 30 września 2025 roku Wojewoda Świętokrzyski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, na mocy którego stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w całości wskazując, że w dacie podejmowania tej uchwały Gmina Morawica nie była właścicielem działki o numerze ewidencyjnym 132/2. Własność wymienionej działki należała bowiem do Skarbu Państwa, co oznacza, że podjęcie zaskarżonej uchwały nie nastąpiło zgodnie z prawem. Skoro bowiem zaliczenie drogi do kategorii drogi gminnej wymaga legitymowania się przez gminę prawem własności gruntu znajdującego się pod taką drogą, to nie jest także zgodne z prawem pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej, gdy gmina nie jest właścicielem gruntu znajdującego się pod tą drogą.

Biorąc pod uwagę, że zarówno w dacie podjęcia uchwały Rady Miejskiej w Morawicy Nr XXI/172/25 w sprawie pozbawienia dotychczasowej kategorii drogi gminnej o numerze 349042T, jak i w dacie podjęcia uchwały Nr XIX/83/2025 Rady Powiatu w Kielcach w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych odcinka drogi gminnej o numerze 349042T, prawo własności nieruchomości o numerze ewidencyjnym 132/2, na którym zlokalizowano przekazywany odcinek drogi, nie przysługiwało ani Gminie Morawica ani Powiatowi Kieleckiemu, a zatem nie mogło dojść do skutecznej zmiany kategorii tej drogi na podstawie regulacji art. 10 ust. 3 ustawy, należy uznać, że uchwała Nr XIX/83/2025 Rady Powiatu w Kielcach została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2a ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, co implikuje konieczność stwierdzenia niaważności tej 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.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk