



WOJEWODA PODKARPACKI

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15



P-II.4131.2.365.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VII/48/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 25 września 2024r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako drogi publiczne

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła w dniu 25 września 2024r. uchwałę Nr VII/48/24 w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako drogi publiczne. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 2 października 2024r.

Przepis art.10 ust.3 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024r., poz. 320) stanowi, że 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.

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Miejską w Baranowie Sandomierskim uchwała Nr VII/48/24 narusza w sposób istotny przytoczony wyżej przepis art.10 ust.3 ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych dotyczyć powinno przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Tylko bowiem w takich warunkach jest uprawnione odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii (wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 lutego 2023r., sygn. akt: III SA/Kr 1284/22, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 18 sierpnia 2022r. sygn. akt: I SA/Ke 264/22, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021r. sygn. akt: II SA/Sz 555/19).

W §1 badanej uchwały zawarto postanowienie o pozbawieniu kategorii drogi gminnej drogi nr 100016R zlokalizowanej na działkach położonych w miejscowościach Baranów Sandomierski i Skopanie oraz odcinka drogi Nr 100051R zlokalizowanej na działkach położonych w miejscowościach Knapy, Durdy i Marki poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako drogi publiczne. Natomiast w §2 określono, że położenie i przebieg dróg, o których mowa w §1 obrazują mapy poglądowe, stanowiące załączniki do niniejszej uchwały.

Z analizy załączników graficznych, o których mowa w §2 uchwały wynika, że wskazane do wyłączenia z użytkowania odcinki dróg stanowić będą drogi wewnętrzne i nadal będą używane jako drogi dojazdowe. Nie można zatem mówić o ich wyłączeniu z użytkowania, co w świetle obowiązujących przepisów, w tym art.10 ust.3 ustawy o drogach publicznych oraz przyjętej linii orzecznictwa sądów administracyjnych nie stanowi przesłanki do podjęcia uchwały w sprawie pozbawienia ujętych w uchwale dróg kategorii dróg publicznych.

W udzielonych organowi nadzoru wyjaśnieniach Burmistrza Miasta i Gminy Baranów Sandomierski, dotyczących podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano, że ujęte w §1 drogi od samego początku ich istnienia były wykorzystywane głównie jako dojazd do pól. Nie miały one przymiotu ogólnodostępności i nigdy nie spełniały wymogów stawianych drogom publicznym. Z dalszej części wyjaśnień wynika, że stan techniczny dróg, których dotyczy podjęta uchwała jednoznacznie wskazuje, iż poruszanie się nimi może odbywać się tylko w ograniczonym zakresie, głównie z wykorzystaniem ciężkiego sprzętu rolniczego. Natomiast rozbudowana sieć dróg publicznych, zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie działek przylegających do dróg ujętych w uchwale zaspokaja potrzeby komunikacyjne ich właścicieli. W skierowanym do organu nadzoru piśmie z dnia 24 października 2024r. znak: PI.III.7211.3.2024 wskazano ponadto, że wyłączenie drogi z użytkowania oznacza znaczące ograniczenie jej dla ruchu drogowego i dostępności dla wszystkich jego uczestników. Droga publiczna po wyłączeniu z użytkowania może zatem stać się drogą wewnętrzną z ograniczeniem ruchu drogowego. Stąd też, zdaniem organu gminy, wyłączenie drogi z użytkowania nie musi oznaczać jej likwidacji, a jedynie przekwalifikowanie na drogę wewnętrzną z ograniczeniem ruchu bez potrzeby jego zamknięcia.

Odnosząc się do zawartej w wyjaśnieniach organu gminy argumentacji należy podnieść, że zły stan techniczny drogi nie może stanowić podstawy do podjęcia uchwały w sprawie pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 10 maja 2022r., sygn. akt: II SA/Rz 1892/21). Natomiast odnośnie twierdzenia, że wyłączenie drogi z użytkowania nie musi oznaczać jej likwidacji, a jedynie przekwalifikowanie na drogę wewnętrzną z ograniczeniem ruchu bez potrzeby jego zamknięcia należy przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 marca 2022r. sygn. akt: III SA/Wr 570/21, w którym Sąd stwierdził, że cyt.: „Użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe "jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii" nie jest ani przypadkowe, ani pozostawione do uznania przez organ podejmujący uchwałę w tej kwestii. Ustawodawca wyraźnie, wprost to określił wprowadzając jeden wyjątek, tj. przypadek wyłączenia 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. Odjęcie charakteru drogi publicznej zostało określone tylko w przypadku wyłączenia drogi z użytkowania.” Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2021r. sygn. akt: II SA/Ol 6/21 wskazał, że cyt.: „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. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 grudnia 2021r. sygn. akt: I OSK 3382/19 stwierdził, że cyt.: „Za nieuprawnioną i dowolną należy więc uznać interpretację tego przepisu przedstawioną przez Radę (...), w której przyjęto możliwość zastosowania regulacji zawartej w art. 10 ust. 1-3 ustawy i dokonania przyjętego w zaskarżonej uchwale rozwiązania. Pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej przy uznaniu jej za drogę wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach.”

Podkreślenia wymaga, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 Konstytucji RP, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność uchwały Nr VII/48/24 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 25 września 2024r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako dróg publiczne z uwagi na istotne naruszenie przepisu art. 10 ust.3 ustawy o drogach publicznych.

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

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Renata Piśla
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta i Gminy Baranów Sandomierski
2. Przewodniczący Rady Miejskiej

