

UCHWAŁA Nr XXI/ /25
RADY MIEJSKIEJ W BARANOWIE SANDOMIERSKIM
z dnia września 2025 roku

w sprawie przekazania skargi Wojewody Podkarpackiego w Rzeszowie wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025, poz. 1153) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.), uchwala się co następuje:

§ 1. 1. Przekazuje się skargę Wojewody Podkarpackiego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Nr XVI/131/25 z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej, wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie.

2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Burmistrz Miasta i Gminy Baranów Sandomierski jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Miejską w Baranowie Sandomierskim przed właściwym sądem administracyjnym.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Baranów Sandomierski.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

mgr inż. Wacław SMYKLA

Uzasadnienie:

W dniu 20 sierpnia 2025 r do Urzędu Miasta i Gminy w Baranowie Sandomierskim wpłynęła skarga Wojewody Podkarpackiego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Nr XVI/131 z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej. W myśl art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Zgodnie z § 2 tego artykułu organ ten przekazuje skargę sądowi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia.

Z uwagi, iż skarga dotyczy ww. uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim, zatem konieczne stało się podjęcie uchwały w przedmiocie przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie.

Baranów Sandomierski, dnia 12 września 2025 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie
ul. Józefa Ignacego Kraszewskiego 4A
35-016 Rzeszów**

Skarżący: Wojewoda Podkarpacki w Rzeszowie

Organ: Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim

Działając na podstawie przepisu art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim, przekazuje skargę Wojewody Podkarpackiego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Nr XVI/131/25 z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej, składając odpowiedź na skargę:

- wnosi się o oddalenie skargi w całości.

W związku z powyższym wnosi się o dopuszczenie dowodu z projektu stałej organizacji ruchu dla odcinka drogi Nr 100051R

Teza dowodowa: na okoliczność wykazania zasadności podjętej przez Radę Miejską uchwały Nr XVI/131/25 z dnia 21 maja 2025 r. w przedmiocie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej oraz jej zgodności z przepisami prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 sierpnia 2025 r. do Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim wpłynęła skarga Wojewody Podkarpackiego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim Nr XVI/131/25 z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej.

Zaskarżonej uchwale zarzucono:

- 1) istotne naruszenie przepisu art. 10 ust.3 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025r., poz. 889), zwanej dalej u.d.p., poprzez pozbawienie odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem z użytkowania, podczas, gdy jej wyłączenie z użytkowania nie ma miejsca, zaś celem podjęcia uchwały jest niedopuszczalne przekształcenie drogi publicznej w drogę wewnętrzną;
- 2) 2) istotne naruszenie przepisu art.10 ust. 2 w zw. z art.7 ust.2 u.d.p. poprzez niezasięgnięcie opinii Zarządu Powiatu Tarnobrzskiego przed podjęciem skarżonej

uchwały

Wskazując na powyższe działając na podstawie art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.) w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), Wojewoda Podkarpacki w Rzeszowie wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały,
- 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie prawne

W uzasadnieniu skargi podniesione zostało, iż Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła w dniu 25 września 2024r. uchwałę Nr YII/48/24 w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako drogi publiczne na podstawie przepisu art.10 ust.3 u.d.p. (Dz. Urz. Woj. Podk. z 2024r. poz. 4495).

W przedmiotowej uchwale postanowiono o pozbawieniu dotychczasowej kategorii drogi gminnej dwóch odcinków dróg poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako drogi publiczne, tj.:

- 1) drogi nr **100016R** zlokalizowanej na działkach nr ewid.1875 i 1918 położonych w miejscowości Baranów Sandomierski i na działkach nr ewid. 146 i 412/1 położonych w miejscowości Skopanie oraz
- 2) drogi **Nr 100051R** zlokalizowanej na działkach: nr ewid. 319/2 i 318/1 w miejscowości Knapy, nr ewid. 340 w miejscowości Durdy, nr ewid. 1235 i 1257/1 w miejscowości Marki.

W dniu 31.10.2024r. Wojewoda Podkarpacki rozstrzygnięciem nadzorczym znak: P-II.4131.2.365.2024 stwierdził nieważność w całości powyższej uchwały z uwagi na naruszenie przepisu art.10 ust.3 u.d.p., który 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, przy czym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowało się jednolite stanowisko, że wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa jest w art. 10 ust. 3 ustawy 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. (Dz. Urz. Woj. Podk. z 2024r. poz. 4649)

Burmistrz Miasta i Gminy Baranów Sandomierski wniósł skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego, która została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 marca 2025r. sygn. akt: II SA/Rz 1631/24. W uzasadnieniu wyroku Sąd podzielił stanowisko, że wyłączenie drogi z użytkowania powinno nastąpić wówczas, gdy droga jest likwidowana ponieważ stała się zbędna do użytku publicznego.

Pomimo, że wskazany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 6 marca 2025r. sygn. akt: II SA/Rz 1631/24 jest prawomocny, Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim ponownie podjęła w dniu 21 maja 2025r. uchwałę Nr XVI/131/25, którą pozbawia dotychczasowej kategorii drogę gminną **Nr 100051R** zlokalizowaną na działkach nr ewid. 319/2 i 318/1 w miejscowości Knapy, na działce nr ewid. 340 w miejscowości Durdy i na działkach nr ewid. 1235 i 1257/1 w miejscowości Marki.

Uchwała Nr XVI/131/25 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 21 maja 2025r. została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 29 maja 2025r.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy załącznika graficznego do powyższego aktu wynika, że wskazane w nim do wyłączenia z użytkowania odcinki drogi 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. 1-3 u.d.g. oraz przyjętej linii orzecznictwa sądów administracyjnych nie stanowi przesłanki do podjęcia tego rodzaju uchwały. Ponadto, wyłączenie z użytkowania części drogi wymienionej w przedmiotowej uchwale może spowodować brak dojazdu do niektórych z przylegających do niej działek.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż przepisy art. 10 ustawy o drogach publicznych. mają charakter kompetencyjno-proceduralny. Określają jedynie organy właściwe do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii, przyjmując zasadę, że organami tymi są organy właściwe w sprawach zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych. Organem właściwym do pozbawienia kategorii drogi gminnej jest rada gminy. Kompetencje właściwych organów w zakresie zaliczania dróg do określonej kategorii ograniczają jedynie szczegółowe przepisy określające parametry, które muszą spełniać drogi publiczne zaliczane do poszczególnych kategorii, zaś w przypadku wyłączenia drogi publicznej z użytkowania przez pozbawienie jej statusu drogi publicznej (gminnej) uzasadniają jej określone potrzeby wynikające z potrzeby nowej organizacji ruchu (vide: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 września 2021 r., sygn.. akt II SA/Sz 224/21, LEX nr 3289521).

W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada Miejska miała kompetencję do pozbawienia wskazanej drogi gminnej statusu drogi publicznej i uznania jej za drogę wewnętrzną, z zachowaniem określonej procedury i procedury z tym związane zachowała. Wyłączenie rzeczonyj drogi z użytkowania i zmianę jej statusu na drogę wewnętrzną przy zachowaniu funkcji komunikacyjnej zostało osiągnięte poprzez zmianę organizacji ruchu, polegającą na zakazie ruchu w obydwu kierunkach. W związku z tym przygotowany został projekt organizacji ruchu dla rzeczonyj drogi, z tym jednak zastrzeżeniem, że zakaz ruchu nie będzie dotyczył właścicieli nieruchomości przylegających do rzeczonyj drogi. Nadmienić w tym miejscu należy, iż ustawodawca w ustawie o drogach publicznych w art. 10 nie wskazał, w jaki sposób droga pozbawiona kategorii drogi gminnej ma być wyłączona z ruchu. Orzecznictwo wykształciło pogląd, że taka droga musi zostać zlikwidowana. Ale również nie wskazano w jaki sposób taka droga ma być zlikwidowana, czy w sposób formalny, czy w sposób faktyczny np. poprzez jej fizyczną likwidację. W ocenie organu wprowadzenie nowej organizacji ruchu dla rzeczonyj drogi poprzez zakaz ruchu w obydwu kierunkach spowoduje, iż zostanie ona wyłączona z ruchu, czyli wypełniona zostanie przesłanka wyłączenia drogi z ruchu.

Biorąc pod uwagę powyższe podnieść należy, iż przepis Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 16 ust. 2 stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wprost koresponduje z tym art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego stanowi jedną z podstawowych różnic pomiędzy administracją samorządową, a administracją rządową której funkcjonowanie nie może opierać się na jakiegokolwiek samodzielności. Samodzielność samorządu stanowi podstawową i immanentną cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności. Samodzielność oznacza również, że ustawodawca kreując zadania publiczne dla samorządu musi zabezpieczyć określony zakres swobody w doborze sposobu wykonywania danego zadania. Nie ma samodzielności samorządu, jeżeli ustawodawca tak zdefiniuje sposób wykonywania zadania, że organom

samorządu pozostawia się jedynie ich zastosowanie bez możliwości jakiegokolwiek modyfikacji lub dostosowania do lokalnych warunków i potrzeb. Stąd też jak wspomniano wyżej Rada Miejska podejmując zaskarżoną uchwałę kierowała się powyższym, procedując nad projektem ww. uchwały.

W uzasadnieniu Projektu stałej organizacji ruchu dla rzeczonoj drogi wskazano, że zamknięcie ruchu w tym rejonie ma za zadanie poprawić bezpieczeństwo, co będzie spowodowane brakiem znacznej ilości pojazdów, a tym samym uchroni jej ewentualnych użytkowników przed potencjalnym uszkodzeniem pojazdy na drodze, która jest w złym stanie technicznym, a zarządca drogi w oparciu o postanowienia ustawy o drogach publicznych nie jest w stanie zagwarantować jej użytkownikom minimalnych standardów bezpieczeństwa. Przedmiotowy projekt stałej zmiany organizacji ruchu w sprawie będzie polegał na wprowadzeniu znaku zakazu B-1 "zakaz ruchu w obu kierunkach" z tabliczkami "nie dotyczy mieszkańców właścicieli nieruchomości". Rodzaje znaków drogowych i możliwych tabliczek dołączonych do tych znaków reguluje rozporządzenie Ministrów Infrastruktury i Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

Wprowadzenie znaku zakazu ruchu B-1 "zakazu ruchu w obu kierunkach" z tabliczką "nie dotyczy właścicieli nieruchomości", czyli z informacją precyzującą znaczenie znaku z dopuszczeniem odstępstwa od stosowania się do tego znaku - poprzez zamieszczenie na tabliczce tekstu o treści jak wyżej - jest zgodne z regulacjami prawa o charakterze powszechnym. Znak B-1 "zakaz ruchu w obu kierunkach" stosuje się w celu zamknięcia odcinka drogi dla ruchu wszelkich pojazdów. Przyczynami zamknięcia ruchu na drodze są w szczególności:

- prowadzenie robót w pasie drogowym,
- zły stan techniczny drogi zagrażający bezpieczeństwu ruchu, np. uszkodzenie jezdni, obiektu mostowego itp.,
- przeznaczenie drogi do innych celów niż ruch pojazdów,
- przeznaczenie drogi do ruchu tylko określonych rodzajów pojazdów, np. autobusów komunikacji miejskiej i taksówek (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 927/18, LEX nr 2608282).

Biorąc pod uwagę powyższe na marginesie zważyć, iż ww. droga od samego początku jej istnienia, była wykorzystywana jako droga śródpolna, stanowiąca dojazd do pól uprawnych. W związku z tym, iż wykorzystywana ona była w sposób wskazany wyżej, utraciła ona swoją pierwotną wartość użytkową, a w szczególności charakter ogólnodostępności. Przedmiotowa droga jest o nawierzchni gruntowej miejscowo utwardzonej z licznymi głębokimi wykrotami i koleinami, które dodatkowo punktowo zostały zasypane kamieniem. Obecny stan techniczny drogi jednoznacznie wskazuje, iż poruszanie się nią może odbywać się jedynie w ograniczonym zakresie, tj. głównie z wykorzystaniem ciężkiego sprzętu rolniczego, gdyż pojazdy inne mechaniczne, nie są w stanie się nią poruszać. Dobrze rozbudowana sieć dróg publicznych, zlokalizowanych w jej bezpośrednim sąsiedztwie, całkowicie zaspokaja lokalne potrzeby komunikacyjne, również właścicieli nieruchomości przylegających do drogi ujętej w ww. uchwale Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim. Rzeczona droga nigdy nie spełniała wymogów stawianych drogom publicznym zaliczanym do kategorii dróg gminnych. W stanie obecnym droga ta nie jest utrzymywana jako droga, który to stan ze względu na jej położenie, jak również istnienie alternatywnych rozwiązań komunikacyjnych, nie ulegnie zmianie.

W przedmiotowej sprawie zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 320) uzyskano pozytywną opinię Zarządu Powiatu Tarnobrzckiego (uchwała nr 33/2024 z dnia 29 sierpnia 2024 r.), co skutkowało przygotowaniem projektu uchwały, a następnie jego procedowanie na sesji Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim. W tym miejscu zważyć należy, iż w przypadku rzeczonoj drogi nie zmienił się stan faktyczny i prawny jak w przypadku dróg, których

dotyczyła uchwała Zarządu Powiatu Tarnobrzeskiego nr 33/2024. Dlatego też odstąpiono od ponownego opiniowania zamiaru pozbawienia przedmiotowej drogi kategorii drogi gminnej.

Mając na uwadze powyższe podnieść należy, iż zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 3 ww. ustawy pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii możliwe jest poprzez zaliczenie jej do nowej kategorii lub poprzez wyłączenie drogi z użytkowania. W tym miejscu zważyć należy, iż wyłączenie drogi z użytkowania oznacza znaczące ograniczenie jej dla ruchu drogowego i dostępności dla wszystkich uczestników ruchu drogowego. Oznacza to zatem, że droga publiczna po wyłączeniu z użytkowania może stać się drogą wewnętrzną z ograniczeniem ruchu drogowego (vide: odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na interpelację nr 11907, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=24660988>). Stąd też biorąc pod uwagę powyższe wyłączenie drogi z użytkowania nie musi oznaczać jej likwidacji, a jedynie jej przekwalifikowanie na drogę wewnętrzną, z ograniczeniem ruchu bez potrzeby jego zamknięcia. Co też zostanie wprowadzone w oparciu o projektowaną organizację ruchu dla rzeczonoj drogi.

Biorąc pod uwagę powyższe Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim uznaje skargę za zasadną w całości i wnosi jak w petitum odpowiedzi na skargę.

Załączniki:

3x odpis skargi wraz z załącznikiem

