



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 listopada 2023 r.

Poz. 6659



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.413.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 24 listopada 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LX/404/2023 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 26 października 2023r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej i wyłączenia z użytkowania drogi Nr 113353L położonej w Tarnogrodzie.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/404/2023 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie z dnia 26 października 2023r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej i wyłączenia z użytkowania drogi Nr 113353L położonej w Tarnogrodzie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LX/404/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2023r.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Tarnogrodzie postanowiła, że *pozbawia się kategorii drogi gminnej i wyłącza z użytkowania drogę Nr 113353 L w Tarnogrodzie oznaczoną w ewidencji gruntów jako działki nr 1446/2, nr 1446/1 i nr 1425 w obrębie geodezyjnym Tarnogród miasto. Szkic przebiegu drogi stanowi załącznik do Uchwały.*

Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego. (§ 2 uchwały).

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (§ 4 uchwały).

W uzasadnieniu do uchwały Nr LX/404/2023 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie wskazano, że „Droga nr 113351L jest to droga z lokalizacją na działkach nr 1446/2, nr 1446/1 i nr 1425 obręb Tarnogród, biegnąca przez pola uprawne i służąca tylko jako dojazd do pól. Droga przebiega przez tereny nie objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Tarnogród. Droga w niewielkiej części – skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 835 utwardzona jest masą bitumiczną w części kruszywem oraz w części nieutwardzona. Droga obecnie pełni funkcję dojazdu do pól uprawnych i nie spełnia żadnych wymogów ani parametrów technicznych drogi publicznej. Drogę tę przecina projektowana obwodnica Tarnogrodu. Projekt nie przewiduje żadnego skrzyżowania z tą drogą. Dodatkowo pozbawienie kategorii drogi gminnej umożliwi zaprojektowanie i wykonanie zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 835 umożliwiającich korzystanie z działek po przeciwnej stronie drogi. Pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej i wyłączenie jej z użytkowania jest dostosowaniem stanu prawnego do stanu faktycznego drogi. Po pozbawieniu kategorii drogi publicznej

przedmiotowa droga będzie drogą wewnętrzną dojazdową do pól uprawnych. Po wybudowaniu obwodnicy Tarnogrodu oraz wykonaniu niezbędnych prac planistycznych dotyczących terenów nieobjętych miejscowym planem będzie możliwość zaprojektowania i wykonania nowych ciągów komunikacyjnych oraz nadania drodze kategorii drogi gminnej.”

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LX/404/2023 Rady Miejskiej w Tarnogrodzie została podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.).

Ustawa o drogach publicznych wprowadza jednoznaczne zasady dotyczące pozbawiania określonej drogi statusu drogi gminnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 powołanej ustawy, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

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

Stosownie zaś do art. 10 ustawy o drogach publicznych, 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. Ponadto, 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.

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

W uzasadnieniu przedmiotowej uchwały jako przyczynę jej podjęcia wskazano, że pozbawienie kategorii drogi gminnej drogi nr 113353L wynika z okoliczności, iż „pełni funkcję dojazdu do pól uprawnych i nie spełnia żadnych wymogów ani parametrów technicznych drogi publicznej”. Pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej, poprzez wyłączenie jej z użytkowania, ma zaś na celu „dostosowanie stanu prawnego do stanu faktycznego drogi”.

Wskazywane okoliczności nie mogą stanowić podstawy pozbawienia kategorii drogi gminnej drogi wskazanej w przedmiotowej uchwale. Z uzasadnienia nie wynika bowiem, że wymieniona droga gminna została trwale wyłączona z użytkowania, a w szczególności, że zmieniła się dostępność tej drogi dla użytkowników, a korzystanie z niej nie będzie możliwe na dotychczasowych zasadach.

Za okoliczność stanowiącą podstawę do pozbawienia kategorii drogi gminnej nie sposób uznać także braku posiadania przez drogę „statusu drogi publicznej”. Takie zapatrywanie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m. in. w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021r. sygn. akt II SA/Ol 6/21, WSA w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2022r. sygn. akt II SA/Sz 110/22, WSA w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022r. stgn akt I SA/Ke 264/22.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 110/22: „*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*”.

