



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 11 października 2022 r.

Poz. 3607

WYROK NR II SA/RZ 1892/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 10 maja 2022 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maciej Kobak Sędziowie WSA Piotr Godlewski /spr./ AWSA Karina Gniewek - Berezowska Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2022 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 11 października 2021 r. nr XLV/591/2021 w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg gminnych położonych w gminie Ustrzyki Dolne I. stwierdza nieważność § 1 pkt 2, 4, 7 – 29 oraz § 2 pkt 1, 2, 4 w zakresie dróg gminnych nr 144 182R, 144 227R, 119 335R, 119 334R, 119 337R, 119 333R, 119 336R i § 2 pkt 5 – 9 zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego jest uchwała Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z 11 października 2021 r. nr XLV/591/21 w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych położonych w gminie Ustrzyki Dolne, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372, dalej: u.s.g.) oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm., dalej: u.d.p.). W § 1 uchwały wskazano, że pozbawia się kategorii dróg gminnych drogi o numerach: 1) 144 181R o numerze ewidencyjnym działki 573/1, położoną w miejscowości Ustrzyki Dolne. 2) 144 182R o numerach ewidencyjnych działek 573/2 i 579, położoną w miejscowości Ustrzyki Dolne. 3) 144 226R o numerach ewidencyjnych działek 2006 i 2070, położoną w miejscowości Ustrzyki Dolne. 4) 144 227R o numerach ewidencyjnych działek 2017 i 2013, położoną w miejscowości Ustrzyki Dolne. 5) 143 803R o numerze ewidencyjnym działki 124/1, położoną w miejscowości Jałowe. 6) 119 338R o numerze ewidencyjnym działki 138/2, położoną w miejscowości Łobozew Dolny. 7) 119 335R o numerze ewidencyjnym działki 96, położoną w miejscowości Łobozew Dolny. 8) 119 334R o numerze ewidencyjnym działki 89, położoną w miejscowości Łobozew Dolny. 9) 119 337R o numerze ewidencyjnym działki 150, położoną w miejscowości Łobozew Dolny. 10) 119 333R o numerach ewidencyjnych działek 128 i 155, położoną w miejscowości Łobozew Dolny. 11) 119 336R o numerze ewidencyjnym działki 145, położoną w miejscowości Łobozew Dolny. 12) 142 308R o numerze ewidencyjnym działki 88, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 13) 142 307R o numerze ewidencyjnym działki 81, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 14) 142 306R o numerze ewidencyjnym działki 298, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 15) 142 314R o numerze ewidencyjnym działki 279, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 16) 142 302R o numerze ewidencyjnym działki 121, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 17) 142 304R o numerach ewidencyjnych działek 98 i 101, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 18) 142 305R o numerze ewidencyjnym działki 168, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 19) 142 301R o numerze ewidencyjnym działki 118, położoną w miejscowości Brzegi Dolne. 20) 144 162R o numerach ewidencyjnych działek 209 i 212, położoną w miejscowości Ustrzyki Dolne. 21) 144 163R o numerach ewidencyjnych działek 216 i 218, położoną w miejscowości Ustrzyki Dolne. 22) 143 926R o numerze ewidencyjnym działki 303, położoną w miejscowości Bandrów Narodowy. 23) 143 927R o numerze ewidencyjnym działki 433, położoną w miejscowości Bandrów Narodowy. 24) 143 925R o numerze ewidencyjnym działki 242, położoną w miejscowości Bandrów Narodowy. 25) 143 929R o numerze ewidencyjnym działki 436, położoną w miejscowości Bandrów Narodowy. 26) 143 930R o numerach ewidencyjnych działek 451, 439 i 499, położoną w miejscowości Bandrów Narodowy - na odcinku obejmującym działki 451 i 439. 27) 143 931R o numerze ewidencyjnym działki 247, położoną w miejscowości Bandrów Narodowy. 28) 143 932R o numerze ewidencyjnym działki 891, położoną w miejscowości Bandrów Narodowy. 29) o numerze ewidencyjnym działki 390/23 położoną w miejscowości Równia. W § 2 uchwały wskazano, że szczegółowe położenie i przebieg dróg wyłączonych z użytkowania jako drogi publiczne, o których mowa w § 1, przedstawiają załączniki graficzne do uchwały: 1) dla dróg o numerach 144 181R i 144 182R, położonych w miejscowości Ustrzyki Dolne - załącznik nr 1 2) dla dróg o numerach 144 226R i 144 227R, położonych w miejscowości Ustrzyki Dolne - załącznik nr 2 3) dla drogi o numerze 143 803R, położonej w miejscowości Jałowe - załącznik nr 3 4) dla dróg o numerach 119 338R, 119 335R, 119 334R, 119 337R, 119 333R i 119 336R, położonych w miejscowości Łobozew Dolny - załącznik nr 4 5) dla dróg o numerach 142 308R, 142 307R, 142 306R i 142 314R, położonych w miejscowości Brzegi Dolne - załącznik nr 5 6) dla dróg o numerach 142 302R, 142 304R, 142 305R i 142 301R, położonych w miejscowości Brzegi Dolne - załącznik nr 6 7) dla dróg o numerach 144 162R i 144 163R, położonych w miejscowości Ustrzyki Dolne - załącznik nr 7 8) dla dróg o numerach 143 926R, 143 927R, 143 925R, 143 929R, 143 930R, 143 931R i 143 932R, położonych w miejscowości Bandrów Narodowy - załącznik nr 8 9) dla drogi o numerze ewidencyjnym działki 390/23 położonej w miejscowości Równia - załącznik nr 9. W § 3 uchwały wskazano, że drogi, o których mowa w § 1, podlegają wyłączeniu z użytkowania jako drogi gminne. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że w przedmiotowej sprawie, zgodnie z art. 7 ust. 2 u.d.p. wystąpiono do Zarządu Powiatu Bieszczadzkiego o opinię, który jednak nie zajął stanowiska. Wyjaśniono, że w stanie istniejącym szerokość pasa drogowego dla w/w dróg uniemożliwia ich urządzenie zgodnie z wymogami 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 ze zm.). Ponadto, drogi te są drogami tzw. ślepyimi i stanowią dojazdy dla ograniczonej liczby użytkowników. W większości służą przede wszystkim jako dojazdy do gruntów rolnych i leśnych. W stanie istniejącym są to drogi gruntowe nieurządzone lub częściowo utwardzone, położone w trudnych warunkach terenowych utrudniających ich urządzenie jej jako drogi

publiczne spełniające wymogi w/w rozporządzenia. Uchwała wpłynęła do Wojewody Podkarpackiego 19 października 2021 r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 17 listopada 2021 r. pod poz. 3817. Wniesioną następnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargą Wojewoda Podkarpacki zaskarżył uchwałę RM w Ustrzykach Dolnych z 11 października 2021 r. w części dotyczącej § 1 pkt 2, 4, 7- 29 i § 2 pkt 1 w zakresie nr 144 182R, pkt 2 w zakresie nr 144 227R, pkt 4 w zakresie numerów 119 335R, 119 334R, 119 337 R, 119 333R, 119 336 R oraz pkt 5 - 9. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych. W uzasadnieniu wskazano, że w uzupełniającej informacji przekazanej do organu nadzoru 10 listopada 2021 r. Rada Miejska odniosła się do istniejącego stanu poszczególnych dróg wymienionych w uchwale, wskazując, że jedynie drogi gminne wymienione w pkt 1, 3, 5 i 6 ulegają likwidacji, natomiast pozostałe drogi będą nadal pełniły dotychczasową funkcję jako drogi dojazdowe do nieruchomości przyległych, służące tylko dla niewielkiej bądź dla określonej, ograniczonej liczby użytkowników. W ocenie Wojewody, uchwała w zaskarżonej części stoi w istotnej sprzeczności ze stanowiącym podstawę prawną jej podjęcia art. 10 ust. 3 u.d.p., którego literalna wykładnia wskazuje, że pozbawienie drogi kategorii drogi publicznej jest możliwe jedynie w dwóch przypadkach, tj. w sytuacji, gdy pozbawienie kategorii następuje w celu wyłączenia drogi z użytkowania, albo gdy pozbawienie drogi kategorii odbywa się z jednoczesnym zaliczeniem tej drogi do innej kategorii dróg publicznych. Nie istnieje możliwość odstępstwa od tej zasady. Ponadto na gruncie u.d.p. nie istnieje możliwość zaliczenia drogi której pozbawiono kategorii drogi publicznej, do dróg wewnętrznych. W przedmiotowej sprawie nie zaistniała zatem żadna z okoliczności pozwalających na pozbawienie kategorii dróg publicznych dróg wymienionych w skardze, bowiem drogi te nie zostały zaliczone do żadnej nowej kategorii dróg publicznych, nie zostały wyłączone z użytkowania. Zdaniem Wojewody, art. 10 ust. 3 u.d.p. nie przewiduje określonego w § 3 uchwały przypadku pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii w sposób, iż "drogi podlegają wyłączeniu z użytkowania jako drogi gminne". Zgodnie z art. 7 ust. 1 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. Drogi wewnętrzne - stosownie do przepisu 8 ust. 1 tej ustawy - to drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, które nie stanowią żadnej z kategorii dróg publicznych i nie są zlokalizowane w pasie drogowym. Zgodnie natomiast z art. 2 ustawy, do kategorii dróg publicznych należą drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Droga wewnętrzna o której mowa w art. 8 u.d.p. nie stanowi więc drogi publicznej w rozumieniu ustawy. Tymczasem zapis § 3 uchwały iż "drogi podlegają wyłączeniu z użytkowania jako drogi gminne" prowadzi do stwierdzenia, że skutkiem wyłączenia z użytkowania wymienionych w uchwale dróg jako dróg gminnych jest zaliczenie ich do dróg wewnętrznych. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest jedynie możliwe w wypadku jednoczesnego zaliczenia jej do innej kategorii dróg publicznych, bądź w wypadku wyłączenia jej z użytkowania. Zaznaczyć przy tym należy, że dotyczy to tylko takich sytuacji, gdy dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, co w zaskarżonej części uchwały nie miało miejsca. Zastosowanie przepisu art. 10 ust. 3 u.d.p. wymagało zatem wykazania przez organ, że wymienione w zaskarżonej części uchwały drogi zostały wyłączone z użytkowania. Przedmiotowe drogi nadal będą pełniły dotychczasową funkcję, zatem nie można było pozbawić je kategorii dróg gminnych z uwagi na "wyłączenie drogi z użytkowania jako drogi gminne". Podana przez organ uchwałodawczy przyczyna przekształcenia, tj. stan techniczny drogi, nie stanowi podstawy wyłączenia z użytkowania. Także 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, nie może stanowić podstawy do pozbawienia drogi kategorii gminnej, ponieważ stosownie do § 2 rozporządzenia, jego przepisy stosuje się wyłącznie 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 u.d.p. Przepisy wskazanego rozporządzenia mają jedynie charakter wykonawczy do ustawy Prawo budowlane i mogą mieć zastosowanie tylko do budowy drogi publicznej (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 marca 2009 r. I OSK 1289/08). Słusznie zauważył WSA w Olsztynie w wyroku z 28 września 2006 r. II SA/OI 532/06, że ustawodawca w sposób zamierzony połączył możliwość pozbawienia dróg kategorii drogi publicznej z równoczesnym obowiązkiem zaliczenia ich do nowej kategorii drogi, aby nie dopuścić do sytuacji, w których pomimo, że dana droga nie zmienia swej funkcji w sieci drogowej, zostaje pozbawiona przymiotu drogi publicznej, czyli takiej, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem. Ponadto z chwilą pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej bez jednoczesnego nadania jej innej kategorii, na zarządcy drogi

przestałyby ciążyć obowiązki związane z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 u.d.p.), które są bardziej rygorystyczne niż w przypadku dróg wewnętrznych. Dzięki takiemu kategorycznemu zapisowi art. 10 ust. 3 u.d.p. zarządca drogi (w tym przypadku gmina) nie może zwolnić się samowolnie z obowiązku utrzymywania drogi publicznej. Użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii, nie jest przypadkowe ani pozostawione do uznania organu podejmującego uchwałę w tej kwestii (wyrok WSA w Krakowie z 3 marca 2016 r. III SA/Kr 1424/15). 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 powinno 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 odstępianie 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 2 ust. 3 art. 10 u.d.p. (wyrok WSA w Olsztynie z 13 kwietnia 2021 r. II SA/OI 6/21). W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych wniosła o jej oddalenie w całości, jako bezzasadnej. Odnosząc się do argumentacji skargi dotyczącej wykładni art. 10 ust. 3 u.d.p. Rada wskazała, że pojęcie "wyłączenia z użytkowania" w ujęciu administracyjnoprawnym nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. WSA w Kielcach w wyroku z 26 października 2021 r. II SA/Ke 443/17 wskazał, że "wyłączenie drogi z użytkowania" oznacza pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii." Funkcje dróg publicznych wyznacza niejako art. 2 u.d.p., zgodnie z którym drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; oraz 4) drogi gminne. Natomiast zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 u.d.p., za drogi gminne uważa się "drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych". W oparciu o tak skonstruowane przepisy można utworzyć tzw. definicję negatywną dróg gminnych, w myśl której droga gminna to droga o znaczeniu lokalnym stanowiąca uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych, która jednocześnie nie jest drogą krajową, wojewódzką lub powiatową. Co więcej, 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 powinno to przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego (wyrok WSA w Olsztynie z 13 kwietnia 2021 r. II SA/OI 6/21; wyrok WSA w Szczecinie z 26 września 2019 r. SA/Sz 554/19). O tym, że droga gminna zostaje wyłączona z użytkowania, a tym samym zostaje spełniona przesłanka ustawowa uzasadniająca pozbawienie drogi gminnej statusu drogi publicznej powinno świadczyć to, że droga ta nie służy miejscowym potrzebom, a więc jest zbędna dla użytku publicznego. Powyższe oznacza pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii, czyli użyteczności publicznej. Na zbędność kwestionowanych skargą Wojewody dróg gminnych z punktu widzenia użyteczności publicznej wskazano w piśmie z 10 listopada 2021 r., stanowiącym odpowiedź na wezwanie Wojewody do złożenia wyjaśnień. W piśmie zaznaczono, że drogi ulegające wyłączeniu z użytkowania to w głównej mierze drogi bez przejazdu, niestanowiące ciągu komunikacyjnego, niemające charakteru drogi publicznej, bez możliwości korzystania z nich zgodnie z ich przeznaczeniem ze względu na ich stan zagospodarowania i funkcjonalność terenu. Ponadto w sposób jednoznaczny naprowadzono, iż pojęcie "wyłączenia drogi z użytkowania" które pojawia się w przepisie art. 10 ust. 3 u.d.p. nie zostało przez prawodawcę zdefiniowane. Stąd organ kierując się wykładnią Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zawartą w piśmie z 19 grudnia 2012 r. (stanowiącym odpowiedź na interpelację w sprawie możliwości przekwalifikowania drogi publicznej na drogę wewnętrzną) podjął zaskarżoną uchwałę. Z pisma tego wynika, że wyłączenie z użytkowania oznacza znaczące ograniczenie jej dla ruchu drogowego i dostępności dla wszystkich uczestników ruchu drogowego, co oznacza, że droga publiczna po wyłączeniu z użytkowania może stać się drogą wewnętrzną z ograniczeniem ruchu drogowego, a wyłączenie spod użytkowania drogi nie ma bezpośredniego wpływu na zmianę właściciela drogi, a jedynie na jej status, jako dotychczasowej drogi publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329, dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 147 § 1 tej ustawy, sąd uwzględniając skargę na uchwałę o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo

stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności ustawodawca nie określił rodzaju naruszeń, które prowadzą do jej zastosowania. O tym, że do stwierdzenia nieważności prowadzi tylko naruszenie kwalifikowane jako istotne, świadczy treść przepisów ustaw samorządowych. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. Stosownie zaś ust. 4 art. 91, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się wyłącznie do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (wg art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy, może jednak zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego; taka też sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie). Mimo zatem że art. 147 § 1 P.p.s.a. wprost o tym nie stanowi, w orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalili się poglądy, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności uchwały organu gminy. Do takich zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Dokonana przez Sąd ocena legalności uchwały RM w Ustrzykach Dolnych z 11 października 2021 r. nr XLV/591/21 wykazała, że w zaskarżonym zakresie uchybia prawu w stopniu istotnym, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w tej części. Wg art. 2 ust. 1 u.d.p., drogi gminne (obok krajowych, wojewódzkich i powiatowych) są jedną z kategorii dróg publicznych, których definicję zawiera art. 1 tej ustawy (drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie 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). U.d.p. określa zarówno zasady zaliczania dróg do określonej kategorii, jak również pozbawiania dróg dotychczasowej kategorii. Jak wynika z jej art. 7 ust. 2, zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, przy czym zgodnie z ust. 1 tego artykułu, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zgodnie z art. 10 u.d.p., organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (ust. 1), przy czym 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 (art. 10 ust. 3 u.d.p.). Inaczej ujmując, pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego jej zaliczenia do innej kategorii możliwe jest wyłącznie w przypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. Uzasadnienie uchwały której dotyczy skarga - wskazujące, że drogi te są tzw. drogami ślepyimi, w większości nieurządzonymi (gruntowymi lub tylko częściowo utwardzonymi), stanowiąc w większości dojazdy do gruntów rolnych i leśnych, służąc ograniczonej liczbie użytkowników, przy braku spełnienia (głównie z uwagi na szerokość) wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz przy utrudnieniach związanych z ich urządzeniem jako dróg publicznych - zostało odniesione ogólnie do wszystkich wymienionych w tej uchwale dróg. Z dodatkowego pisma wyjaśniającego z 10 listopada 2021 r. jakie zostało skierowane z Urzędu Miejskiego w Ustrzykach Dolnych do Wojewody Podkarpackiego wynika, że część tych dróg (określona w § 1 pkt 1, 3, 5 i 6 uchwały) ulegnie likwidacji poprzez zakup przez właścicieli działek przyległych, którzy dokonali ich zaużytkowania. W stosunku do pozostałych działek (określonych w § 1 pkt 2, 4, 7 - 29 uchwały) wywieziono, że pozbawienie ich statusu drogi publicznej - związane ze znikomym ruchem pojazdów oraz wykorzystywaniem przez ograniczoną liczbę użytkowników - nie wprowadzi ich nowego stanu prawnego, właścicielskiego ani ewidencyjnego, a właściciele nieruchomości przyległych będą mieli możliwość komunikacji jak do tej pory. W okolicznościach sprawy nie budzi wątpliwości, że drogi położone w gminie Ustrzyki Dolne, stanowiące przedmiot uchwały o pozbawieniu kategorii dróg gminnych, nie zostały jednocześnie zaliczone do nowej kategorii. W zaistniałej sytuacji istota sprawy sprowadza się więc do kwestii właściwego rozumienia (wykładni) zawartego w art. 10 ust. 3 u.d.p. określenia "wyłączenia drogi z użytkowania", przez pryzmat czego należy oceniać zgodność tej uchwały z prawem. Sąd w pełni akceptuje stanowisko, że przy braku jego zdefiniowania w u.d.p., powinno ono dotyczyć 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 (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 grudnia 2021 r. I OSK 3382/19 - LEX nr 3308084, wyrok WSA w Olsztynie z 13 kwietnia 2021 r. II SA/Ol 6/21 - LEX nr 3172392).

Przesłanka wyłączenia drogi z użytkowania z pewnością zostanie spełniona w stosunku do dróg określonych w § 1 pkt 1, 3, 5 i 6 przedmiotowej uchwały, które ulegną likwidacji w następstwie zakupu przez właścicieli działek przyległych, którzy dokonali ich zaużytkowania. W tym zakresie prawidłowość podjętej uchwały nie budzi zastrzeżeń. Odmienna sytuacja zachodzi jednak w przypadku pozostałych dróg określonych w § 1 pkt 2, 4, 7 – 29 uchwały, w stosunku do których warunków wyłączenia ich z użytkowania trudno uznać za spełnione, co trafnie uznał Wojewoda. Nie kwestionując wskazywanego przez Gminę stanu ich zagospodarowania jako dróg gruntowych, braku możliwości urządzenia zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie a także wykorzystywania przez ograniczoną liczbę użytkowników, pozbawienie ich kategorii drogi gminnej w istocie nic nie zmienia, gdyż jak wskazano w piśmie wyjaśniającym z 10 listopada 2021 r., nie wiąże się to ani ze zmianą ich stanu prawnego czy ewidencyjnego, ani ze zmianą ich funkcji komunikacyjnej. Skoro zatem dalsze korzystanie z tych dróg odbywać się będzie na dotychczasowych zasadach, trudno w związku z tym uznać brak jakichkolwiek zmian w ich dotychczasowym użytkowaniu za tożsamy ze spełnieniem warunku wyłączenia ich z użytkowania. W tym zakresie tym bardziej stwierdzenie zawarte w § 3 uchwały, iż "drogi, o których mowa w § 1, podlegają wyłączeniu z użytkowania jako drogi gminne" nie ma żadnego odzwierciedlenia w stanowiącym podstawę prawną jej podjęcia regulacji art. 10 ust. 3 u.d.p. Jej celem jest bowiem zapobieżenie sytuacji, w której status drogi pozbawionej kategorii – jeżeli nie zachodzi jedyny wyjątek w postaci wyłączenia z użytkowania – chociażby czasowo pozostawał nieuregulowany, a taki stan przedmiotowa uchwała spowodowała względem dróg określonych w jej § 1 pkt 2, 4 i 7 – 29. Podkreślić w związku z tym należy, że niewyłączenie drogi pozbawianej dotychczasowej kategorii z użytkowania – przy braku jednoczesnego zaliczenia jej do nowej kategorii – nie skutkuje również uzyskaniem przez nią statusu drogi wewnętrznej (co nie zostało wprost wyartykułowane, ale na co pośrednio zdaje się wskazywać uzasadnienie zaskarżonej uchwały i udzielone następnie wyjaśnienia). Wg art. 8 ust. 1 u.d.p., "drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi". Droga wewnętrzna w znaczeniu określonym tym przepisem nie jest jednak drogą publiczną i nie jest objęta kategorią dróg o której mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p. Pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej przy uznaniu jej za drogę wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach; stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie (Maciejko W., Zaborniak P., Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, LexisNexis 2010) i w orzecnictwie sądowym (tak m.in. wyrok: NSA z 28 grudnia 2021 r. I OSK 3382/19 - LEX nr 3308084 i z 20 lutego 2013 r. I OSK 1185/12 - LEX nr 1356931, WSA w Poznaniu z 19 grudnia 2018 r. IV SA/Po 780/18). Przepisy u.d.p. nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy, co wynika z art. 8 ust. 1 tej ustawy. Co więcej, Sąd w pełni podziela także stanowisko Wojewody, że stan techniczny drogi gminnej nie może stanowić podstawy do pozbawienia jej tej kategorii drogi publicznej, ani tym bardziej uzasadniać wyłączenia z użytkowania. Niezależnie od tego, że stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, jego przepisy stosuje się wyłącznie 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, to żadnej przesłanki do powyższego związanej z niespełnianiem przez drogę gminną określonych parametrów technicznych nie przewidują przepisy u.d.p. Wskazany przepis rozporządzenia nie ma więc zastosowania przy realizacji procedury z art. 10 ust. 3 u.d.p. Przepisy wskazanego rozporządzenia mają jedynie charakter wykonawczy do ustawy Prawo budowlane i mogą mieć zastosowanie tylko do budowy drogi publicznej (wyrok NSA z 10 marca 2009 r. I OSK 1289/08 - LEX nr 595038). Analogicznie, skoro przepisy u.d.p. oprócz przesłanek określonych w art. 10 ust. 3 nie przewidują żadnych innych możliwości zmiany statusu drogi publicznej, wyłączenia z użytkowania jako drogi gminnej - o ile nie jest to związane z wyłączeniem z użytkowania na skutek likwidacji spowodowanej zbędnością dla użytku publicznego - nie może uzasadniać twierdzenie o znaczącym ograniczeniu jej znaczenia z punktu widzenia użyteczności publicznej, jeżeli zachowana zostaje jej dotychczasowa dostępność i funkcja komunikacyjna. Reasumując, pozbawienie statusu dróg gminnych określonych w § 1 pkt 2, 4 i 7 – 29 przedmiotowej uchwały nie było połączone z faktycznym wyłączeniem ich z użytkowania. Takiej sytuacji, w której mimo wyłączenia z użytkowania droga gminna ma pełnić dotychczasową funkcję nie dopuszcza u.d.p., w szczególności jej art. 10 ust. 3, który wprost taką możliwość wyklucza. Prowadzi to do wniosku o podjęciu przez RM uchwały w tym zakresie bez podstawy prawnej. Skutkowało to stwierdzeniem nieważności – z powodu rażącego naruszenia prawa - zaskarżonego § 1 pkt 2, 4, 7 – 29 uchwały oraz odnoszącego się do szczegółowego przedstawienia położenia i przebiegu dróg wyłączanych z użytkowania jako drogi gminne jej § 2 pkt 1, 2, 4 w zakresie dróg gminnych nr 144 182R, 144 227R, 119 335R, 119 334R, 119 337R, 119 333R, 119 336R

i § 2 pkt 5 – 9, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. (pkt I sentencji wyroku). O zwrocie na rzecz strony skarżącej kosztów zastępstwa procesowego (480 zł) w wysokości wynikającej z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265) orzeczono stosownie do art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).