



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 listopada 2015 r.

Poz. 3503



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.495.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 6 listopada 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/59/15 Rady Gminy Lubartów z dnia 30 września 2015 r.
w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej i zaliczenia jej do dróg wewnętrznych.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/59/15 Rady Gminy Lubartów z dnia 30 września 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej i zaliczenia jej do dróg wewnętrznych.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/59/15 Rady Gminy Lubartów została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 października 2015 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lubartów pozbawiła kategorii drogi gminnej drogę nr 103356 L o przebiegu: droga powiatowa 1545 L – Nowodwór – Stary Tartak – granica gminy Niemce, na odcinku od granicy działki nr 1019 obręb geodezyjny Nowodwór do granicy działki nr 1186/2 obręb geodezyjny Nowodwór, stanowiącym działki nr 1187/2, nr 1187/1 obręb Nowodwór, Kw 72260 (§ 1 ust. 1 uchwały).

Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały, odcinek drogi gminnej wymieniony w ust. 1 stanowić będzie drogę wewnętrzną.

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r. (§ 3 uchwały).

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Gminy uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.).

W analizowanej sprawie stwierdzić należy, że ustawa o drogach publicznych wprowadza jednoznaczne zasady dotyczące pozbawiania określonej drogi statusu drogi gminnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 powołanej ustawy, 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 (art. 7 ust. 2).

Stosownie zaś do art. 10 ustawy o drogach publicznych, 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).

Wykładnia cytowanych przepisów art. 10 ustawy pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) pozbawienia kategorii drogi gminnej dokonuje rada gminy,
- 2) uchwała rady w tej sprawie musi być poprzedzona zasięgnięciem opinii właściwego zarządu powiatu,
- 3) pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest uwarunkowane jednoczesnym zaliczeniem tej drogi do nowej kategorii,
- 4) pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału.

Aby doszło do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii wszystkie wymienione wyżej przesłanki muszą być spełnione łącznie.

Z powołanych przepisów ustawy wynika wprost, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, możliwe jest jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia jej do innej kategorii. Przy czym jeśli chodzi o zaliczenie drogi do innej kategorii należy mieć na względzie art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, który zawiera zamknięty katalog dróg publicznych. Zgodnie z nim, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne.

W katalogu tym nie mieszczą się zatem drogi wewnętrzne. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, drogami wewnętrznymi są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Z treści przepisu art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynika, że inna jest funkcja i przeznaczenie drogi gminnej będącej drogą publiczną, aniżeli drogi wewnętrznej niezaliczonej do żadnej kategorii dróg publicznych.

W wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1185/12) Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnił, 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 określił wprowadzając jeden wątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Zatem ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych, na drogę wewnętrzną.*

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 28 września 2006 r. (sygn. akt II SA/Ol 532/06): *„Droga raz zaliczona do kategorii drogi gminnej nie może być tej kategorii już pozbawiona, chyba że zostaje wyłączona z użytkowania. W ocenie Sądu ustawodawca w sposób zamierzony połączył możliwość pozbawienia dróg kategorii drogi publicznej z równoczesnym obowiązkiem zaliczenia ich do nowej kategorii drogi, aby nie dopuścić do sytuacji, w których pomimo, że dana droga nie zmienia swej funkcji w sieci drogowej, zostaje pozbawiona przymiotu drogi publicznej, czyli takiej, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem. Zauważyć nadto należy, iż z chwilą pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej bez jednoczesnego nadania jej innej kategorii, na zarządcy drogi przestałyby ciążyć obowiązki związane z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 u.o.p.), które są bardziej rygorystyczne, niż w przypadku dróg wewnętrznych. Dzięki takiemu kategoriicznemu zapisowi art. 10 ust. 3 u.d.p., zarządca drogi (w tym przypadku gmina), nie może zwolnić się samowolnie z obowiązku utrzymywania drogi publicznej.”*

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej, z jednoczesnym ustanowieniem jej drogą wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących

przepisach prawa. Niemożliwym jest bowiem pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej i uznanie jej za drogę wewnętrzną, skoro nie zmieniła się jej funkcja i przeznaczenie.