Tymczasem w przedłożonym uzasadnieniu uchwały nie wskazano okoliczności przesadzających o tym, że wymieniona droga trwale utraciła dotychczasową funkcję i została albo ma zostać zlikwidowana. Z treści uzasadnienia wynika natomiast, że dostępność mieszkańców i innych użytkowników do wskazanej drogi gminnej pozostanie ta sama, a korzystanie z niej będzie możliwe na dotychczasowych zasadach.

Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały: „*Droga nr 113351L jest to droga (...) służąca tylko jako dojazd do pól. (...) Po pozbawieniu kategorii drogi publicznej przedmiotowa droga będzie drogą wewnętrzną dojazdową do pól uprawnych*”. Przedmiotowa droga w dalszym ciągu będzie zatem pełniła dotychczasową funkcję komunikacyjną, umożliwiając dojazd do pól uprawnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 września 2006r., sygn. akt II SA/Ol 532/06 podniósł, że: „*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. (...) 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.*”

Reasumując należy stwierdzić, że dokonane przedmiotową uchwałą pozbawienie kategorii drogi gminnej drogi wskazanej w przedmiotowej uchwale nie będzie miało wpływu na dotychczasowy sposób korzystania z tej dróg, droga nie została zlikwidowana ani zastąpiona inną drogą. W związku z powyższym należy uznać, że nie zostały spełnione ustawowe warunki do wyłączenia drogi z użytkowania skoro nadal ma ona pełnić funkcję drogi gminnej, tj. drogi o znaczeniu lokalnym, służącej miejscowym potrzebom.

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

Pismem z dnia 22 listopada 2023r., znak: BK.7210.1.2023, działający z upoważnienia Burmistrza Tarnogrodu Kierownik Referatu Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. Wynika z nich, że: „*Potrzeba pozbawienia kategorii drogi gminnej Nr 113353 L w Tarnogrodzie oznaczoną w ewidencji gruntów jako działki nr 1446/2, nr 1446/1 i nr*

1425 w obrebie geodezyjnym Tarnogród miasto poprzez wyłączenie jej z użytkowania wynika z faktu, że działki zlokalizowane wzdłuż tej drogi użytkowane są przez osoby fizyczne jedynie na cele rolne. Teren jest utrzymywany jako droga typowo polna. Dodać należy, że działki do których prowadzi droga są niezurbanizowane. Nadmienić należy, że przedmiotowa droga nie stanowi jedynej komunikacji dla sąsiednich działek. (...) pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej i wyłączenie jej z użytkowania jest dostosowaniem stanu prawnego do stanu faktycznego i nie zrozumiałe jest fizyczne usuwanie obiektu - drogi śródpolnej. Przedmiotowa droga jest zbędna dla użytku publicznego, bowiem dojazd do pól uprawnych jest zapewniony z innych stron przez pozostałe drogi śródpolne wewnątrzstanowiące własność Gminy."

W ocenie organu nadzoru wyjaśnienia te nie mogą być uwzględnione. Wskazywane okoliczności nie mogą stanowić podstawy pozbawienia kategorii drogi gminnej drogi Nr 113353. Nie wynika z nich, że wymieniona droga gminna została trwale wyłączona z użytkowania, a w szczególności, że zmieniła się dostępność tej drogi dla użytkowników, jak również że korzystanie z niej nie będzie możliwe na dotychczasowych zasadach. Przedmiotowa droga w dalszym ciągu będzie zatem pełniła dotychczasową funkcję komunikacyjną, umożliwiając dojazd do pól uprawnych.

Należy również zauważyć, że za stan drogi odpowiada jej zarządca, którym jest dla dróg gminnych z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8 - wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy). Sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg należą do właściwości zarządcy drogi (art. 19 ust. 1 ustawy). Ochrona drogi oznacza działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (art. 4 pkt 21 ustawy). Okoliczność, że droga zaliczona wcześniej do drogi gminnej obecnie nie spełnia parametrów tej drogi, nie może stanowić wystarczającej podstawy do pozbawienia jej kategorii drogi gminnej.

Jak podkreślił 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. Znamienne jest w tej sprawie również to, że w 2016 r. organ stanowiący Gminy S. podjął uchwałę o nadaniu działkom [...], [...] i [...] statusu drogi gminnej, po czym po pięciu latach uznał, że droga ta nie spełnia wymogów technicznych, który to argument nie ma znaczenia przy realizacji procedury z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. (...) 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*” (zob. także wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt I SA/Ke 264/220).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/404/2023 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

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Tarnogrodu,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnogrodzie.