



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 maja 2019 r.

Poz. 2926

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.71.2019.DC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 maja 2019 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/31/19 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka starodroża drogi krajowej nr 8 przebiegającego przez miejscowość Mężenin.

UZASADNIENIE

W dniu 18 kwietnia 2019 r. Rada Powiatu Zambrowskiego podjęła uchwałę Nr V/31/19 w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka starodroża drogi krajowej nr 8 przebiegającego przez miejscowość Mężenin, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 kwietnia 2019 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 21 maja 2019 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym, gdyż jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej ilości oraz kategorii osób i podmiotów.

Jest ona aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne - pozbawienie drogi określonej kategorii i skutkuje nadaniem tejże drodze z mocy prawa kategorii drogi gminnej. Zakwalifikowanie drogi do danej kategorii pociąga za sobą skutki prawne między innymi w postaci przejścia prawa własności, konieczności stosowania określonych przepisów prawa o ruchu drogowym. Powyższe zatem oznacza, że tego typu uchwała wywiera skutki zewnętrzne, bowiem odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje aż do jej uchylecia lub zmiany (Wyrok WSA w Szczecinie, sygn. akt II SA/Sz 1338/16).

Materialnoprawną podstawę kwestionowanej uchwały stanowi regulacja zawarta w art. 10 ust. 5a-5f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), dotycząca tzw. kaskadowego przekazywania dróg.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 tej ustawy odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, o którym

mowa w ust. 5. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej (art. 10 ust. 5a ustawy).

W oparciu o powyższy przepis uchwałą Nr XLVI/436/18 Sejmik Województwa Podlaskiego z dnia 26 marca 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1592) pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej odcinek starodroża drogi krajowej nr 8 o długości około 1,9 km przebiegający przez miejscowość Mężenin, który stał się drogą powiatową.

Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych, stanowiącym właściwą podstawę prawną uchwały, rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a.

Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej. Zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (art. 10 ust. 5d). Odcinek drogi powiatowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej (art. 10 ust. 5f).

Omówione przepisy art. 10 ust. 5a do 5f ustawy, stanowią *lex specialis* w stosunku do zawartej w art. 10 ust. 1 do 3 regulacji normującej kwestie związane z pozbawianiem drogi dotychczasowej kategorii w trybie zwykłym.

Na taki charakter tych regulacji wskazuje zarówno szczególna przesłanka ich zastosowania, jaką jest wybudowanie nowej drogi, jak i przede wszystkim okoliczność, iż odmiennie niż przy zwykłym trybie dekategoriacji drogi, nie przewidują one współdziałania pomiędzy pozbywającym się drogi i przejmującym drogę organami administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, lecz jedyni jednostronne władcze rozstrzygnięcie podmiotu pozbawiającego drogę określonej kategorii. Z charakteru regulacji zawartych w art. 10 ust. 5a do 5f u.d.p. wynika również, że do zmiany kategorii drogi w trybie kaskadowym nie stosuje się zarówno wymogu jednoczesnego zaliczenia tej drogi odpowiednią uchwałą do nowej kategorii, bo następuje to z mocy prawa, jak i wymogu, że pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego (tak: WSA w Białymstoku z 27 września 2018 r., sygn. akt II Sa Bk/346/18).

W realiach niniejszej sprawy powyższe oznacza, że z dniem wejścia w życie uchwały Nr XLVI/436/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 marca 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1592), mocą której Sejmik pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej odcinek starodroża drogi krajowej nr 8 o długości około 1,9 km przebiegający przez miejscowość Mężenin, który stał się drogą powiatową, spowodowało że z tym dniem droga ta na podstawie art. 10 ust. 5a zd. drugie ustawy o drogach publicznych *ex lege* zaliczona została do kategorii dróg powiatowych, co skutkowało tym że z tą samą datą stała się własnością Powiatu Zambrowskiego, albowiem zgodnie z art. 2a ust. 2 tej samej ustawy srogi powiatowe stanowią własność właściwego powiatu.

Rada Powiatu Zambrowskiego co do zasady zatem uprawniona była do ustanowienia aktu prawa miejscowego w postaci uchwały Nr V/31/19 z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka starodroża drogi krajowej nr 8 przebiegającego przez miejscowość Mężenin, albowiem na dzień podejmowania tej uchwały droga ta stanowiła własność powiatu.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że podjęcie przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a, 5c i 5e ustawy o drogach publicznych będzie każdorazowo możliwe jedynie po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłużej definicji odpowiednio drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej.

W ramach tzw. kaskadowego przekazywania właściwe sejmiki bądź rady będą co do zasady stosowały definicje dróg publicznych w sposób negatywny, to jest zmuszone będą wykazać, że dana droga nie spełnia już definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej, co wynika z faktu, że kompetentne są podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, ale w sprawie pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii, zaś skutek zaliczenia go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następować będzie *ex lege*, to wyjątkiem od tego schematu jest sytuacja występująca w niniejszej sprawie, a uregulowana w art. 10 ust. 5c, gdzie radzie powiatu przyznano kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej

długości w stosunku do drogi wojewódzkiej przekazanej powiatowi uchwałą sejmiku województwa o jakiej mowa w art. 10 ust. 5a tej samej ustawy.

W takiej bowiem sytuacji faktycznej organy powiatu zobowiązane bowiem będą nie tylko do wykazania, że przekazywany odcinek drogi nie spełnia funkcji drogi powiatowej, lecz nadto, że nie spełnia funkcji drogi o kategorii wyższej niż powiatowa (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. akt II Sa/Po 655/15).

