



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 4918

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.199.2024.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 listopada 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/72/24 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 30 września 2024 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej w całości z użytkowania jako droga publiczna.

UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2024 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę Nr V/72/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej w całości z użytkowania jako droga publiczna. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 7 października 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 28 października 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 badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem 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.

Nadmienić w tym miejscu należy, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego – stanowi art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Do dróg gminnych z kolei zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 u.d.p.).

Powracając do analizy art. 10 ust. 3 u.d.p. nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca przewiduje możliwość pozbawienia drogi publicznej określonej kategorii wskazując jednocześnie, że może to nastąpić wyłącznie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. 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. Pomimo, iż w uzasadnieniu do uchwały wskazano, że poszczególne działki, stanowiące drogę gminną (drogę publiczną) stały się zbędne dla użytku publicznego, wątpliwość organu nadzoru wzbudził jednak fakt, iż nieruchomości przyległe do przedmiotowej drogi są nieruchomościami zabudowanymi, co przedstawia załącznik graficzny do uchwały. A zatem powstaje wątpliwość, czy nieruchomości te w wyniku podjęcia kwestionowanej uchwały nie zostaną pozbawione dostępu do drogi publicznej i czy rzeczywiście droga, o której mowa w uchwale stała się zbędna dla użytku publicznego.

W nawiązaniu do powyższego, pismem z dnia 9 października 2024 r. Wojewoda Podlaski wystąpił do Burmistrza Michałowa z prośbą o udzielenie informacji, czy droga, której dotyczy uchwała, nadal będzie/jest użytkowana jako droga oraz czy stanowi dojazd do nieruchomości przyległych (w tym nieruchomości zamieszkałych). W odpowiedzi na powyższe Burmistrz wyjaśnił, iż *droga nie jest drogą łączącą się z siecią dróg publicznych i jest to „ślepa ulica”. Stanowi ona dojazd do kilku obiektów budowlanych i nieruchomości. Ponadto przedmiotowa droga nie spełnia parametrów technicznych drogi publicznej, wykonany jest tam ciąg pieszko rowerowy nie spełniający odpowiednich szerokości dla tego typu rozwiązań. Wobec powyższego niniejsza droga wymaga wyłączenia celem dostosowania do użytku publicznego a jedynym rozwiązaniem jakie może zastosować gmina jest wyłączenie oraz pozbawienie drogi statusu kategorii drogi gminnej. Niniejsza droga będzie zamknięta dla ogólnego ruchu kołowego z wyjątkiem podmiotów dopuszczonych przez zarządcę drogi oraz po wydzieleniu w pasie drogi odcinka pozwalającego na dostęp do nieruchomości. Przedmiotowa droga będzie służyć jako droga wewnętrzna, która zabezpieczy właścicieli nieruchomości w kwestii dojazdu do własnych posesji.*

Analizując powyższe, w ocenie Wojewody Podlaskiego nie sposób stwierdzić, iż droga stała się zbędna dla użytku publicznego, jak uzasadniała to Rada oraz jak wyjaśnia to Burmistrz. Droga nie zostanie pozbawiona swojej podstawowej funkcji, bowiem służyć będzie właścicielom przyległych nieruchomości w kwestii dojazdu ich posesji. Będzie służyć jako droga wewnętrzna.

W ocenie organu nadzoru argumentacja Burmistrza, iż droga nie spełnia parametrów technicznych drogi publicznej i dlatego też wymaga wyłączenia z użytku publicznego, nie może zostać uznana za zasadną dla sytuacji pozbawienia przedmiotowej drogi kategorii drogi gminnej. Ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia drogi o charakterze publicznym (do której mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych), na drogę wewnętrzną ukierunkowaną na stosowanie przepisów cywilnoprawnych ze stosunków własnościowych. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 20 października 2022 r. sygn. akt I OSK 2417/19: „wykładnia art. 10 ust. 3 DrPublU, uwzględniając jej aspekt gramatyczny i celowościowy, nie prowadzi do takiego rozumienia tegoż przepisu, które umożliwiałoby pozbawienie drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, w sytuacji nadania tej kategorii z pominięciem przepisów art. 2a DrPublU, art. 4 pkt 2 DrPublU w zw. z art. 3 pkt 3 i w zw. z art. 3 pkt 1 u.p.b. a także przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. (...) Tryb pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, mający oparcie w art. 10 ust. 3 DrPublU, nie został przewidziany dla podważania uchwały zaliczającej określoną drogę do kategorii dróg publicznych, zaś postępowanie weryfikujące legalność uchwały podjętej na podstawie powyższego przepisu nie obejmuje badania legalności także innych uchwał, w szczególności uchwały zaliczającej określoną drogę do kategorii dróg gminnych.”

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).

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 wyższym, bądź niższym 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.

Nieuprawnione jest zatem pozbawienie kategorii drogi publicznej drogi, która nadal będzie 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 także 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. Przy ocenie dopuszczalności zastosowania przez Radę art. 10 ust. 3 u.d.p. istotne jest więc ustalenie czy doszło do wyłączenia dróg publicznych z użytkowania. O takim skutku nie może być mowy, gdy droga uprzednio mająca status drogi publicznej w dalszym ciągu pełni identyczne albo zbliżone funkcje, ale już jako droga wewnętrzna.

Analizując powyższe, organ nadzoru stwierdza, że w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione przesłanki uzasadniające pozbawienie drogi jej dotychczasowej kategorii. Zarówno uzasadnienie uchwały jak i motywy jej podjęcia, a także wyjaśnienia Burmistrza nie usprawiedliwiają wyłączenia drogi z użytkowania, skoro nadal ma ona 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