Pismem z dnia 30 października 2015 r., znak RIN.7211.02.2015 wyjaśnienia w sprawie złożył Zastępca Wójta Gminy Lubartów. W przedmiotowym piśmie wskazał, iż „*droga o numerze ewidencyjnym 103356 L (poprzedni nr 2247010) uzyskała status publicznej drogi gminnej w wyniku podjęcia uchwały Nr X/54/89 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z dnia 11 grudnia 1989 roku w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych (Dz. U. Woj. Lubel. nr 12 poz. 1 z dnia 30 grudnia 1989 r.) w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami, gdyż Gmina nie posiadała tytułu prawnego do nieruchomości zajętych pod drogę. Droga znajduje się na działkach stanowiących własność Skarbu Państwa. Będąc drogą leśną została wybudowana i jest utrzymywana ze środków Lasów Państwowych. (...) Brak własności gruntów, (własność Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych) uniemożliwia Gminie Lubartów ponoszenie nakładów na przedmiotową drogę. Aktualny status drogi publicznej utrudnia również jednemu użytkownikowi drogi (Nadleśnictwu Lubartów) asygnowanie niezbędnych środków finansowych na jej utrzymanie.*”

Przedmiotowe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

Jak wskazano wyżej, żaden z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności przepis art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, nie uprawnia rady gminy do pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej z jednoczesnym zaliczeniem tej drogi do dróg wewnętrznych.

Przedłożony przez Zastępcę Wójta Gminy Lubartów argument wadliwego zaliczenia drogi nr 103356 L do kategorii dróg gminnych nie może stanowić przesłanki do niestosowania zawartego w ww. przepisie ustawy trybu pozbawienia drogi określonej kategorii.

Należy podkreślić, że podjęta przez Wojewódzką Radę Narodową w Lublinie uchwała Nr X/54/89 jest aktem obowiązującym, na mocy rozporządzenia Nr 4 Wojewody Lubelskiego z dnia 18 grudnia 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu obowiązujących aktów prawa miejscowego wydanych przed wejściem w życie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 21, poz. 320) oraz rozporządzenia Nr 29 Wojewody Lubelskiego z dnia 26 marca 1999 r. w sprawie ustalenia wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Wojewodów: Białkopodlaskiego, Chełmskiego, Lubelskiego, Siedleckiego, Tarnobrzесьkiego, Zamojskiego i nadal obowiązujących na obszarze województwa lubelskiego lub jego części (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 8 poz. 86). Zmiana stanu prawnego określonego w uchwale Nr X/54/89 może nastąpić zatem wyłącznie z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wynika generalna zasada, że pozbawienie drogi publicznej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Wyjątek od tej zasady stanowi jedynie wyłączenie drogi z użytkowania. Jest zatem możliwe pozbawienie drogi kategorii i niezaliczenie jej do innej, konieczne jest jednak w takim przypadku wyłączenie z użytkowania.

Zgodnie z wykładnią Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z dnia 19 grudnia 2012 r. w związku z interpelacją w sprawie możliwości przekwalifikowania drogi publicznej na drogę wewnętrzną: „*wylączenie z użytkowania oznacza znaczące ograniczenie jej dla ruchu drogowego i dostępności dla wszystkich uczestników ruchu drogowego. Oznacza to zatem, że droga publiczna po wyłączeniu z użytkowania może stać się drogą wewnętrzną z ograniczeniem ruchu drogowego. (...) Wylączenie spod użytkowania drogi nie ma bezpośredniego wpływu na zmianę właściciela drogi, a jedynie na jej status, jako dotychczasowej drogi publicznej.*”

W analizowanej sprawie uznać zatem należy, że utworzenie drogi wewnętrznej na gruntach wchodzących w skład obecnej drogi gminnej nr 103356 L w Gminie Lubartów może nastąpić wyłącznie poprzez pozbawienie tejsze drogi kategorii drogi gminnej, z jednoczesnym wyłączeniem jej z użytkowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/59/15, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Lubartów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Lubartów