



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 listopada 2020 r.

Poz. 4484

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.396.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 713) **stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/54/2020 Rady Gminy Rychliki z dnia 25 września 2020 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej nr 104005N poprzez wyłączenie z użytkowania jako drogi publicznej.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Rychliki, na podstawie art. 10 ust. 1, 2 i 3, w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.), pozbawiła kategorii drogi gminnej drogę nr 104005N relacji droga powiatowa 1103N – Rychliki, poprzez wyłączenie z użytkowania jako drogi publicznej oraz zaliczyła ją do kategorii dróg wewnętrznych.

Na ww. uchwałę, wniesiono skargę, w której wskazano, że droga, której dotyczy uchwała stanowi jedyną drogę dojazdu do nieruchomości położonych przy tej drodze. Dodatkowo skarżący podał, że organ wykonawczy gminy zadeklarował, iż nie jest planowane wstrzymanie na niej dotychczasowego ruchu, a zmiana „kategorii” drogi na wewnętrzną, obniży koszty związane z jej utrzymaniem.

Organ nadzoru, pismem z dnia 27 października 2020 r. zawiadomił Radę Gminy Rychliki o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały i wezwał Gminę do przedstawienia wyjaśnień oraz dokumentów, mających znaczenie w sprawie. W odpowiedzi na powyższe wezwanie, Rada podała, iż przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Rada wskazała również, iż nie było możliwości zaliczenia drogi do innej kategorii dróg publicznych (powiatowych, wojewódzkich, krajowych), stąd tryb wyłączenia drogi z użytkowania jako drogi publicznej, z jednoczesnym zaliczeniem jej do dróg wewnętrznych. Jednocześnie Rada wyjaśniła, iż powyższe nie oznacza, że wskazana droga zostanie pozbawiona dotychczasowych cech użytkownych lub w stosunku do mieszkańców Gminy zakaże się korzystania z niej. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada kierowała się tym, że droga nie spełnia parametrów, przewidzianych dla drogi gminnej w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi. Ponadto Rada podała, że ewentualna inwestycja gminna związana

z przebudową lub budową drogi wiązałyby się z koniecznością poszerzenia pasa drogowego poprzez wykupy gruntów przyległych. Patrząc na znaczenie drogi 104005N w układzie drogowym gminy, zauważyć należy, że jest to droga o znaczeniu jedynie lokalnym. Pozbawienie drogi kategorii drogi publicznej w żaden sposób nie ograniczy dostępu do dróg publicznych, sposób jej użytkowania nie zmieni się, nie było intencją zamykanie drogi, ograniczanie ruchu, czy uniemożliwienie dostępu do działek.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Literalne brzmienie przywołanej normy jednoznacznie wskazuje zatem sytuacje, w których przepis ten może zostać zastosowany. Po pierwsze znajduje on zastosowanie w sytuacji,

gdy droga publiczna określonej kategorii wprowadzie nadal ma mieć status drogi publicznej jednak kategoria drogi ma ulec zmianie. Po drugie zaś przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku, gdy droga dotychczas publiczna zostaje wyłączona z użytkowania.

Żadna z powyższych sytuacji w niniejszej sprawie nie ma miejsca. W szczególności niezasadne jest dopuszczenie możliwości wyłączenia z użytkowania drogi, w celu przekwalifikowania jej na drogę wewnętrzną.

W przypadku „wyłączenia drogi z użytkowania”, pojęcie to pojawia się wprawdzie w przepisie art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, lecz nie zostało przez prawodawcę zdefiniowane.

W wyroku z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 443/17 (dostępnym w Internecie w CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyraził jedynie pogląd, że "wyłączenie drogi z użytkowania" oznacza pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii.

Z uzasadnienia do zakwestionowanej niniejszych rozstrzygnięciem uchwały wynika, że droga, której dotyczy przedmiotowa uchwała, nadal będzie spełniać funkcję drogi, a tylko zmieni się jej charakter na drogę wewnętrzną. Powyższa zmiana podyktowana jest stanem technicznym drogi, gdyż jest to droga gruntowa, nieutwardzona, a jedynie ulepszona kruszywem i wąska, co wyklucza - w przypadku przebudowy, umieszczenie wszystkich niezbędnych elementów infrastruktury drogowej.

Tymczasem, niespełnianie przez drogę parametrów technicznych drogi gminnej, określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r., poz. 124), nie może stanowić podstawy do pozbawienia drogi kategorii gminnej, gdyż jego przepisy stosuje się wyłącznie, zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych. Tym samym, nie ma to zastosowania przy stosowaniu procedury z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1289/08 podkreślił, że skorzystanie z uprawnienia do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych nie jest uzależnione od spełnienia przez nią warunków technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.) (...). Te przepisy są bowiem przepisami wykonawczymi do prawa budowlanego i mają zastosowanie tylko do budowy drogi publicznej.

Należy również wskazać, że zaliczenie drogi do grupy dróg wewnętrznych, niemających statusu drogi publicznej, nie stanowi „zaliczenia”, o jakim mówi art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Administracyjnego z dnia 20 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 1185/12, pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej, z jednoczesnym "ustanowieniem" jej drogą wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych: "Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi". Przepisy ustawy nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy.

Podobne stanowisko możemy odnaleźć w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 554/19, który stwierdził, że 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 np. z powodu wybudowania nowej drogi ją zastępującej. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępienie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii.

Na marginesie, należy zauważyć, że wyłączenie z użytkowania może oznaczać znaczące ograniczenie w korzystaniu z drogi dla ruchu drogowego i dostępności dla wszystkich uczestników ruchu drogowego. Natomiast nie do przyjęcia jest aprobata dla wykorzystywania przepisu art. 10 ust. 3 ww. ustawy o drogach, do pozbawiania dróg kategorii dróg publicznych, tylko w celu zmniejszenia kosztów utrzymania drogi.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Aleksander Socha
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski