



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 6184



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.407.2023

z dnia 31 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/209/2023 Rady Gminy Sosnówka z dnia 28 września 2023 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/209/2023 Rady Gminy Sosnówka z dnia 28 września 2023 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/209/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że *pozbawia się kategorii niżej wyszczególnionych publicznych dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania:*

- 1) *Drogi nr 101194L od granicy ze wsią Przechód do drogi powiatowej 1084L i w kierunku Gminy Wisznice obejmująca działki Nr 642, 330, 228 (w części), 300 o łącznej długości 2350 m,*
- 2) *Drogi nr 101196L (w części) od granicy z Gminą Wisznice na odcinku obejmującym działkę nr 740 o długości 640 m.*

Szczegółowe położenie i opis dróg, o których mowa w ust.1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały (§ 1 ust. 2 uchwały).

W uzasadnieniu do uchwały Nr XXXIII/209/2023 wskazano, że „Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 645, z późn. zm.) organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Drogi objęte przedmiotowym wnioskiem usytuowane są na terenach typowo rolniczych i nie są użytkowane jako drogi publiczne. Ponadto Zarząd Powiatu w Białej Podlaskiej uchwałą Nr 795/2023 z dnia 12 września 2023 r. pozytywnie zaopiniował propozycję Gminy dotyczącą pozbawienia kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania”.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXIII/209/2023 Rady Gminy Sosnówka została podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.).

Zgodnie z art. 1 tej ustawy, 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.

W myśl art. 7 ust. 1 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).

Z brzmienia przywołanych przepisów wynika, iż rada gminy posiada upoważnienie zarówno do zaliczenia danej drogi do kategorii drogi gminnej, jak również do pozbawienia takiej drogi dotychczasowej kategorii. Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych (pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej) następuje w drodze uchwały organu stanowiącego, której podjęcie wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwego zarządu powiatu.

W przypadku pozbawienia kategorii drogi gminnej ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii może nastąpić wyłącznie z jednoczesnym zaliczeniem danej drogi do nowej kategorii. Ponadto, zgodnie z założeniem ustawodawcy, pozbawienie i zaliczenie winno zostać dokonane w terminie do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego. Jedyne wyjątek od powyższej zasady stanowi sytuacja wyłączenia drogi gminnej z użytkowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 539/21 podkreślił, że *„wprowadzone w zaskarżonej uchwale wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p., determinuje określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Dotyczyć winno to przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstąpienie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Powoduje to, że wyłączenie drogi gminnej z użytkowania, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów u.d.p.”*.

Chodzi zatem o sytuacje dalszej fizycznej niemożności użytkowania do ruchu drogowego ze względu na likwidację drogi jako budowli (obiektu budowlanego). Taka sytuacja może wiązać się ze zmianą sposobu zagospodarowania określonego terenu, który był zajęty na drogę, np. poprzez urządzenie trwałego zieleńca (por. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 24 października 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 721/17, a także wyroki WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2023r. sygn. akt III SA/Kr 1284/22, WSA w Lublinie z dnia 19 września 2023r. sygn. akt III SA/Lu 320/23).

W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały jako przyczynę jej podjęcia wskazano, że pozbawienie kategorii drogi gminnej dróg nr 101194L oraz nr 101196L wynika z ich położenia (drogi te są położone na terenach rolniczych) oraz okoliczność, że *„nie są użytkowane jako drogi publiczne”*.

Wskazywane okoliczności nie mogą stanowić podstawy pozbawienia kategorii dróg gminnych dróg wskazanych w przedmiotowej uchwale. Z uzasadnienia nie wynika bowiem, że wymienione drogi gminne zostały trwale wyłączone z użytkowania, a w szczególności, że zmieniła się dostępność tych dróg dla mieszkańców i innych użytkowników, a korzystanie z nich nie będzie możliwe na dotychczasowych zasadach.

Za okoliczność stanowiącą podstawę do pozbawienia kategorii drogi gminnej nie sposób uznać także braku posiadania przez drogę „statusu drogi publicznej”. Takie zapatrywanie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m. in. w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021r. sygn. akt II SA/Ol 6/21, WSA w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2022r. sygn. akt II SA/Sz 110/22, WSA w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022r. stgn akt I SA/Ke 264/22.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 110/22: „*Takiej sytuacji, w której mimo wyłączenia z użytkowania droga gminna ma pełnić dotychczasową funkcję, nie dopuszcza ustawa o drogach publicznych, w szczególności jej art. 10 ust. 3, który wprost taką możliwość wyklucza*”.

Tymczasem w przedłożonym uzasadnieniu uchwały nie wskazano okoliczności przesądzających o tym, że wymienione drogi trwale utraciły dotychczasową funkcję i zostały albo mają zostać zlikwidowane. Z treści uzasadnienia wynika natomiast, że dostępność mieszkańców i innych użytkowników do wskazanych dróg gminnych pozostanie ta sama, a korzystanie z nich będzie możliwe na dotychczasowych zasadach.

Ponadto, z informacji znajdującej się w ogólnodostępnych systemach informacji przestrzennej wynika w sposób nie budzący wątpliwości, iż przy objętej wyłączeniem drodze nr 101194L znajdują się zabudowania o charakterze mieszkalnym, zaś objęta wyłączeniem część drogi nr 101196L stanowi ciąg komunikacyjny pomiędzy Gminą Sosnówka a Gminą Wisznice. Wyłączenie z użytkowania wskazanych dróg oznaczać może w konsekwencji ograniczenie lub pozbawienie dostępu części mieszkańców gminy do drogi publicznej jak również może oznaczać znaczące ograniczenie w korzystaniu z drogi dla ruchu drogowego.

Reasumując należy stwierdzić, że dokonane przedmiotową uchwałą pozbawienie kategorii dróg gminnych dróg wskazanych w przedmiotowej uchwale nie będzie miało wpływu na dotychczasowy sposób korzystania z tych dróg, drogi nie zostaną zlikwidowane ani zastąpione innymi drogami. W związku z powyższym należy uznać, że nie zostały spełnione ustawowe warunki do pozbawienia kategorii dróg gminnych, skoro nadal mają one pełnić funkcję dróg o znaczeniu lokalnym, służących miejscowym potrzebom.

W tym stanie rzeczy, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIII/209/2023 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

Otrzymują:

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