



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 sierpnia 2024 r.

Poz. 4185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.23.1.2024.AK1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr IV/22/24 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie wyłączenia z użytkowania części drogi gminnej i pozbawienia kategorii gminnej drogi publicznej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju, na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 ust. 2, 3 oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2024 r. poz. 320), podjęła uchwałę nr IV/22/24 w sprawie wyłączenia z użytkowania części drogi gminnej i pozbawienia kategorii gminnej drogi publicznej zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. 2024 r. poz. 320), polegającym na pozbawieniu wskazanej w § 1 uchwały części drogi kategorii gminnej pomimo braku jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii, ani też wyłączenia jej z użytkowania.

Uchwałą nr IV/22/24 Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju, na podstawie 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy o drogach publicznych pozbawiła kategorii gminnej drogi ozn. nr geod.7/2, AM-1 obręb Zieleniec miasto Duszniki-Zdrój o długości 175 m poprzez wyłączenie jej użytkowania jako drogi publicznej. Droga ta otrzymała status drogi wewnętrznej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w treści uchwały błędnie wskazano, że pozbawienie części drogi gminnej drogi publicznej jest w obrębie Zieleniec. Z treści uzasadnienia do uchwały wynika, iż pozbawienie części drogi gminnej publicznej ma miejsce w obrębie Wapienniki, co wynika z mapy stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały. Fakt ten potwierdzono także na podstawie geoportalu (<https://mapy.geoportal.gov.pl>).

Zgodnie z uzasadnieniem uchwały, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju kierowała się tym, że wyżej wymieniona droga publiczna ozn. nr geod. 7/2, AM-1, obręb Wapienniki m. Duszniki-Zdrój, o długości 175 m zostanie wyłączona z użytkowania, ponieważ na tym odcinku nie jest użytkowana i stała się zbędna dla ruchu drogowego i nie jest używana przez ogół mieszkańców, ale służy jedynie jako dojazd do posesji prywatnej.

Zatem z cytowanego fragmentu uzasadnienia uchwały jednoznacznie wynika, że celem podjęcia uchwały nie było de facto wyłączenie z użytkowania części gminnej drogi publicznej położonej w obrębie Wapienniki, ale jedynie ograniczenie, zmniejszenie ruchu drogowego. Z kolei analiza układu drogi wyrysowana

na załączniku graficznym do uchwały wyraźnie wskazuje, że nie jest możliwe wyłączenie tej drogi z ruchu, a tym samym również wyłączenie jej z użytkowania dla innych uczestników ruchu drogowego.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem, pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii.

Dokonując prawidłowej wykładni powyższego przepisu należy mieć na względzie jego literalne brzmienie, które jednoznacznie wskazuje sytuacje, w których przepis ten może znaleźć zastosowanie. 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.

Analiza zapisów kwestionowanej uchwały prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie żadna z powyższych sytuacji nie zachodzi. W szczególności, co warto podkreślić, niedopuszczalne jest wyłączenie drogi z użytkowania, w celu przekwalifikowania jej na drogę wewnętrzną, w sytuacji gdy i tak droga ta będzie służyć jako dojazd do posesji mieszkańcom jak i innym uprawnionym uczestnikom ruchu drogowego (np. wywóz śmieci, straż pożarna, karetka pogotowania, itp.).

Wyłączenie drogi z użytkowania dotyczy sytuacji gdy droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana bądź zamknięta dla ruchu kołowego. Tymczasem z treści uchwały wynika, że wskazana w uchwale droga, nie utraciła swojej funkcji, ponieważ uzyskała status drogi wewnętrznej, a zatem nadal będzie się odbywał na niej ruch pojazdów. Zdaniem Wojewody, nieuprawnione jest pozbawienie kategorii drogi publicznej drogi, która w istocie użytkowana jest jako droga publiczna, a co za tym idzie powinna odpowiadać rygorom ustawy o drogach publicznych. Działanie takie w sposób rażąco narusza art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Organ nadzoru zaznacza, że droga, której dotyczy uchwała nie została wyłączona z użytkowania. Takiego działania ustawodawca w ww. przepisie art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych nie przewidział. Unormowanie to jest jednoznaczne i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 10 maja 2022 r. II SA/Rz 1890/21, w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 6/21 oraz w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 555/19.

W przypadku „wyłączenia drogi z użytkowania” warto przywołać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, który wyraził pogląd, że „wyłączenie drogi z użytkowania” oznacza pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii (wyrok z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 443/17).

Tymczasem, z cytowanego uzasadnienia do kwestionowanej uchwały wynika, że droga, której dotyczy uchwała, nadal będzie spełniać funkcję drogi, a tylko zmieni się jej charakter na drogę wewnętrzną. Z kolei powyższa zmiana podyktowana jest wyłącznie tym, iż na tym odcinku droga nie będzie użytkowana przez ogół mieszkańców, a jedynie będzie służyć jako dojazd do posesji prywatnej, jednak należy wskazać, że nadal nie zmieni swojej funkcji i przeznaczenia.

W powyższym kontekście należy wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 570/21 wskazał, iż „Przepis art. 10 ust. 3 u.d.p. zawiera normę wewnątrznie spójną, wyraźną, a tym samym nie budzącą wątpliwości interpretacyjnych. Z przepisu tego wynika, 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, 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”.

Należy również wskazać, że zaliczenie drogi do grupy dróg wewnętrznych, niemających statusu drogi publicznej, nie stanowi „zaliczenia”, o jakim mówi art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęтым w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1185/12), które organ nadzoru w pełni podziela, 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 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”. Jednocześnie przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 26 września 2019 r. (sygn. akt II SA/Sz 554/19), w którym stwierdził, że „(...) wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, 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 np. z powodu wybudowania nowej drogi ją zastępującej. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii.”

Ponadto podkreśla się, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie. Odstąpienie od powyższej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność uchwały nr IV/22/24 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie pozbawienia drogi gminnej kategorii drogi publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Maciej Awizeń