



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 2 grudnia 2024 r.

Poz. 5172

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.402.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i 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 84/VIII/2024 Rady Miasta Jarosławia z dnia 28 października 2024 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej.

Uzasadnienie

Rada Miasta Jarosławia podjęła w dniu 28 października 2024 r. uchwałę Nr 84/VIII/2024 w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2024 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.), art. 7 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.). Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że narusza obowiązujące przepisy prawa, a w związku z tym w dniu 14 listopada 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności. W dniu 20 listopada 2024 r. do organu nadzoru zostały doręczone wyjaśnienia z dnia 18 listopada 2024 r., w których Miasto Jarosław podniosło, że droga objęta uchwałą nie spełnia parametrów technicznych dla dróg gminnych wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych oraz nie spełnia funkcji drogi gminnej zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ponadto w w/w piśmie wskazano, że ze względu na swój charakter i zagospodarowanie oraz ograniczenie wjazdu pojazdów, ul. Grodzka nie spełnia warunków ogólnodostępności, niezbędnego dla drogi publicznej (ulica ślepa). Nie ma wydzielonej jezdni, chodników i poboczy. Stanowi deptak z ławkami i ogródkami gastronomicznymi. Tu odbywają się wystawy, wypoczywają mieszkańcy i przeważają piesi. W wyjaśnieniach również podano, że na w/w drodze organizowane są akcje związane z „ulicą zdrowia.” W załączeniu do pisma przedłożono uzasadnienie uchwały, w której motywy jej podjęcia korespondują z treścią złożonych wyjaśnień z dnia 18 listopada 2024 r. Nadto powołując się na podjęte uchwały w dniu 23 marca 2009 r. o nr 542/XLVIII/09 i 543/XLVIII/09 wskazano, że na ulicy Grodzkiej powinien obowiązywać zakaz ruchu pojazdów samochodowych. Odnosząc się do podanego w zawiadomieniu o wszczęciu naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) przedstawiono stanowisko, że art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych nie ma zastosowania do zaliczania do kategorii dróg, wyłączenia drogi z użytkowania i „kaskadowym” nadawaniu kategorii dróg (art. 10a ust. 5a i nast. w/w ustawy).

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba wskazać, że § 1 analizowanej uchwały reguluje, że „Pozbawia się drogę gminną nr 111260R (ul. Grodzka) klasa techniczna D, oznaczona w ewidencji gruntów jako działka

2391/4, położona w obrębie Miasta Jarosław 4, kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej.” Według art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, o czym mowa w art. 7 ust. 2 tej ustawy. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (art. 10 ust. 2 w/w ustawy). 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 (art. 10 ust. 3 w/w ustawy).

Z analizy załącznika graficznego, o którym mowa w §2 analizowanej uchwały wynika, że wskazana do wyłączenia z użytkowania droga będzie dalej użytkowana jako droga wewnętrzna, droga dojazdowa do nieruchomości do niej przyległych, które w dużej części mają charakter handlowo-usługowy. Zgodnie bowiem z załącznikiem graficznym do tej uchwały przy spornej drodze zlokalizowane są liczne zabudowania, zarówno po jednej jak i drugiej jej stronie. Tym bardziej wskazuje to, że uzasadnienie i motywy podjęcia spornej uchwały nie usprawiedliwiają wyłączenia jej z użytkowania, skoro pełni ona funkcję ciągu komunikacyjnego dla przyległych do niej zabudowanych nieruchomości. Ponadto z art. 1 ustawy o drogach publicznych wynika zasada powszechnej dostępności dróg publicznych, na którą składa się pełnienie funkcji ciągu komunikacyjnego i powszechnego użytkowania dóbr publicznych. W związku z tym, wyjątek przewidujący możliwość pozbawienia kategorii drogi gminnej określonej drogi powinien być stosowany jeżeli ta straciła swoje funkcje komunikacyjne. Ponadto na etapie wyjaśnień w piśmie z dnia 18 listopada 2024 r. wskazano na dodatkową okoliczność, nie podaną w uzasadnieniu do uchwały, a mianowicie podjęcie przez Radę Miasta Jarosławia 23 marca 2009 r. uchwały nr 542/XLVIII/09 oraz uchwały nr 543/XLVIII/09. Należy jednak zauważyć, że uchwała nr 542/XLVIII/09 stanowi o utworzeniu parku kulturowego, a zakazy i ograniczenia jakie mogą zostać wprowadzone na mocy art. 17 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie dotyczą kwestii kategorii czy wyłączenia drogi z kategorii dróg publicznych. Uchwała nr 543/XLVIII/09 została podjęta również w innym przedmiocie niż objęty analizowaną sprawą, tj. zatwierdzenia planu ochrony parku kulturowego. Natomiast odnosząc się do podniesionej w piśmie z dnia 18 listopada 2024 r. kwestii braku spełniania przez drogę parametrów technicznych drogi gminnej, należy zauważyć, że nie może to stanowić podstawy do pozbawienia drogi kategorii gminnej i wyłączenia jej z użytkowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt I SA/Ke 264/22). W orzecznictwie podkreśla się, że tego rodzaju kwestie 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 (por. wyrok Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2417/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 320/23). 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 Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022r. sygn. akt I SA/Ke 264/22, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2023r., sygn. akt III SA/Lu 320/23).

Zdaniem organu nadzoru w tym przypadku nie można zatem mówić o wyłączeniu w/w drogi z użytkowania, co w świetle obowiązujących przepisów, w tym art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych oraz przyjętej linii orzecznictwa sądów administracyjnych nie stanowi przesłanki do podjęcia uchwały w sprawie pozbawienia ujętej w uchwale dróg kategorii drogi publicznej.

W § 4 analizowanej uchwały Rada Miasta Jarosławia uregulowała, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej zgłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Odnosząc się do tego, należy wskazać, że w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych określa termin podjęcia takiej uchwały, nie później niż do końca trzeciego kwartału danego roku i datę jej wejścia w życie z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego (tak w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 320/23 i sygn. akt III SA/Lu 320/23). Zaskarżona uchwała podjęta została 28 października 2024 r., a w jej § 4 nie przewidziano wejścia w życie po uprzednim ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego od 1 stycznia następnego roku. Stanowi to naruszenie w/w przepisów prawa na tyle istotne, że daje dodatkową podstawę do stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały.

Mając na względzie powyższe, stwierdzone naruszenia prawa pociągają za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru