

ODPIS

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

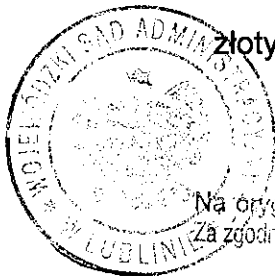
**Dnia 16 grudnia 2010 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Marcinowski
Sędziowie	Sędzia WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca), Sędzia NSA Marek Zalewski
Protokolant	Referent stażysta Paweł Soczyński

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 2 grudnia 2010 r.  
sprawy ze skargi Teresy Kokoszy  
na uchwałę Rady Miasta Kraśnik  
z dnia 28 stycznia 2010 r. nr XXXVI/323/2010  
w przedmiocie zaliczenia dróg publicznych do kategorii dróg gminnych

- I. stwierdza nieważność § 1 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej zaliczenia do kategorii dróg gminnych ulicy Śliskiej, wymienionej w poz.105 załącznika Nr 1 do uchwały.
- II. zasądza od Rady Miasta Kraśnik na rzecz skarżącej kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz.....*Filipek*.....



Wyrök z dnia .....16 XII 2010r.....  
Postanowienie sygn. akt .....III SA/Lu 258/10..... jest  
prawomocny(e) od dnia .....24 XII 2010..... r.

podpis sędziego

*Ibrom*

## UZASADNIENIE

W dniu 24 maja 2010 r. Teresa Kokosza złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na Uchwałę Nr XXXVI/323/2010 Rady Miasta Kraśnika z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie zaliczenia dróg publicznych do kategorii dróg gminnych na terenie Gminy Miejskiej Kraśnik, domagając się uchylecia uchwały w części dotyczącej zaliczenia do kategorii dróg gminnych i ustalenia przebiegu nieistniejącej ulicy nazwanej „Śliska”, na odcinku Stroma-Rzeczycka, umieszczonej w Załączniku nr 1 do uchwały pod poz. 105. Do skargi dołączyła pismo z dnia 6 kwietnia 2010 r., wzywające Radę Miasta Kraśnik do usunięcia naruszenia prawa.

W uzasadnieniu skargi Teresa Kokosza podała, że objęcie zaskarżoną uchwałą nieistniejącej drogi nr 108488 L, nazwanej ulicą Śliską jest niezgodne z przepisem art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zgodnie z przepisami tej ustawy droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego. Droga jest zatem obiektem fizycznie istniejącym, a nie obiektem jedynie zaplanowanym. Nawet jednak gdyby hipotetycznie możliwe było zaliczenie do kategorii dróg gminnych dróg nieistniejących, to ustalony zaskarżoną uchwałą przebieg drogi gminnej (ulicy Śliskiej) jest niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z dnia 21 października 2004 r. (uchwała Nr XXVIII/397/2004), ponieważ nie obejmuje działek nr 45, 46, 50, 51 i 53, przeznaczonych w planie pod drogę o symbolu KDD-G.

Skarżąca podniosła również, że zaskarżona uchwała naruszyła jej interes prawny, ponieważ do fizycznie istniejących dróg gminnych zaliczyła część jej działki o numerze 103. Do działki tej gmina nie ma tytułu prawnego, co wynika z księgi wieczystej nr KW 36247 i map geodezyjnych. Uchwała ustaliła też przebieg przez działkę skarżącej nieistniejącej drogi.

Skarżąca zarzuciła, że uchwała uniemożliwia jej kolejne wystąpienie o zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, polegające na usunięciu planowanej drogi KDD-G lub korekty jej przebiegu w sposób umożliwiający korzystanie z

nieruchomości w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Skarżąca podkreśliła, że uchwała ta oraz poprzednie uchwały w tym samym przedmiocie były podstawą do podejmowania przez Burmistrza Miasta Kraśnika działań niezgodnych z prawem, m.in. wykonania prac budowlanych na nieistniejącej ulicy.

Skarżąca wyjaśniła, że zaskarżona uchwała ogłoszona została w dniu 17 marca 2010 r. i weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. W dniu 6 kwietnia 2010 r. skarżąca wezwała Radę Miasta do usunięcia naruszenia prawa, nie otrzymała jednak odpowiedzi w ustawowo przewidzianym terminie. Zachowała zatem termin do wniesienia skargi.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Kraśnik wniosła o oddalenie skargi. Rada podniosła, że w nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że wystarczającą podstawą do zaliczenia ulicy do dróg gminnych jest wytyczenie tej ulicy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, obowiązującym w dacie podejmowania uchwały i nadanie zaprojektowanej ulicy w treści planu parametrów technicznych właściwych do zakwalifikowania ulicy do dróg gminnych. Treść takiej uchwały realizuje obowiązek zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców gminy. Co do zarzutu niezgodności ustalonego przebiegu drogi (ulicy Śliskiej) z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ze względu na nieobjęcie części działek o numerach 45, 46, 50, 51 i 53, Rada podniosła, że w tym zakresie skarżąca nie wykazała interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest uzasadniona.

W myśl przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.), powoływanej dalej w skrócie jako u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała zalicza do kategorii dróg gminnych drogi publiczne wymienione w załączniku do uchwały. Jest to zatem uchwała z zakresu administracji publicznej, podlegająca zaskarżeniu na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Skarżąca dopełniła wymogu uprzedniego wezwania Rady Miasta Kraśnika do usunięcia naruszenia prawa i wezwanie to okazało się bezskuteczne. Dawało to podstawę do wniesienia skargi do sądu. Skarga wniesiona została w terminie określonym w art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), tj. w terminie 60 dni od daty wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Skarżąca wykazała również legitymację skargową w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Jak wynika z materiału dowodowego zebranego w sprawie, skarżąca jest właścicielką nieruchomości o powierzchni 0,1631 ha, położonej w Kraśniku, obręb Góry, oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 103. Dla nieruchomości tej prowadzona jest księga wieczysta Nr LU1K/00036247/4. Z wyrysów z map ewidencyjnych oraz rysunków planu zagospodarowania przestrzennego znajdujących się w aktach sprawy wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że część ulicy Śliskiej, objętej zaskarżoną uchwałą, przebiega - na odcinku od ulicy Stromej do ulicy Rzeczyckiej - po działce nr 103, stanowiącej własność skarżącej. Działka nr 103 nie została do chwili podjęcia zaskarżonej uchwały podzielona, w szczególności nie został dokonany podział mający na celu wydzielenie części tej działki pod budowę planowanej ulicy Śliskiej. Potwierdza to pismo z dnia 28 września 2009 r. (Gk.7458/20/2009), wystosowane do skarżącej przez Starostwo Powiatowe w Kraśniku oraz pismo z dnia 17 grudnia 2009 r., nazwane wyjaśnieniem (GM.GG.VI.7430/62/2009, znajdujące się w aktach administracyjnych. Zaskarżona uchwała zalicza zatem do dróg publicznych część nieruchomości skarżącej, mimo iż część ta nie stanowi własności Miasta Kraśnika i nie została do chwili podjęcia uchwały zajęta pod drogę. Z licznych dokumentów znajdujących się w obszernych aktach administracyjnych wynika, że budowa drogi nie została jeszcze rozpoczęta, toczą się natomiast postępowania administracyjne dotyczące tej przyszłej, planowanej inwestycji (m.in. postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji).

W tej sytuacji interes prawny skarżącej w zaskarżeniu uchwały nie może budzić wątpliwości.

Zaskarżona uchwała ingeruje w prawo własności skarżącej bez podstawy prawnej. Jako podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały Rada wskazała przepisy art.

18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. jest przepisem kompetencyjnym. Stanowi on, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach, niż wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 1 -14, zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Natomiast przepis art. 7 ustawy o drogach publicznych stanowi, 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 (ust. 1). Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2). Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (ust. 3).

Zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem przytoczonego przepisu art. 7 ustawy o drogach publicznych.

W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że do dróg gminnych nie może być zaliczona droga, która nie jest własnością gminy. 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r., I OSK 148/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r., II SA/GI 506/09, niepubl. oraz głosę P. Zborniaka do tego ostatniego wyroku, *Samorząd Terytorialny* nr 5 z 2009 r., s. 75-80).

W wyroku z dnia 28 maja 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z dosłownego brzmienia art. 7 ustawy o drogach publicznych wynika, że uchwała o zaliczeniu do dróg gminnych musi dotyczyć dróg gminnych. Do dróg gminnych można zatem zaliczyć drogę, która spełnia przede wszystkim prawne warunki uznania za drogę gminną. Z kolei zgodnie z przepisem art. 1 ustawy o drogach publicznych 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. Według tej definicji droga publiczna to droga, z której co do zasady może korzystać każdy. Już to wskazuje na to, że 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.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił następnie, że z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że droga gminna jest jedną z dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 tej ustawy jednoznacznie stwierdza, że drogi gminne stanowią własność gminy. Zatem droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg gminnych.

Wobec tego uchwała, którą zalicza się do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w istotny sposób art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że tylko droga gminna może być zaliczona do dróg gminnych. Naczelny Sąd Administracyjny dodatkowo wyjaśnił, że uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie.

Zaskarżona uchwała, zaliczająca do dróg gminnych ulicę Śliską (poz. 105 załącznika do uchwały) i ustalająca jej przebieg po nieruchomości stanowiącej własność skarżącej jest zatem sprzeczna z prawem i w rezultacie nieważna. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Dodatkowo podnieść należy, że Rada nie kwestionuje prawa własności skarżącej do nieruchomości oznaczonej numerem 103, po której ulica Śliska miałaby przebiegać. Jak wynika z akt postępowania administracyjnego, także inne nieruchomości objęte ustalonym przebiegiem tej drogi nie stanowią własności gminy.

Wobec stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w § 1 w części dotyczącej zaliczenia ulicy Śliskiej do kategorii dróg gminnych, zbędne jest szczegółowe ustosunkowywanie się do pozostałych zarzutów skargi, w szczególności do zarzutów dotyczących niespełniania przez drogę objętą uchwałą warunków technicznych przewidzianych w przepisach prawa budowlanego. Rozważania w tym zakresie są bezprzedmiotowe wobec stwierdzenia, że nie było podstaw do zaliczenia ulicy Śliskiej do kategorii dróg gminnych.

Z tych względów i na podstawie art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł, jak w sentencji. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 205 § 1 powołanej ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz.....*F. Filipczak*.....