



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 listopada 2022 r.

Poz. 5543

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 570/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak

Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj (sprawozdawca)
Asesor WSA Anna Kuczyńska-Szczytkowska

Protokolant

st. specjalista Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 marca 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec
z dnia 26 maja 2021 r. nr XXX/354/2021
w przedmiocie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie
z użytkowania jako dróg publicznych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 26 maja 2021 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XXX/354/2021 w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie z użytkowania jako dróg publicznych.

W § 1 uchwały Rada Miasta, działając na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 470 – dalej u.d.p.) pozbawia kategorii gminnej drogi: dr 104054D (ul. Obrońców Helu), 104044D (ul. Królowej Jadwigi), 104037D (ul. Kościelna), 104049D (ul. Karpecka), 104032D (ul. Marcina Opitza), 104117D (ul. Mikołaja Drzymały), 104117D (ul. Mikołaja Brody) poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako drogi publiczne. Drogi te otrzymują status dróg wewnętrznych.

W § 2 uchwała stwierdziła, że wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Bolesławiec.

W § 3 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Pismem z dnia 23 lipca 2021 r. Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym złożył skargę, w której wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zarzucił Radzie Miasta Bolesławiec podjęcie zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych polegającym na pozbawieniu wskazanych w § 1 uchwały dróg kategorii dróg gminnych pomimo braku jednoczesnego zaliczenia tych dróg do nowej kategorii ani też wyłączenia ich z użytkowania oraz nieprawidłowym określeniu daty wejścia w życie uchwały.

Zarzucając uchwale rażąco naruszenie prawa strona skarżąca wskazała, że uchwała ta pozbawiając wymienione drogi kategorii drogi gminnej nie nadała tym drogom innej kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Wymóg ten nakłada art. 10 ust. 3 u.d.p. Droga nie została też wyłączona z użytkowania, skoro droga ta będzie pełniła funkcję drogi wewnętrznej.

Z uzasadnienia uchwały wynika, że celem jej podjęcia nie było wyłączenie z użytkowania w centrum Bolesławca dróg, ale zamiana ich przeznaczenia na drogi wewnętrzne aby umożliwić tworzenie na nich ogólnodostępnych miejsc postojowych i zwiększenie możliwości zarządzania tymi miejscami.

Z kolei analiza układu dróg wyrysowanych na załącznikach graficznych do uchwały wyraźnie wskazuje, że korzystanie z tych ogólnodostępnych miejsc postojowych uniemożliwia wyłączenie tych dróg z ruchu a tym samym również wyłączenie ich z użytkowania.

Zgodnie z 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.

W świetle brzmienia tego przepisu analiza zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że żadna z powyższych sytuacji nie zachodzi. W szczególności niedopuszczalne jest wyłączenie drogi z użytkowania w celu przekwalifikowania jej na drogę wewnętrzną.

Dalej organ wywodził, że podjęcie uchwały na tej podstawie prawnej i o takiej treści nie może być podyktowane wyłącznie parametrami technicznymi tych dróg w kontekście możliwości lokalizacji miejsc parkingowych.

Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego. Uchwała zaś naruszyła te przesłanki (brak wskazania nowej kategorii, brak wyłączenia z użytkowania) wskazując również odmiennie termin wejścia w życie ustawy, jako 14 dni od daty ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie.

Wskazała, że wyłączenie tych dróg z użytkowania odnosiło się wyłącznie do ich publicznego charakteru, z którym wiążą się określone obowiązki, natomiast sposób użytkowania drogi wewnętrznej zgodnie z art. 8 ust. 2 u.d.p. określa zarządca terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku do właściciela tego terenu.

Zdaniem strony przeciwnej jest właścicielem na którym są posadowione drogi gminne i miała prawo do zmiany ich statusu na drogi wewnętrzne.

W ocenie strony przeciwnej z treści art. 10 ust. 3 u.d.p. wynika, że wyłączenie drogi z użytkowania należy wyklądać jako pozbawienie jej statusu drogi publicznej, z którym to statusem wiążą się określone obowiązki zarządcy drogi, nie przesądza to natomiast o możliwości o ograniczonym charakterze komunikacyjnego korzystania z byłej drogi gminnej w przypadku nadania jej statusu drogi wewnętrznej. Zdaniem strony na właścicielu terenu ciąży obowiązek utrzymania i ochrony drogi.