Zamiarem bowiem prawodawcy było takie ukształtowanie procedury postępowania z drogami zastąpionymi przez nowo wybudowane odcinki dróg, by doprowadzić do sytuacji w której kategoria drogi odpowiada jej funkcjom określonym w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, a rozstrzygnięcia podejmowane w tym zakresie przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego nie miały charakteru arbitralnego i nie sprowadzały się do prób przekazywania dróg za wszelką cenę „w dół” celem unikania wydatków związanych z utrzymaniem dróg i przerzucania tych wydatków na gminy.

Inaczej rzecz ujmując za sprzeczne z normatywną treścią art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych uznać należy pozbawienie w tym trybie kategorii drogi powiatowej odcinka drogi, co do którego nie zachodzą przesłanki dla skategoryzowania go jako drogi gminnej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, w sytuacji przekazania dotychczasowej drogi powiatowej w trybie art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych, rzeczą organów tej jednostki samorządu terytorialnego jest poczynienie ustaleń czy przekazany odcinek drogi faktycznie utracił charakter drogi powiatowej i jeżeli nie podzieliłyby w tym zakresie stanowiska Sejmiku - zaskarżenie w uchwale pozbawiającej dany odcinek drogi kategorii drogi wojewódzkiej.

Z § 1 uchwały Nr V/31/19 Rady Powiatu Zambrowskiego z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka starodroża drogi krajowej nr 8 przebiegającego przez miejscowość Mężenin wynika, że *pozbawia się kategorii drogi powiatowej odcinek starodroża drogi krajowej nr 8 o długości około 1,9 km przebiegający przez miejscowość Mężenin, który został zaliczony do kategorii dróg powiatowych na mocy uchwały Nr XLVI/436/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 marca 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1592).*

Uzasadnienie natomiast uchwały sprowadza się jedynie do przywołania uchwały Nr XLVI/436/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26 marca 2018 r. oraz lakonicznego stwierdzenia, że *przebieg i lokalizacja przedmiotowego odcinka nie spełnia żadnej z przesłanek określonych w dyspozycji wyżej przytoczonego przepisu (art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych), kwestionując tym samym w zasadzie jedynie legalność uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego.*

W ocenie organu nadzoru faktyczny brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały wyklucza możliwość dokonania oceny prawidłowości stanowiska Rady Powiatu Zambrowskiego pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego, a tym samym merytorycznej oceny legalności zaskarżonej uchwały.

Wynikająca bowiem z przepisów art. 2 i art. 7 Konstytucji RP zasada związania organów administracji publicznej prawem oznacza, że organy te, podejmując rozstrzygnięcie, przez co należy rozumieć również podejmowanie uchwał przez radę powiatu, obowiązane są kierować się tymi wartościami, które są istotne z punktu widzenia porządku prawnego i przez niego chronione. Powyższe oznacza, że rozstrzygnięcia nie mogą być podejmowane w sposób arbitralny, bez odniesienia do okoliczności zaistniałych w stanie faktycznym oraz analizy stanu faktycznego i prawnego.

Jeżeli zatem ocena zgodności z prawem ma dotyczyć uchwały, przesłanką przyjęcia której jest zaistnienie określonego stanu faktycznego - w tym przypadku zaistnienie utraty przez drogę powiatową cech uzasadniających taką jej kategoryzację, to konieczne jest uzasadnienie takiej uchwały (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 359/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 468/16, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1338/16 –dostępne: cbois.nsa.gov.pl).

Z treści art. 10 ust. 5c nie wynika obowiązek uzasadniania podejmowanych na podstawie tego przepisu uchwał, to jednak konstrukcja omawianego przepisu rozpatrywanego w związku z przepisami definiującymi poszczególne kategorie dróg i przy uwzględnieniu wykładni systemowej, rodzi konieczność rzetelnego uzasadnienia uchwały podjętej w przedmiotowym zakresie. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby

bowiem niczym nieograniczone władztwo, dające radzie powiatu prawo do arbitralnego przerzucania na gminy zadań związanych z administrowaniem drogami publicznymi.

W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji” (por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45).

W tej sytuacji uzasadnienie uchwały podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5c winno zawierać szczegółowe uzasadnienie spełniania przesłanki zastosowania tegoż przepisu, to jest braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi kryteriów uzasadniających uznawanie jej za drogę powiatową, bądź drogę wyższej kategorii, potwierdzające zasadność przyjętego rozwiązania (Wyrok WSA w Łodzi, sygn. akt III SA/Łd 1051/16).

Uzasadnienie niniejszej uchwały wymogom powyższym nie sprostało.

Ponadto uchwała nie zawiera elementów niezbędnych do dokonania identyfikacji przedmiotowego odcinka drogi.

Uchwała bowiem nie precyzuje o jaki konkretnie odcinek drogi chodzi, wskazując jedynie, że jest to starodroże drogi krajowej nr 8 o długości ok. 1,9 km, przebiegający przez miejscowość Mężenin. Nie można zatem w sposób jednoznaczny określić o jaki dokładnie odcinek chodzi, szczególnie że do uchwały nie dołączono załącznika graficznego.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru nie wskazano w sposób wyczerpujący, że przedmiotowa droga straciła swoją dotychczasową rolę użytkową i funkcjonalną w układzie transportowym. Nie ma informacji czy jej znaczenie komunikacyjne ograniczone zostało do lokalnego i stanowi obecnie uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, co jest przesłanką do zaliczenia przedmiotowej drogi do kategorii drogi gminnej. Uchwała ponadto w sposób ogólnikowy wskazuje na przekazywany odcinek drogi.

Wadliwość, jaką dotknięta jest kwestionowana uchwała, przesądza o konieczności wyeliminowania jej z porządku prawnego, jako naruszającej w sposób istotny prawo.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik