



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 sierpnia 2022 r.

Poz. 4006



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.324.2022

z dnia 10 sierpnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/156/2022 Rady Gminy Sosnówka z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie pozbawienia dróg gminnych położonych na terenie Gminy Sosnówka, kategorii dróg gminnych, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu „i zalicza się je do kategorii dróg wewnętrznych na czas trwania remontu tych dróg”

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/156/2022 Rady Gminy Sosnówka z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie pozbawienia dróg gminnych położonych na terenie Gminy Sosnówka, kategorii dróg gminnych, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu „i zalicza się je do kategorii dróg wewnętrznych na czas trwania remontu tych dróg”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXII/156/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 lipca 2022 r.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że „pozbawia się kategorii drogi gminnej, drogi gminne położone w Gminie Sosnówka oznaczone Nr 101201L, Nr 101204L, Nr 101207L, Nr 101214L, Nr 101217L, Nr 101218L, Nr 101221L, Nr 101224L, Nr 101225L, Nr 101226L, Nr 101228L, Nr 101229L i zalicza się je do kategorii dróg wewnętrznych na czas trwania remontu tych dróg”.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały Rada Gminy Sosnówka wskazała m. in. art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.).

W ocenie organu postanowienie § 1 uchwały Nr XXII/156/2022, w myśl którego Rada Gminy Sosnówka zaliczyła drogi pozbawione kategorii dróg gminnych do kategorii dróg wewnętrznych - na czas trwania remontu tych dróg, jest niezgodne z prawem.

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.

Przytoczony przepis art. 10 ust. 3 u.d.p. zawiera normę wewnątrznie spójną, wyraźną, a tym samym nie budzącą wątpliwości interpretacyjnych.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w Wyroku z dnia 17 września 2014 r. (sygn. II SA/Gl 506/14): „*W myśl art. 10 ust. 3 u.d.p., pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Literalne brzmienie przywołanej normy jednoznacznie wskazuje zatem sytuacje, w których przepis ten może zostać zastosowany. 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*”.

Zgodnie z treścią art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Według art. 2 ust. 1 ww. ustawy 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.

Drogami wewnętrznymi są drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg (art. 8 ust. 1 ww. ustawy).

Porównując zapis art. 7 ust. 1 w zw. z art. 1 z cytowanym wyżej art. 8 ust. 1 u.d.p. można dostrzec, iż inna jest funkcja i przeznaczenie drogi gminnej będącej jednocześnie drogą publiczną, aniżeli drogi wewnętrznej.

Zauważyć przy tym należy, że ustawa o drogach publicznych nie zawiera upoważnienia do dowolnego - w dodatku czasowego - przekształcenia drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy o drogach publicznych na drogę wewnętrzną. Takiego upoważnienia dla rady gminy nie stanowi w szczególności przytoczony wyżej art. 10 ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2012 r. sygn. akt VII SA/Wa 1793/11, 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 nie pozostawione do uznania przez organ podejmujący uchwałę w tej kwestii. Ustawodawca określił to wyraźnie, wprost wprowadzając jeden wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Zatem ustawodawca

nie przewiduje dowolnego przekształcenia drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy o drogach publicznych na drogę wewnętrzną.

Tezę tę poparł Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1185/12) stwierdził, iż *nie budzi wątpliwości w świetle zdania pierwszego art. 10 ust. 3 u.d.p., że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, poza jedynym wyjątkiem – przypadkiem wyłączenia drogi z użytkowania – jest możliwe jedynie w razie jednoczesnego zaliczenia tej drogi do innej kategorii. Za nieuprawnioną i dowolną należy więc uznać interpretację tego przepisu [...], w której przyjęto możliwość zastosowania przez analogię regulacji zawartej w art. 10 ust. 1-3 ustawy i dokonania przyjętego w zaskarżonej uchwale rozwiązania. 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 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych: „Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi”. Przepisy ustawy nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy.*

W uzasadnieniu do uchwały Nr XXII/156/2022 Rady Gminy Sosnówka wskazano, że „wskazane w uchwale drogi będą podlegały wyłączeniu z użytkowania na czas trwania remontu. Na działkach, przez które wytyczone są w/w drogi, będzie przeprowadzony generalny remont, w trakcie którego ruch pojazdów i ludzi będzie w całości wyłączony”.

Z powyższego wynika, iż uchwała Nr XXII/156/2022 dotyczy w istocie pozbawienia kategorii dróg gminnych wraz z jednoczesnym wyłączeniem tych dróg z użytkowania.

Odnosząc się do powyższego należy jednak stwierdzić, że pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej, poprzez wyłączenie jej z użytkowania, z *jednoczesnym ustanowieniem jej drogą wewnętrzną na czas trwania remontu drogi* nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/156/2022 we wskazanym zakresie 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

Lech Sprawka

Otrzymuje:

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