



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 2208

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.60.1.2025.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/84/25 Rady Gminy Kunice z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie wykreślenia działki z kategorii dróg gminnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kunice, na sesji w dniu 27 marca 2025 r., działając na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), podjęła uchwałę nr XI/84/25 w sprawie wykreślenia działki z kategorii dróg gminnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 31 marca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), polegającym na pozbawieniu wskazanej w § 1 uchwały części drogi kategorii gminnej pomimo braku jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii, ani też wyłączenia jej z użytkowania.

Z treści przepisu art. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.) wynika, że organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (ust. 1). Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (ust. 2). 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 (ust. 3). Pozbawienie drogi o znaczeniu obronnym dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w przypadku jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Przepis ust. 3 zdanie drugie stosuje się (ust. 3a).

Należy zatem zauważyć, że z obecnie obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych wynika generalna zasada, iż pozbawienie drogi publicznej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Wyjątek od tej zasady stanowi wyłączenie drogi z użytkowania. Jest zatem możliwe pozbawienie drogi kategorii i niezaliczenie do innej, lecz konieczne jest w takim przypadku wyłączenie z użytkowania. Tymczasem z treści przepisów przedmiotowej uchwały nie wynika, aby Rada Gminy Kunice pozbawiając część drogi gminnej jej kategorii (§ 1 uchwały), poprzez wyłączenie działki nr 16/40 stanowiącej część ul. Kasztelańskiej, wyłączyła ją z użytkowania.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Gminy Kunice uchwała nr XI/84/25 narusza w sposób istotny przytoczony wyżej przepis art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

W § 1 przedmiotowej uchwały zawarto następujące postanowienie: *„Po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Legnickiego wykreśla się z kategorii dróg gminnych działkę nr 16/40 stanowiącą część ul. Kasztelańskiej w miejscowości Kunice, zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały.”*.

W udzielonych organowi nadzoru wyjaśnieniach Wójta Gminy Kunice (dwa pisma z dnia 7 kwietnia 2025 r., znak sprawy: GP.7210.1.2025.LK i GP.7210.2.2025.LK), dotyczących podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m.in. cyt. *„(...) informuję, że droga publiczna w ciągu ul. Kasztelańskiej na odcinku działki 16/40 składa się z dwóch działek. Działki nr 16/41 o szerokości 9 m w której zlokalizowana jest jezdnia wraz z poboczem oraz przedmiotowa działka 16/40 o szerokości 4 m która stanowi pas zielony i nie pełniła funkcji drogi. Działka stanowi pas zieleni w którym umieszczony jest zjazd do posesji. Obecna szerokość działki 16/41 będącej drogą publiczną nie wymaga poszerzenia jezdni o pas zieleni. W związku z tym nie ma potrzeby utrzymywania tak szerokiego pasa drogi publicznej.”*.

Z analizy przytoczonego § 1 przepisu uchwały, jak i wyjaśnień Wójta Gminy Kunice, wynika, że działka nr 16/40 obręb Kunice (część ul. Kasztelańskiej w miejscowości Kunice), która stanowi pas zielony i nie pełniła funkcji drogi, ma zostać „wykreślona” z kategorii dróg gminnych. Wymaga zauważyć, że ustawa o drogach publicznych nie przewiduje procedury pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii, poprzez „wykreślenie” działki lub działek (ustawa nie zna tego rodzaju konstrukcji, więc nie można łączyć z nią żadnych konsekwencji prawnych). Zgodnie ze znaczeniem słownikowym słowo „wykreślać”, znaczy m.in. tyle co: «unieważnić to, co zostało napisane, przekreślając linią ciągłą zbędny tekst» (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wykreslac.html>). W rozpatrywanym przypadku nie można zatem mówić o wyłączeniu działki nr 16/40 obręb Kunice z użytkowania, co w świetle obowiązujących przepisów, w tym art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych oraz przyjętej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, uniemożliwiało podjęcie uchwały w sprawie pozbawienia, w tym przypadku części drogi, dotychczasowej kategorii.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, ponieważ nie doszło do wymaganego ustawą „wyłączenia z użytkowania”. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem, pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii.

Dokonując prawidłowej wykładni powyższego przepisu należy mieć na względzie jego literalne brzmienie, które jednoznacznie wskazuje sytuacje, w których przepis ten może znaleźć zastosowanie. Po pierwsze, znajduje on zastosowanie w sytuacji, gdy droga publiczna określonej kategorii wprawdzie nadal ma mieć status drogi publicznej, jednak kategoria drogi ma ulec zmianie. Po drugie zaś, przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku, gdy droga dotychczas publiczna zostaje wyłączona z użytkowania.

Analiza zapisów kwestionowanej uchwały prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie żadna z powyższych sytuacji nie zachodzi. W szczególności, co warto podkreślić, nie można uznać, iż przedstawiony przez Wójta Gminy Kunice argument w postaci tego, że działka nr 16/40 obręb Kunice stanowi pas zielony i nie pełniła funkcji drogi, stanowi w świetle art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wystarczającą podstawę prawną do pozbawienia części drogi (tu: ul. Kasztelańskiej w miejscowości Kunice) dotychczasowej kategorii (tnz. bez jednoczesnego wyłączenia tego odcinka drogi z użytkowania, co powinno zostać uregulowane wprost w uchwale). *„Tego rodzaju kwestie jak: własność gruntu, na którym zlokalizowano przedmiotową ulicę, zakres wyposażenia ulicy w infrastrukturę techniczną, czy też wypełnienie warunków technicznych, które winna spełniać droga publiczna, nie stanowią przesłanek pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii, w sytuacji gdy powodem pozbawienia drogi kategorii jest jej wyłączenie z użytkowania.”* (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2417/19). Zdaniem organu nadzoru brak jest również możliwości, aby użyte w § 1 uchwały nr XI/84/25 sformułowanie o „wykreśleniu” z kategorii dróg gminnych działki nr 16/40, jako pojęcie nieznane ustawie o drogach publicznych, uznać za tożsame z ustawowym pojęciem „wyłączenia drogi z użytkowania”.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych dotyczyć powinno przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Tylko bowiem w takich

warunkach jest uprawnione odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1284/22, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022 r. sygn. akt I SA/Ke 264/22, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Sz 555/19). Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Powoduje to, że wyłączenie drogi gminnej z użytkowania, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów ustawy o drogach publicznych (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r. sygn. akt II GSK 539/21).

Wyłączenie drogi z użytkowania dotyczy sytuacji gdy droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, bądź zamknięta dla ruchu kołowego. Tymczasem z treści uchwały nie wynika w sposób jednoznaczny, że wskazana w uchwale część drogi (działka nr 16/40 obręb Kunice), utraciła definitywnie swoją funkcję i nie będzie się na niej odbywał ruch pojazdów (aktualnie i w przyszłości). Nie jest bowiem rozstrzygające w tym zakresie, samo tylko stwierdzenie o „wykreśleniu” z kategorii dróg gminnych działki nr 16/40, zawarte w § 1 uchwały nr XI/84/25.

Należy również wskazać, że ewentualne zaliczenie drogi do grupy dróg wewnętrznych, niemających statusu drogi publicznej, nie stanowi „zaliczenia”, o jakim mówi art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęтым w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1185/12), które organ nadzoru w pełni podziela, pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej, z jednoczesnym „ustanowieniem” jej drogą wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych: „Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi.”. Droga wewnętrzna przeznaczona wyłącznie do ruchu: 1) osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego albo 2) pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego - jest drogą rowerową (art. 8 ust. 1¹ ustawy o drogach publicznych). Jednocześnie przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy.

Ponadto podkreśla się, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie. Odstąpienie od powyższej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność uchwały nr XI/84/25 Rady Gminy Kunice z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie wykreślenia działki z kategorii dróg gminnych.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje także, że ulica Kasztelańska została zaliczona do kategorii dróg publicznych na mocy uchwały nr XXXVI/211/18 Rady Gminy w Kunicach z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2018 r. poz. 2321). Nadanie drodze statusu drogi publicznej gminnej wymaga zachowania stosownych wymogów formalnych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Podjęcie tego rodzaju uchwały wywołuje określone skutki prawne. W sytuacji, w której w obrocie prawnym funkcjonuje uchwała postanawiająca o zaliczeniu drogi (ul. Kasztelańskiej) do kategorii dróg publicznych, pozbawienie części istniejącej drogi (tu: w zakresie działki nr 16/40 obręb Kunice) statusu prawnego nadanego uchwałą wymagałoby dopełnienia przez Gminę stosownych procedur, które zapewniłyby zgodność takiego rozwiązania z przepisami ustawy o drogach publicznych (zob. art. 10 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 3a ustawy o drogach publicznych). W ocenie organu nadzoru, w realiach niniejszej sprawy, działanie takie mogłoby na przykład polegać na zmianie ww. uchwały nr XXXVI/211/18 poprzez wyłączenie części drogi w postaci działki nr 16/40 obręb Kunice z użytkowania (przy czym wymagałoby to przedstawienia uzasadnienia odpowiadającego celom ustawy o drogach publicznych).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Anna Żabska