



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 lipca 2024 r.

Poz. 3270

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.252.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 lipca 2024 r.

Na podstawie 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku nr III/20/24 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi publicznej gminnej – części ul. Rynek w Leżajsku poprzez wyłączenie jej z użytkowania.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Leżajsku podjęła uchwałę nr III/20/24 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi publicznej gminnej – części ul. Rynek w Leżajsku poprzez wyłączenie jej z użytkowania. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że uchwała ta w sposób istotny narusza prawo, w związku z czym w dniu 8 lipca 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Leżajsku się m. in. na przepis art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej u.p.d. W myśl tego przepisu pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Literalne brzmienie przywołanej normy jednoznacznie wskazuje zatem sytuacje, w których przepis ten może zostać zastosowany. 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. Żadna z powyższych sytuacji w niniejszej sprawie nie miała miejsca.

Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że zamiarem Rady Miejskiej w Leżajsku było pozbawienie kategorii drogi gminnej tj. części ul. Rynek w Leżajsku położonej na działkach o nr ew. 5068/2, 5068/10, 5068/12, 5068/14, obręb Leżajsk, stanowiącej własność Gminy Miasto Leżajsk poprzez wyłączenie jej z użytkowania. Tymczasem w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały Rada Miejska powołuje się na stanowisko Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2012 roku, zgodnie z którym: „wyłączenie z użytkowania oznacza znaczące ograniczenie jej dla ruchu drogowego i dostępności dla wszystkich uczestników ruchu drogowego”.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym poglądem wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p. (determinujące określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii) dotyczyć winno 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 lutego 2023 r. III SA/Kr 1284/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022 r. I SA/Ke 264/22, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r. II SA/Ol 6/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r. II SA/Sz 555/19).

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały, jak i załączonego do niej załącznika graficznego wynika, że wskazana do wyłączenia z użytkowania droga stanowić będzie drogę wewnętrzną, a zatem nie można mówić o wyłączeniu jej z użytkowania. Tymczasem pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej przy uznaniu jej za drogę wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa (zob. wyrok NSA z 28 grudnia 2021 r. I OSK 3382/19). 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.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. I OSK 1185/12: „Nie budzi wątpliwości w świetle zdania pierwszego art. 10 ust. 3 u.d.p., że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, poza jedynym wyjątkiem - przypadkiem wyłączenia drogi z użytkowania - jest możliwe jedynie w razie jednoczesnego zaliczenia tej drogi do innej kategorii. Pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej, z jednoczesnym *„ustanowieniem”* jej drogą wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.d.: *„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”*. Przepisy ustawy nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, iż akt wykonawczy do ustawy może być wydany tylko na podstawie wyraźnego, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie (wyrok TK z 27 kwietnia 1999 P.7/98 OTK ZU 1999, nr 4 poz. 72, s. 346 oraz orzeczenie z 15 listopada 1998 r. K.7/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 504). Odstąpienie od powyższej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku nr III/20/24 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi publicznej gminnej – części ul. Rynek w Leżajsku poprzez wyłączenie jej z użytkowania. jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru