



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 lipca 2022 r.

Poz. 2758

WYROK NR II SA/RZ 1890/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 10 maja 2022 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maciej Kobak Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2022 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z dnia 27 września 2021 r. nr XLIII/392/2021 w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi gminnej I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie (dalej: "Rada", "organ") z dnia 27 września 2021 r. nr XLIII/392/2021, w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej (Dz.Urz.Woj. podkarpackiego z 2021r. poz. 3863). Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372; dalej: "u.s.g.") oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.; dalej: "u.d.p.") oraz po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Leżajskiego. Przedmiotową uchwałą Rada pozbawiła kategorii drogi gminnej nr 104708 R o numerze ewidencyjnym działki 550/2, położonej w miejscowości Nowa Sarzyna, ul. Podleśna, poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej. Przebieg drogi, o której mowa w § 1, przedstawiony został w załączniku graficznym do uchwały, a jej wykonanie powierzono Burmistrzowi Miasta i Gminy. Wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 roku. W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, że w dniu 12 października 1987 r. Wojewódzka Rada Narodowa w Rzeszowie podjęła uchwałę Nr XXI/168/87 w sprawie zaliczenia ulicy Podleśnej w Nowej Sarzynie do kategorii dróg gminnych i lokalnych miejskich, jednakże upływ czasu sprawił, że ww. droga w zasadniczej części nie spełnia obecnie funkcji drogi publicznej. Przeprowadzona analiza stanu faktycznego w terenie wykazała, że droga aktualnie jest drogą dojazdową do sklepów i stacji benzynowej. W przedmiotowej sprawie uzyskana została pozytywna opinia Zarządu Powiatu Leżajskiego zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 u.d.p. Powyższą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie zaskarżył Wojewoda Podkarpacki (dalej: "Wojewoda"), zastępowany przez radcę prawnego. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały, przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych do skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania. Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 10 ust. 3 u.d.p., 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. Wojewoda podkreślił, że ustawodawca przewiduje możliwość pozbawienia drogi publicznej określonej kategorii, wskazując jednocześnie, że może to nastąpić wyłącznie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej

kategori. Zwrócił uwagę, że wyjątkiem od powyższej zasady jest wyłączenie drogi z użytkowania, które choć nie jest zdefiniowane ustawowo, rozumieć należy jako pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii. Zdaniem Wojewody nie sposób jednak uznać, że takie wyłączenie drogi z użytkowania możliwe jest w każdej sytuacji, a zależy jedynie od woli organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Wojewoda wskazał, że powyższy przepis znajduje zastosowanie po pierwsze w sytuacji, gdy droga publiczna określonej kategorii wprawdzie nadal ma mieć status drogi publicznej jednak kategoria drogi ma ulec zmianie, po drugie zaś w przypadku gdy droga dotychczas publiczna zostaje wyłączona z użytkowania. W ocenie strony skarżącej żadna z powyższych sytuacji nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Wojewoda wskazał dalej, że wyłączenie drogi z użytkowania dotyczy sytuacji gdy droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana bądź zamknięta dla ruchu kołowego. Tymczasem z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego wynika, że droga ta nie utraciła swojej funkcji, ponieważ nadal będzie się odbywał na niej ruch pojazdów, a zatem droga ta będzie stanowiła drogę wewnętrzną. Zdaniem Wojewody, nieuprawnione jest pozbawienie kategorii drogi publicznej drogi, która w istocie użytkowana jest jako droga publiczna, a co za tym idzie powinna odpowiadać rygorom ustawy o drogach publicznych. Działanie takie w sposób rażący narusza art. 10 ust. 3 u.p.d. Wojewoda zaznaczył, że do przedmiotowej uchwały nie zostało dołączone uzasadnienie, którego brak uniemożliwiał weryfikację działań Rady, jednakże z wyjaśnień uzyskanych od Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Sarzyna z dnia 19 listopada 2021 r. jednoznacznie wynika, że droga, której dotyczy uchwała nie została wyłączona z użytkowania. Takiego działania ustawodawca w ww. przepisie art. 10 ust. 3 u.p.d. nie przewidział. Unormowanie to jest jednoznaczne i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Wojewoda wskazał, że powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/OI 6/21 oraz w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r. sygn. akt II SA/Sz 555/19. Jak dalej podał Wojewoda, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie. Wojewoda zaznaczył, że odstępianie od powyższej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania. Rada wskazała na wstępie, że kwestionowana uchwała, po jej podjęciu, została skierowana do Wojewody Podkarpackiego, celem jej sprawdzenia pod względem zgodności z przepisami prawa. Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego do uchwały i ogłosił ją w Dzienniku Urzędowym Województwa. Organ wyjaśnił następnie, że w niniejszej sprawie miało miejsce pozbawienie drogi gminnej kategorii drogi gminnej z uwagi na jej wyłączenie z użytkowania. Droga ta straciła charakter drogi publicznej, ponieważ w zasadzie nie odbywa się na niej ruch pojazdów, jedynie z niewielkiego jej odcinka ok. 30 m, korzystają samochody celem wyjazdu ze stacji benzynowej. Wjazd na stację benzynową odbywa się zupełnie innym zjazdem, gdyż organizacja ruchu na drodze krajowej nr 77 uniemożliwia samochodom wjazd na ww. drogę. Droga ta nie pełni więc w zasadzie funkcji drogi publicznej, lecz bliżej jej do drogi wewnętrznej. Rada wskazała, że zgodnie z art. 1 u.d.p., drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej 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, natomiast art. 7 ust. 1 u.d.p. stanowi, że do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Jak podał organ, z powyższego wynika, że przedmiotowa droga publiczna powinna mieć charakter szczególny, związany z jej powszechną dostępnością i celowością poruszania się po niej, i tworzyć w przypadku drogi gminnej uzupełnienie sieci innych dróg służących miejscowym potrzebom. Takich przymiotów, w ocenie organu, cała droga nr 104708 R nie ma. Rada zwróciła również uwagę, że pojęcie "wyłączenie drogi z użytkowania" nie jest zdefiniowane ustawowo, dlatego należy je rozumieć jako pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii. Dotyczy to m.in. sytuacji, w której dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego. W ocenie organu, wyłączenie drogi z użytkowania nie powinno być rozumiane tylko i wyłącznie w ten sposób, że taka droga musi zostać fizycznie zlikwidowana, czy też całkowicie zamknięta dla ruchu kołowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Na podstawie art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.; dalej: "p.p.s.a."): kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 91 u.s.g.: uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od

dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 (ust. 1). Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie (ust.2). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust.4). Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego – art. 93 u.s.g. Z powołanych przepisów wynika, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały są naruszenia istotne. Ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia, ale bogate orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało sytuacje, w których można uznać dane naruszenia za wyczerpujące te znamiona. 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. Zaskarżona uchwała dotyczy pozbawienia kategorii drogi gminnej. Materię tą reguluje ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.p.: organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. 2. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. 3. 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. Dokonując kolejno kontroli zaskarżonej uchwały pod względem formalnym Sąd stwierdza, że organem właściwym do pozbawienia kategorii dróg gminnych jest właściwa rada gminy (art. 7 ust. 1). Zatem Rada Miejska w Nowej Sarzynie podejmując przedmiotową uchwałę działała w granicach przysługujących jej kompetencji. Uchwała została również podjęta wymaganą większością głosów. Z protokołu posiedzenia wynika, że na 20 radnych wszyscy głosowali za przyjęciem uchwały, zatem przewidziany w art. 14 ust. 1 u.s.g. wymóg uzyskania większości głosów został zachowany. Doszło jednak do naruszenia przepisów prawa materialnego kwalifikujących się jako naruszenia istotne. Jak wynika z powołanego wyżej art. 10 ust. 3 u.d.p. pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego jej zaliczenia do nowej kategorii możliwe jest wyłącznie w wypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. W uchwale pozbawiając drogę gminną nr 104708 R dotychczasowego charakteru wskazano, że następuje to w związku z wyłączeniem jej z użytkowania. W uzasadnieniu do uchwały wskazano natomiast, że droga aktualnie jest drogą dojazdową do sklepów i do stacji benzynowej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g.: do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Wyłączenie danej drogi z użytkowania rozumieć należy jako pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii, sytuacji, w której dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Z dołączonej jako załącznik do uchwały mapy, jak również dostępnych drogą elektroniczną portali: geoportal i google map wynika, że wyłączona z użytkowania droga gminna odpowiada działce ewidencyjnej nr 550/2, której przypisana jest nazwa ul. Podleśna. Z uzasadnienia uchwały, jak też z powołanych wyżej dokumentów wynika, że droga ta służy jako dojazd do sklepów i stacji benzynowej, w związku z powyższym nie można przyjąć, że droga ta przestała służyć miejscowym potrzebom, i że w związku z tym utraciła swoją dotychczasową funkcję. Z zagospodarowania terenu wynika, że co najwyżej nastąpiła zmiana charakteru tej drogi, na drogę wewnętrzną, i to nie w całości, a jedynie w zakresie odcinka przekraczającego długość 30m, w pozostałym zakresie, jak wskazał organ, droga nadal służy jako dojazd do sklepów i stacji. Przepisy nie przewidują możliwości wyłącznie odcinka drogi gminnej. Z kolei przekształcenie drogi gminnej na drogę wewnętrzną, nie uzasadnia podjęcia uchwały w trybie art. 10 ust. 3 u.d.p. Za nieuprawnioną i dowolną uznaje się interpretację tego przepisu polegającą na możliwości zastosowania regulacji zawartej w art. 10 ust. 1-3 ustawy do pozbawienia drogi publicznej kategorii drogi gminnej przy uznaniu jej za drogę wewnętrzną. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z 20 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 1185/12 wskazującym, że przepisy u.d.p. nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy, co wynika z art. 8 ust. 1 u.d.p. stanowiącego, że 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. Mając to wszystko na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach, na które składa się wynagrodzenie pełnomocnika Sąd orzekł na podstawie art. 200, 205 § 2 i 209 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265).