



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 października 2024 r.

Poz. 4397

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.174.2024.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 1 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/62/24 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 5 września 2024 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich w całości z użytkowania jako drogi publiczne.

UZASADNIENIE

W dniu 5 września 2024 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę Nr IV/62/24 w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich w całości z użytkowania jako drogi publiczne. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 6 września 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 23 września 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320) dalej jako „u.d.p.”, poprzez wyłączenie z użytkowania drogi, która nie utraciła swojej funkcji.

Zgodnie z ww. przepisem 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.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.

W myśl art. 7 ust. 1 u.d.p. do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

Ustawodawca przewiduje możliwość pozbawienia drogi publicznej określonej kategorii wskazując jednocześnie, że może to nastąpić wyłącznie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Zwraca się uwagę, że wyjątkiem od powyższej zasady jest wyłączenie drogi z użytkowania, które choć nie jest zdefiniowane ustawowo, rozumieć należy jako pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Sz 554/19).

Wyłączenie drogi z użytkowania dotyczy zatem sytuacji gdy droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, bądź zamknięta dla ruchu kołowego. Tymczasem z treści uzasadnienia do uchwały wynika, że wskazana w uchwale droga nie utraciła swojej funkcji i nadal będzie odbywał się na niej ruch pojazdów. W uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały wskazano bowiem, iż: *w związku z wyłączeniem dróg o numerach geodezyjnych 23, 33, 34 położonych w miejscowości Nowa Wola na terenie Gminy Michałowo z użytkowania jako drogi publiczne nie ulegnie zmianie obsługa komunikacyjna nieruchomości do niej przyległych. Żadna z nieruchomości nie zostanie pozbawiona dostępu do niniejszych dróg.*

W przedmiotowej sprawie nie sposób stwierdzić, iż droga zostanie wyłączona z użytkowania i pozbawiona swojej faktycznej funkcji. Droga ta w dalszym ciągu będzie służyła za dojazd do okolicznych działek, co również potwierdza Rada w uzasadnieniu. Ponadto organ stanowiący wskazał, że *wyłączenie w całości dróg o numerach geodezyjnych 23, 33, 34 położonych na terenie obrębu geodezyjnego 32 Nowa Wola z użytkowania jako drogi publiczne oraz pozbawienie ich kategorii dróg publicznych wynika z zamiaru unormowania stanu własności.*

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, nie stanowi przesłanki do podjęcia tego rodzaju uchwały. Po pierwsze droga de facto nie została wyłączona z użytkowania (będzie nadal dostępna - dojazd do nieruchomości do niej przyległych); po drugie zamiar unormowania stanu własności nieruchomości nie wpisuje się w przesłanki wyłączenia drogi z użytkowania.

Wyłączenie drogi z użytkowania dotyczyć powinno przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się **zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana** (vide: wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 3382/19 oraz wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 539/21). Kwestie takie jak **własność gruntu**, na którym zlokalizowano drogę, zakres wyposażenia jej 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 (NSA wyrok z dnia 20 października 2022 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2417/19; por. także wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2023 r. sygn. akt III SA/Lu 319/23).

Zdaniem organu nadzoru literalne brzmienie art. 10 ust. 3 u.d.p. wskazuje, że dozwolone prawem pozbawienie drogi publicznej dotychczasowej jej kategorii, co do zasady, ma miejsce z jednoczesnym zaliczeniem jej do nowej kategorii dróg publicznych, rozumianych w kontekście art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 u.d.p. A zatem akt ten skutkuje de facto zmianą kategorii na kategorię odpowiadającą wyższemu, bądź niższemu standardom technicznym drogi. Wyjątkowo jedynie można pozbawić drogę publiczną jej dotychczasowej kategorii bez zaliczenia jej do nowej kategorii dróg publicznych, gdy dochodzi do wyłączenia drogi z użytkowania. Tylko takie przesłanki skutecznie skutkują pozbawieniem drogi jej dotychczasowej kategorii.

Kwestionowana uchwała i argumentacja organu stanowiącego przedstawiona w uzasadnieniu do uchwały, w ocenie Wojewody Podlaskiego, nie stanowią przesłanek do pozbawienia kategorii drogi gminnej wskazanej w uchwale.

Nieuprawnione jest zatem pozbawienie kategorii drogi publicznej drogi, która nadal jest użytkowana jako droga. Działanie takie narusza art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Droga, której dotyczy uchwała w dalszym ciągu będzie użytkowana, a takiego działania ustawodawca w ww. przepisie u.d.p. nie przewidział. Unormowanie to jest jednoznaczne i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1890/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 6/21 oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 555/19 oraz wyrok NSA z 28 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 3382/19.

Podsumowując podkreślić należy, że użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe "jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii" nie jest ani przypadkowe, ani pozostawione do uznania przez organ podejmujący uchwałę w tej kwestii. Ustawodawca wyraźnie wprost to określił wprowadzając jeden wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Nie sposób więc uznać za prawidłowe postępowanie Gminy sprowadzające się de facto do próby pozbycia się praw i obowiązków w stosunku do gminnej drogi publicznej, co stoi w sprzeczności z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarówno uzasadnienie jak i motywy podjęcia analizowanej uchwały nie usprawiedliwiają wyłączenia drogi z użytkowania, skoro nadal ma pełnić funkcję ciągu komunikacyjnego dla przyległych nieruchomości. Z uwagi na powyższe zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń