



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 września 2024 r.

Poz. 4551



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.326.2024

z dnia 19 września 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwał Rady Gminy Łomazy z dnia 13 sierpnia 2024r.:**

- Nr V/36/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101358L dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej,
- Nr V/37/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101364L dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej,
- Nr V/38/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101138L dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

**stwierdzam nieważność**

uchwał Rady Gminy Łomazy z dnia 13 sierpnia 2024 r.:

- Nr V/36/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101358L dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej,
- Nr V/37/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101364L dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej,
- Nr V/38/24 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101138L dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej

### Uzasadnienie

Uchwały Nr V/36/24, Nr V/37/24, Nr V/38/24 zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 20 sierpnia 2024 r.

W § 1 uchwały Nr V/36/24 Rada Gminy Łomazy postanowiła, że *pozbawia się kategorii drogi publicznej poprzez wyłączenie z użytkowania drogi gminnej nr 101358L obejmującą działki o nr ewidencyjnym 994 i 942 obręb Łomazy II zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały.*

W § 1 uchwały Nr V/37/24 Rada Gminy Łomazy postanowiła, że *pozbawia się kategorii drogi publicznej poprzez wyłączenie z użytkowania drogi gminnej nr 101364L obejmującą działkę o numerze ewidencyjnym 564 obręb Łomazy II zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały.*

W § 1 uchwały Nr V/38/24 Rada Gminy Łomazy postanowiła, że *pozbawia się kategorii drogi publicznej poprzez wyłączenie z użytkowania drogi gminnej nr 101138L obejmującą działkę o numerze ewidencyjnym 1487 obręb Huszcza I zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały.*

W uzasadnieniu do uchwały Nr V/36/24 wskazano, że „potrzeba pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101358L poprzez wyłączenie jej z użytkowania wynika z faktu, że działki nr 994 i 942 w obrębie Łomazy II ze względu na szerokość pasa drogowego nie spełnia wymagań do opracowania dokumentacji projektowej na budowę drogi publicznej.”

W uzasadnieniu do uchwały Nr V/37/24 wskazano, że „potrzeba pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101364L poprzez wyłączenie jej z użytkowania wynika z faktu, że działka nr 564 w obrębie Łomazy II ze względu na szerokość pasa drogowego nie spełnia wymagań do opracowania dokumentacji projektowej na budowę drogi publicznej”.

W uzasadnieniu do uchwały Nr V/38/24 wskazano, że „potrzeba pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 101138L poprzez wyłączenie jej z użytkowania wynika z faktu, że działka nr 1487 w obrębie Huszcza I ze względu na szerokość pasa drogowego nie spełnia wymagań do opracowania dokumentacji projektowej na budowę drogi publicznej”.

W wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 6 września 2024 r. (znak: INW.720.1.2024.KD) Wójt Gminy Łomazy poinformował, iż „ (...) z uwagi na charakter dróg gminnych nr 101358L, nr 101364L oraz nr 101138L oraz ich podrzędną funkcję w sieci dróg publicznych niezasadne jest funkcjonowanie w/w dróg jako drogi publiczne, gdyż zlokalizowane są w terenach niezurbanizowanych i stanowią jedynie ciągi komunikacyjne dla nielicznych mieszkańców oraz dojazd do gruntów użytkowanych rolniczo. Ponadto parametry pasów drogowych w stanie istniejącym uniemożliwiają realizację przedmiotowych dróg zgodnie z wymaganiami zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. 2022 poz. 1518), zaś koszty przeprowadzenia procedury ZRID celem dostosowania szerokości pasów drogowych do warunków technicznych dotyczących projektowanych elementów drogi tj. jezdnia i pobocza są niewspółmierne do planowanego zakresu prac budowlanych (...) Mając na uwadze powyższe zasadnym jest przekształcenie dróg gminnych nr 101358L, nr 101364L oraz nr 101138L na drogi wewnętrzne.”

W ocenie organu nadzoru uchwały Rady Gminy Łomazy Nr V/36/24, Nr V/37/24 i Nr V/38/24 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, ze zm.).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych 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.

Do dróg gminnych 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 ustawy).

Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2).

Ustawa o drogach publicznych wprowadza jednoznaczne zasady dotyczące pozbawiania drogi dotychczasowej kategorii dróg publicznych.

Stosownie zaś do art. 10 ustawy, 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 dróg gminnych, 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. Zgodnie z założeniem ustawodawcy pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego zaliczenia jej do nowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji wyłączenia drogi gminnej z użytkowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2417/19 stwierdził, że „*procedura pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii została oparta na regule tożsamości. Odpowiada ona bowiem trybowi właściwemu do zaliczenia drogi do określonej kategorii dróg publicznych. Jej istotą jest uniknięcie istnienia, chociażby czasowego, dróg publicznych niezaliczonych do żadnej kategorii dróg publicznych. Dyspozycja art. 10 ust. 3 u.d.p. wskazuje na konieczność, przy pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii, jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Jedyny wyjątek od tej reguły stanowi wyłączenie drogi z użytkowania (vide: R.A.Rychter, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019, uwagi do art. 10; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r., I OSK 1185/12; wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r., I OSK 3382/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl)*”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 991/22, orzekł natomiast, 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. Zatem ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych na drogę wewnętrzną ukierunkowaną na stosowanie przepisów cywilnoprawnych ze stosunków własnościowych (tak też WSA we Wrocławiu z wyroku z 17 marca 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 570/21)*”.

W orzecznictwie wskazuje się na brak definicji pojęcia „wyłączenie z użytkowania”, okoliczność ta powinna być zatem przedmiotem rozważań organu każdorazowo przy podejmowaniu uchwały o pozbawieniu drogi określonej kategorii i wyłączeniu jej z użytkowania (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 110/22).

Podkreśla się też, że wyłączenie drogi z użytkowania dotyczyć powinno tylko takich sytuacji, w których droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Skutkiem takiej uchwały jest bowiem trwałe pozbawienie jej dotychczasowej funkcji (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021r. o sygn. akt II SA/Ol 6/21; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 2021r., sygn. akt I OSK 3382/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2018 r. o sygn. akt IV SA/Po 780/18; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2018 r. o sygn. II SA/Gl 451/18).

W przypadku drogi gminnej, jej wyłączenie z użytkowania oznacza, że przestaje ona pełnić funkcję określoną przez ustawodawcę w art. 7 ustawy o drogach publicznych tj. drogi o znaczeniu lokalnym, służącej miejscowym potrzebom.

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).

Jak wynika z treści uzasadnień do uchwał Nr V/36/24, Nr V/37/24 i Nr V/38/24, pozbawienie kategorii drogi gminnej dróg nr 101358L, nr 101138L, nr 101364L wynika z faktu, że działki, na których są usytuowane w/w drogi „ze względu na szerokość pasa drogowego nie spełniają wymagań do opracowania dokumentacji projektowej na budowę drogi publicznej”.

Wskazywana okoliczność nie może stanowić podstawy pozbawienia kategorii drogi gminnej dróg wskazanych w przedmiotowych uchwałach. Z treści uzasadnień do uchwał oraz przedłożonych wyjaśnień Wójta Gminy Łomazy, nie wynika, że drogi te zostały trwale wyłączone z użytkowania, zlikwidowane, a w szczególności, że zmieniła się dostępność tych dróg dla użytkowników, a korzystanie z nich nie będzie możliwe na dotychczasowych zasadach z zastosowaniem ruchu kołowego.

Przeciwnie, w wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 6 września 2024r. Wójt Gminy Łomazy jednoznacznie wskazał, że „Powyższe drogi wewnętrzne nie będą zamknięte dla ruchu kołowego, ale będą stanowiły dojazd do pobliskich nieruchomości mieszkańców”.

Za okoliczność stanowiącą podstawę do pozbawienia kategorii drogi gminnej nie sposób uznać braku spełnienia przez drogi „wymagań do opracowania dokumentacji projektowej na budowę drogi publicznej”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 6/21 wywiódł: „Słusznie również stwierdził organ nadzoru, że niespełnianie przez drogę parametrów technicznych drogi gminnej, określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124), nie może stanowić podstawy do pozbawienia drogi kategorii gminnej, ponieważ jego przepisy stosuje się wyłącznie, stosownie do § 2 rozporządzenia, przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych. Podobnie, konieczność poszerzenia drogi i ewentualnego wykupu gruntów nie stanowi przesłanki takiego wyłączenia. Wskazany przepis rozporządzenia nie ma więc zastosowania przy realizacji procedury z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Przepisy wskazanego rozporządzenia mają jedynie charakter wykonawczy do ustawy Prawo budowlane i mogą mieć zastosowanie tylko do budowy drogi publicznej (vide: wyrok NSA z 10 marca 2009 r., I OSK 1289/08, dostępny w CBOSA). Nie może być zatem mowy o naruszeniu art. 10 ust. 3 u.d.p. w zw. z § 2 przywołanego rozporządzenia. Niewątpliwie przedmiotowa droga nadal będzie pełnić funkcję jej przypisaną, nie można było zatem pozbawić jej kategorii drogi gminnej, z uwagi na "wyłączenie drogi z użytkowania." Z okoliczności sprawy wynika, że powodem takiego przekształcenia był stan techniczny tej drogi i związane z tym koszty jej utrzymania, a to nie jest przesłanka takiego wyłączenia”.

Powyższa wykładnia pozostaje aktualna także w obecnym stanie prawnym. Przepisy dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022, poz. 1518), wydanym na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, mają zastosowanie do projektowania, budowy, przebudowy lub użytkowania dróg publicznych oraz projektowania, budowy lub przebudowy urządzeń obcych sytuowanych w pasach drogowych tych dróg (§ 2 ust. 1 rozporządzenia).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 19 września 2023 r. sygn. akt III SA/Lu 320/23 wskazał, że: „okoliczności odnoszące się w istocie do parametrów technicznych spornej drogi, nie są wystarczające do wyłączenia jej z użytkowania. (...) Analogicznie konieczność jej przebudowy czy modernizacji i związane z tym trudności czy to faktyczne czy też prawne nie przesądzają jeszcze o zasadności podjęcia takiej uchwały. Należy bowiem pamiętać, że 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 (zob. M. Burtowy (w:) Drogi publiczne, Komentarz, Warszawa 2022, art. 1). W związku z tym, wyjątek przewidujący możliwość pozbawienia kategorii drogi gminnej określonego fragmentu drogi powinien być stosowany jeżeli ta straciła swoje funkcje komunikacyjne. W orzecznictwie podkreśla się, że tego rodzaju kwestia 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 (zob. wyrok NSA z 20 października 2022 r., I OSK 2417/19, LEX nr 3442679)”. Sąd podkreślił także, iż: „pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego jej zaliczenia do nowej kategorii możliwe jest wyłącznie w wypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. Wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy dotyczyć winno przede

*wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, np. z powodu wybudowania nowej drogi zastępującej dotychczas użytkowaną. 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. Przy czym „jednoczesność” ta została doprecyzowana w zdaniu drugim ust. 3 art. 10 ustawy o drogach publicznych.”.*

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 110/22: *„stan techniczny drogi gminnej (nie spełnienie parametrów technicznych przewidzianych dla dróg gminnych) nie może stanowić podstawy do pozbawienia jej kategorii drogi publicznej ani tym bardziej uzasadniać wyłączenia z użytkowania. (...) pozbawienie przedmiotową uchwałą drogi nr [...] w S. statusu drogi gminnej nie było połączone z faktycznym wyłączeniem jej z użytkowania. 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”* (por. także wyroki WSA w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt I SA/Ke 264/22).

W wyroku z dnia 28 września 2006r., sygn. akt II SA/Ol 532/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zauważył, że: *„Porównując zapis art. 7 ust. 1 z art. 8 ust. 1 udp można dostrzec, iż inna jest funkcja i przeznaczenie drogi gminnej będącej jednocześnie drogą publiczną, aniżeli drogi wewnętrznej. (...) Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że niemożliwe jest pozbawienie drogi kategorii gminnej i uznanie jej za drogę wewnętrzną, skoro nie zmieniła się jej funkcja i przeznaczenie.”*

Tymczasem w przedłożonych uzasadnieniach do uchwał nie wskazano okoliczności przesądzających o tym, że wymienione drogi trwale utraciły dotychczasową funkcję i zostały albo mają zostać zlikwidowane. Z treści wyjaśnień Wójta Gminy Łomazy wynika natomiast, że dostępność mieszkańców i innych użytkowników do wskazanych dróg pozostanie ta sama, a korzystanie z nich będzie możliwe na dotychczasowych zasadach. Przedmiotowe drogi w dalszym ciągu będą zatem pełniły dotychczasową funkcję komunikacyjną, umożliwiając dojazd do nieruchomości mieszkańców.

W związku z powyższym należy uznać, że nie zostały spełnione ustawowe warunki do wyłączenia dróg z użytkowania skoro nadal mają one pełnić funkcję dróg gminnych, tj. dróg o znaczeniu lokalnym, służących miejscowym potrzebom.

Pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej wyłącznie z uwagi na stan techniczny drogi należy uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności analizowanych uchwał w całości.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwał Nr V/36/24, Nr V/37/24 i Nr V/38/24 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łomazy
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łomazy.