



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 16 października 2019 r.

Poz. 4883

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.119.2019.AK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 15 października 2019 r.

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/133/19 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie pozbawienia 3 odcinków starodroży drogi krajowej nr 8 kategorii drogi wojewódzkiej.

UZASADNIENIE

W dniu 9 września 2019 r. Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę Nr XII/133/19 w sprawie pozbawienia 3 odcinków starodroży drogi krajowej nr 8 kategorii drogi wojewódzkiej, która w dniu 16 września 2019 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 25 września 2019 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze.

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, 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 powiatowej. Zakwalifikowanie drogi do danej kategorii pociąga za sobą skutki prawne między innymi w postaci przejścia prawa własności czy konieczności stosowania określonych przepisów ustawy Prawo 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 uchylenia 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 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 wskazanej 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).

Omówione przepisy 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 jedynie jednostronne władcze rozstrzygnięcie podmiotu pozbawiającego drogę określonej kategorii.

Z charakteru tych regulacji zawartych 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 (WSA w Białymstoku z 27 września 2018 r., sygn. akt II Sa Bk/346/18).

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

W ramach tzw. kaskadowego przekazywania właściwe sejmiki 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, 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.

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 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 inne podmioty.

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

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, w sytuacji przekazania dotychczasowej drogi wojewódzkiej w trybie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, rzeczą organów tej jednostki samorządu terytorialnego jest poczynienie ustaleń czy przekazany odcinek drogi faktycznie utracił charakter drogi wojewódzkiej.

W ocenie organu nadzoru faktyczny brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały wyklucza możliwość dokonania oceny prawidłowości stanowiska Sejmiku Województwa Podlaskiego 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 sejmik województwa, 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 wojewódzką 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. 5a 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 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. 5a winno zawierać szczegółowe uzasadnienie spełniania przesłanki zastosowania tegoż przepisu, to jest braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi kryteriów uzasadniających uznawanie jej za drogę wojewódzką.

Jak słusznie wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 359/16, sejmik województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej. Dlatego też zastosowanie trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d w zw. z art. 2 ustawy zmieniającej, tak jak w niniejszej sprawie, wymagało spełnienia łącznie następujących przesłanek:

- droga nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 DrPublU),
- odcinek drogi wojewódzkiej przeznaczony do pozbawienia jej kategorii jest o proporcjonalnej długości do odcinka drogi otrzymanej przez samorząd województwa i zaliczonej do kategorii dróg wojewódzkich,
- poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Ustawodawca przyznając zatem sejmikowi możliwość pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej, wyznaczył w tej materii pewne granice i wskazał przesłanki dokonania takiego działania. Obowiązek wykazania, czy faktycznie wystąpiły zdarzenia umożliwiające w drodze uchwały pozbawianie drogi kategorii wojewódzkiej, ciąży na organie uchwałodawczym. Pozbawiając więc wskazany odcinek dróg kategorii drogi wojewódzkiej, Sejmik Województwa Podlaskiego winien wykazać zaistnienie powyższych przesłanek zawartych w prawie materialnym i stwierdzić, że wystąpiły one w odniesieniu do odcinków drogi zawartych w kwestionowanej uchwale.

Stanowisko w tym zakresie winno znaleźć się w zaskarżonej uchwale, a w szczególności w jej uzasadnieniu, co w kontrolowanym przypadku nie miało miejsca. Brak jakiegokolwiek wykazania spełnienia wskazanych przesłanek, uniemożliwia skuteczną ocenę legalności uchwały. Wprawdzie w piśmie z dnia 7 października 2019 r. skierowanym do organu nadzoru, Marszałek Województwa Podlaskiego podjął próbę uzasadnienia podjęcia przedmiotowej uchwały, to jednak korespondencja taka nie może zastąpić uzasadnienia uchwały podjętej przez uprawniony organ. Zatem faktyczny brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały wyklucza możliwość dokonania oceny prawidłowości stanowiska organu pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego, a tym samym merytorycznej oceny legalności kwestionowanej uchwały i samodzielnie uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

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