



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 3527

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.96.2024.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 marca 2024 r.

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

#### orzekam

nieważność uchwały nr LV.436.2024 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały nr XII/93/2019 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Gminy Krzemieniewo podjęła uchwałę nr LV.436.2024 w sprawie uchylenia uchwały nr XII/93/2019 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 marca 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, ze zm.), zwanej dalej "Konstytucja RP", "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia i powinna ściśle stosować się do normach zawartych w tym upoważnieniu ustawowym. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), zwanej dalej "ustawą", "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 myśl art. 7 ust. 1 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 ustawy).

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 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. Jedyne wyjątek od powyższej zasady stanowi sytuacja wyłączenia drogi gminnej z użytkowania.

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 odstępianie 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 sytuacje 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, (por. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 24 października 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 721/17, a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2023 r. sygn. akt III SA/Lu 320/23).

Tymczasem Rada Gminy Krzemieniewo uchwałą z dnia 25 listopada 2019 r. nr XII/93/2019 zaliczyła określone drogi wewnętrzne będące własnością Gminy Krzemieniewo do kategorii dróg gminnych. Obecnie rozpatrywaną uchwałą Rada Gminy Krzemieniewo uchyliła uchwałę z dnia 25 listopada 2019 r. nr XII/93/2019 w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg gminnych. W uzasadnieniu do badanej uchwały wskazano, iż: "(...) podjęta w 2019 roku uchwała XII/93/2019 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych w obecnym stanie prawnym jest bezzasadna, gdyż nieruchomości nie są utrzymywane jako drogi i nie mają znamion użytkowania jako drogi zatem zasadne jest uchylenie tej uchwały".

Pismem z dnia 20 marca 2024 r. nr NP-II.4131.1.96.2024.6 Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz zwrócił się do Rady Gminy Krzemieniewo o udzielenie informacji, czy projekt ww. uchwały został przekazany celem zaopiniowania do Zarządu Powiatu Leszczyńskiego.

Pismem z dnia 22 marca 2024 r. nr ROA.0711.1.2.2024 Zastępca Wójta Gminy Krzemieniewo poinformowała, iż "Projekt uchwały w sprawie uchylenia uchwały nr XII/93/2019 Rady Gminy Krzemieniewo z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych został wysłany do Zarządu Powiatu Leszczyńskiego w celu zaopiniowania. Uchwałą Nr 621/2024 z dnia 26 lutego 2024 r. Zarząd Powiatu Leszczyńskiego wydał opinię pozytywną w sprawie przedłożonego projektu uchwały". Do wskazanego pisma załączono skan uchwały Rady Powiatu Leszczyńskiego nr 621.2024 z dnia 26 lutego 2024 r.

Organ nadzoru stwierdza, iż z uzasadnienia do uchwały wynika, że wszystkie wymienione w uchwale nr XII/93/2019 drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych nie mają znamion użytkowania jako drogi,

ponieważ nie są utrzymywane jako drogi, są natomiast użytkowane rolniczo. Ponadto w uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż obecnie Gmina Krzemieniewo prowadzi negocjacje celem sprzedaży powyższych nieruchomości jako grunty rolne.

Należy jednak stwierdzić, iż art. 10 ust. 1-3 ustawy stanowi przepisy szczególne określające procedurę pozbawienia kategorii dróg gminnych i ewentualnego wyłączenia ich z użytkowania. Organ nadzoru stwierdza, iż rozpatrywana uchwała nie w pełni spełnia wymogi określone w art. 10 ust. 1-3 ustawy, ponieważ Rada Gminy Krzemieniewo nie rozstrzygnęła właściwie o pozbawieniu kategorii dróg gminnych określonych dróg i wyłączeniu ich z użytkowania, ale tylko uchyliła poprzednią uchwałę w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż rozpatrywana uchwała Rady Gminy Krzemieniewo została wydana z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 2 i 3 ustawy, ponieważ nie wypełnia tej delegacji ustawowej.

Organ nadzoru stwierdza, iż nie należy utożsamiać: "uchylenia uchwały w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych" z "pozbawieniem kategorii dróg gminnych i wyłączeniem ich z użytkowania". W przypadku bowiem uchylenia uchwały w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych wskazane drogi ponownie stają się drogami wewnętrznymi, ale nie zostają wyłączone z użytkowania jako drogi. Dopiero natomiast pozbawienie kategorii dróg gminnych, które są de facto użytkowane jako nieruchomości rolne spowoduje wyłączenie ich z użytkowania jako drogi.

Organ nadzoru nie kwestionuje, iż przed podjęciem uchwały zgodnie z art. 10 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy zwrócono się do Zarządu Powiatu Leszczyńskiego o opinię, ale opinia ta dotyczyła uchwały w sprawie uchylenia uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych, a nie pozbawienia kategorii dróg gminnych i wyłączenia ich z użytkowania. Wobec powyższego należy stwierdzić, że także w tym zakresie rozpatrywana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy.

Należy także stwierdzić, iż jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.". Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 18 u.s.g., "Do wyłącznej właściwości rady stanowią sprawy w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy". Organ nadzoru stwierdza jednak, iż mocą takiego przepisu szczególnego z art. 10 ust. 1-3 ustawy rada gminy była zobligowana ustawowo do podjęcia uchwały w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg gminnych i wyłączenia ich z użytkowania, a nie do uchylenia uchwały w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych. Należy podkreślić, iż przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie może stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia uchwały w zakresie zaliczania bądź pozbawiania określonej kategorii dróg publicznych i ewentualnego wyłączenia ich z użytkowania. Rada Gminy Krzemieniewo powinna w takiej sytuacji wyraźnie wskazać, iż podejmuje uchwałę

na podstawie art. 10 ust. 1-3 ustawy w sprawie pozbawienia określonych dróg kategorii dróg gminnych i wyłączenia ich z użytkowania, co jednak nie miało miejsca w przypadku rozpatrywanej uchwały.

W świetle wszystkich powyższych ustaleń, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Krzemieniewo

Wójt Gminy Krzemieniewo