



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 lutego 2024 r.

Poz. 1104

Sygn. akt III SA/Lu 320/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 września 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jerzy Drwal
Sędziowie: Asesor WSA Agnieszka Kosowska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Iwona Tchórzewska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 19 września 2023 r.

sprawy ze skargi **Wojewody Lubelskiego**

na uchwałę **Rady Gminy Piszczac**

z dnia 23 lutego 2023 r. nr XXXIX/295/2023

w przedmiocie pozbawienia drogi gminnej kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Sygn. III SA/Lu 320/23

Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Piszczac, powołując w podstawie prawnej uchwały nr XXXIX/295/2023 m.in. przepisy art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.) postanowiła pozbawić drogę gminną nr 100987L położoną w obrębie geodezyjnym Dobrynka jednostka ewidencyjna Piszczac kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej, a zgodnie z § 3 uchwały weszła ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Wskazana uchwała wraz z innymi uchwałami podjętymi w dniu 23 lutego 2023 r. została przedłożona Wojewodzie Lubelskiemu w dniu 27 lutego 2023 r.

W toku jej weryfikacji Wojewoda Lubelski wystąpił do Wójta Gminy Piszczac o przesłanie dodatkowych wyjaśnień oraz uzasadnienia przedmiotowej uchwały.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Wojewoda Lubelski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, 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, w ocenie Wojewody Lubelskiego wynika, że rada gminy posiada upoważnienie zarówno w zakresie zaliczenia danej drogi do kategorii drogi gminnej, 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 i zaliczenie winno zostać dokonane w terminie do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Jedyny wyjątek od powyższej zasady stanowi sytuacja wyłączenia drogi gminnej z użytkowania. Wojewoda Lubelski przywołując wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, jak również Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że dyspozycja art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wskazuje na konieczność, przy pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii, jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Jedyny wyjątek od tej reguły stanowi wyłączenie 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.

Natomiast jak wynika z treści uzasadnienia do zaskarżonej uchwały - potrzeba pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 100987L poprzez wyłączenie jej z użytkowania wynika z faktu, iż powyższa droga nie spełnia statusu drogi publicznej między innymi ze względu na brak możliwości zachowania widoczności na skrzyżowaniach, brak rezerwy na cele jej rozbudowy, brak możliwości wykonania poboczy gruntowych, brak możliwości wykonania odwodnienia. Działki zlokalizowane w jej sąsiedztwie mają zapewniony dojazd innymi drogami.

Zdaniem Wojewody Lubelskiego powyższa argumentacja nie może stanowić podstawy pozbawienia kategorii drogi gminnej drogi wskazanej w kwestionowanej uchwale poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej.

Ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji legalnej pojęcia „wyłączenie drogi z użytkowania”. Okoliczność ta powinna być zatem przedmiotem rozważań organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego każdorazowo przy podejmowaniu uchwały o pozbawieniu drogi określonej kategorii i wyłączeniu jej z użytkowania.

Wojewoda Lubelski wskazał, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 539/21 podkreślił, iż 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. 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 ustawy o drogach publicznych.

Zdaniem Wojewody Lubelskiego, z treści przedłożonego uzasadnienia nie wynika, że wskazana w kwestionowanej uchwale Rady Gminy Piszczac droga gminna będzie likwidowana. Oznacza to, że przedmiotowa droga w dalszym ciągu będzie pełniła dotychczasową funkcję komunikacyjną, umożliwiając m.in. dojazd do działek bezpośrednio graniczących z tą drogą.

Tym samym, w ocenie Wojewody Lubelskiego, brak jest przesłanek do pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

Za okoliczność stanowiącą podstawę do pozbawienia kategorii drogi gminnej wskazanej w zaskarżonej uchwale nie sposób uznać także wskazywanego w uzasadnieniu braku spełniania przez tą drogę „statusu drogi publicznej”. Powyższe zapatrywanie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 6/21 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 110/22 czy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022 r., sygn. akt I SA/Ke 264/22.

W ocenie Wojewody Lubelskiego przyjęte w uchwale rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z intencją ustawodawcy wynikającą z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Piszczac wniosła o uznanie skargi za zasadną w całości. Podniosła, że po przeanalizowaniu uzasadnienia skargi, przychyliła się do argumentacji w niej zawartej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd administracyjny bada zatem, czy zaskarżony akt administracyjny nie narusza obowiązujących w trakcie jego wydawania przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego.

Z przepisu art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., zwanej dalej "p.p.s.a.") wynika natomiast, że sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych w judykaturze wskazuje się rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy 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 (zob. wyrok WSA w Krakowie z 22 lutego 2023 r., III SA/Kr 1284/22, lex nr 3504530 i tam: wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05).

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej 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. W art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wskazano, że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Stosownie do art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych 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.

Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. 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.

Z powołanych powyżej przepisów wynika, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego jej zaliczenia do nowej kategorii możliwe jest wyłącznie w wypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. Wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy dotyczyć winno przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, np. z powodu wybudowania nowej drogi zastępującej dotychczas użytkowaną. 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 drugim ust. 3 art. 10 ustawy o drogach publicznych (zob. wyrok WSA w Krakowie z 22 lutego 2023 r., III SA/Kr 1284/22, lex nr 3504530).

Ponadto aby ustalić, czy uchwała odpowiada *ratio legis* przepisu upoważniającego, należałoby zbadać treść uzasadnienia uchwały oraz materiałów dokumentujących jej przygotowanie i uchwalenie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2015 r., II GSK 2489/13, LEX nr 1753434). Kryteria, jakimi kierowali się radni podejmujący uchwałę, winny wynikać zatem z uzasadnienia uchwały, a także towarzyszących podjęciu uchwały dokumentów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2016 r., II GSK 1405/16, LEX nr 2149532).

W niniejszej sprawie w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały jako przyczynę jej podjęcia wskazano, że potrzeba pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 100987L poprzez wyłączenie jej z użytkowania wynika z faktu, iż powyższa droga nie spełnia statusu drogi publicznej, m.in. ze względu na brak możliwości zachowania widoczności na skrzyżowaniach, brak rezerwy na cele jej rozbudowy, brak możliwości wykonania poboczy gruntowych, brak możliwości wykonania odwodnienia. Działki zlokalizowane w jej sąsiedztwie mają zapewniony dojazd innymi drogami.

Jednak w ocenie Sądu, wskazane okoliczności odnoszące się w istocie do parametrów spornej drogi, nie są wystarczające do wyłączenia jej z użytkowania. Okoliczność braku możliwości zachowania widoczności na skrzyżowaniach świadczy – w ocenie Sądu o konieczności przebudowy owych skrzyżowań, ewentualnie przyjęcia innych rozwiązań technicznych w celu poprawy bezpieczeństwa, a nie o konieczności wyłączenia drogi z użytkowania. Analogicznie konieczność jej przebudowy czy modernizacji i związane z tym trudności czy to faktyczne czy też prawne nie przesądzają jeszcze o zasadności podjęcia takiej uchwały. Należy bowiem pamiętać, że z art. 1 ustawy o drogach publicznych wynika zasada powszechnej dostępności dróg publicznych, na którą składa się pełnienie funkcji ciągu komunikacyjnego i powszechnego użytkowania dóbr publicznych (zob. M. Burtowy [w:] Drogi publiczne. Komentarz, Warszawa 2022, art. 1). W związku z tym, wyjątek przewidujący możliwość pozbawienia kategorii drogi gminnej określonego fragmentu drogi powinien być stosowany jeżeli ta straciła swoje funkcje komunikacyjne. W orzecznictwie podkreśla się, że tego rodzaju kwestie jak własność gruntu, na którym zlokalizowano drogę, zakres wyposażenia jej w infrastrukturę techniczną, czy też wypełnienie warunków technicznych, które winna spełniać droga publiczna, nie stanowią przesłanek pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii, w sytuacji gdy powodem pozbawienia drogi kategorii jest jej wyłączenie z użytkowania (zob. wyrok NSA z 20.10.2022 r., I OSK 2417/19, LEX nr 3442679).

Dodatkowo jak wynika z załącznika graficznego do uchwały, przy spornej drodze zlokalizowane są liczne zabudowania, zarówno po jednej jak i drugiej jej stronie. Co tym bardziej wskazuje, że uzasadnienie i motywy podjęcia spornej uchwały nie usprawiedliwiają wyłączenia jej z użytkowania, skoro pełni ona funkcję ciągu komunikacyjnego dla przyległych do niej zabudowanych nieruchomości.

Należy również wskazać, że zmiany w zakresie kategorii dróg muszą być dokonywane z odpowiednim wyprzedzeniem. Art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych 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 podjęta została wprawdzie w pierwszym kwartale, jednak w § 3 przewidziano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, zamiast od 1 stycznia następnego roku. Stanowi to naruszenie na tyle istotne, że daje dodatkową podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

W związku z tym, w ocenie Sądu, należy przyznać rację Wojewodzie Lubelskiemu, że zaskarżona uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.