Za nietrafny strona przeciwna uznała zarzut skargi dotyczący nieprawidłowej daty wejścia w życie zaskarżonej uchwały bowiem termin ten ma zastosowanie do zmiany kategorii drogi, a nie w sytuacji nadania drodze wyłączonej z użytkowania i nadania jej statusu drogi wewnętrznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sąd podzielił zarzut Wojewody co do istotnego naruszenia prawa materialnego art. 10 ust. 3 u.d.p. przy przyjęciu uchwały.

Wymieniony przepis stanowi wprost, że pozbawienie drogi jej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania.

Taka sytuacja nie wystąpiła w przedmiotowej sprawie. W sprawie nie ma wątpliwości, że ulice wymienione w uchwale miały charakter drogi gminnej, czyli drogi publicznej w myśl art. 7 u.d.p. Kategorie dróg publicznych określa art. 2 u.d.p. Są nimi drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i drogi gminne. Droga wewnętrzna wskazana przepisem art. 8 u.d.p. nie jest drogą publiczną, nie jest objęta kategorią dróg, o której mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p. Zatem wskazanie w zaskarżonej uchwale, iż pozbawia się ulice kategorii drogi gminnej i wskazuje się ich status, jako drogi wewnętrznej nie wyczerpuje znamion ww. przepisu. 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. Odjęcie charakteru drogi publicznej zostało określone tylko w przypadku wyłączenia drogi z użytkowania.

W tym miejscu wskazać należy, że w judykaturze i doktrynie wypracowany jest pogląd, iż punktem wyjścia wszelkiej interpretacji norm prawnych jest wykładnia gramatyczna, która zarazem wyznacza granice dopuszczalnej wykładni, w tym celowościowej, funkcjonalnej i systemowej. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie OPK 18/96 (niepubl.) stwierdzono, że „Tam gdzie wykładnia gramatyczna daje kontrowersyjne rezultaty powstaje potrzeba posłużenia się innymi rodzajami wykładni, w tym historyczną i celowościową”. W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie nie zachodzi konieczność stosowania innej wykładni niż wykładnia gramatyczna, bowiem przytoczony przepis art. 10 ust. 3 u.d.p. zawiera normę wewnętrnie spójną, wyraźną, a tym samym nie budzącą wątpliwości interpretacyjnych. Z przepisu tego 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, czyli w grę może wchodzić jedynie nadanie takiej drodze kategorii drogi powiatowej, wojewódzkiej lub krajowej (art. 2 u.d.p.). Przy czym zauważyć należy, czego zdaje się nie dostrzegać strona przeciwna, iż w tym ustawowo zamkniętym katalogu kategorii dróg nie mieści się „droga wewnętrzna”. Porównując zaś zapis art. 7 ust. 1 z art. 8 ust. 1 u.d.p. można dostrzec, iż inna jest funkcja i przeznaczenie drogi gminnej będącej jednocześnie drogą publiczną, aniżeli drogi wewnętrznej. W myśl art. 7 u.d.p. do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Natomiast art. 8 ust. 1 u.d.p. stanowi, iż drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe są drogami wewnętrznymi. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że niemożliwe jest pozbawienie drogi kategorii gminnej i uznanie jej za drogę wewnętrzną, skoro nie zmieniała się jej funkcja i przeznaczenie.

Przepis nie budzi wątpliwości a mimo tego nie został zastosowany przez Radę Miasta w treści uchwały z 26 maja 2021 r. Jest to naruszenie wprost bezwzględnie obowiązującego przepisu prawnego. Naruszenie objęte jest działaniem - uchwałą mającą charakter prawa miejscowego (ma charakter generalny, powszechnie obowiązujący na terenie (...)), jest adresowana do nieokreślonych i zewnętrznych wobec organów Miasta podmiotów), co stanowi o istotności naruszenia prawa.

Naruszenie wymienionego przepisu polegało również na odmienności regulacji dotyczącej daty wejścia w życie uchwały.

Słusznie strona skarżąca podniosła, że art. 10 ust. 3 u.d.p. 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).

Zaskarżona uchwała uregulowała tę kwestię, jako wejście jej w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Stanowi to o naruszeniu kolejnej przesłanki tego samego przepisu. Naruszenia są na tyle istotne, że dają podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Podstawą rozstrzygnięcia sądu jest art. 147 § 1 w związku z art. 94 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł jak w wyroku.