



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 13 października 2017 r.

Poz. 5517

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.574.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 października 2017 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/259/2017 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi na terenie Gminy Rajcza, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 6a ust. 1 oraz art. 10 ust. 1, 2, 3 i 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2017 r. Rada Powiatu w Żywcu podjęła uchwałę Nr XXX/259/2017 w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi na terenie Gminy Rajcza. Rada jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazała art. 6a ust. 2, art. 10 ust. 1, 2, i 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 września 2017 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż podjęta uchwała w sposób istotny narusza prawo.

I tak, dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru ustalił, że w § 1 uchwały Rada Powiatu w Żywcu zadecydowała o pozbawieniu kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej o długości 1,4 km położonego na terenie gminy Rajcza, od granicy Gminy Milówka w miejscowości Laliki do granicy Państwa w miejscowości Zwardoń, który został pozbawiony kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie uchwały Nr V/38/14/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 maja 2017 r. Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie pozbawienia dotychczasowej kategorii drogi stanowił wskazany na wstępie art. 10 ust. 5c ustawy.

Należy zauważyć, iż kategoria drogi publicznej jako drogi krajowej, wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej (art. 2 ust. 1 ustawy) jest zależna od jej funkcjonalności w sieci drogowej ustalonej w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy. Jeżeli więc dla każdej z kategorii dróg publicznych funkcja w sieci drogowej została określona w samej ustawie, to zaliczenie drogi do jednej z tych kategorii nie jest dowolne, lecz jest pochodną ustalenia, czy dana droga ma spełniać nie tylko same warunki techniczno-użytkowe, ale również i ustawowo określoną funkcjonalność w sieci drogowej.

Zgodnie z treścią przepisu art. 6a ust. 1 ustawy, do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 (tj. inne niż drogi krajowe i wojewódzkie), stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.

Z powyższego wynika, że drogą powiatową jest droga, która spełnia łącznie dwie przesłanki:

- 1) droga nie jest zaliczona do kategorii dróg krajowych lub wojewódzkich,
- 2) droga łączy miasta będące siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.

Przepis art. 6a ust. 1 ustawy jest ukierunkowany na projektowanie układu komunikacyjnego z udziałem dróg powiatowych, poprzez tworzenie bezpośrednich połączeń pomiędzy miastami, będącymi siedzibami powiatów a siedzibami gmin oraz pomiędzy siedzibami gmin. Jednakże wymóg bezpośrednich połączeń spełniają nie tylko drogi stanowiące „proste” połączenie miast, ale także odcinki prowadzące do tych dróg. Bowiem odcinek doprowadzający do drogi łączącej również będzie stanowił połączenie (wyrok NSA z dnia 23.02.2016 r. I OSK 3150/15 publ. CBOSA).

Odniesienie ustawowych definicji dróg do „kaskadowego” mechanizmu przekazywania „zbędnych” dróg krajowych i wojewódzkich prowadzi do wniosku, że z uwagi na długość i charakter przekazywanych odcinków nie jest wykluczone przekazanie ich gminom, gdy nie spełnią definicji dróg wojewódzkich i powiatowych. Powyższe rozwiązania zmierzają do realizacji założonej przez ustawodawcę alokacji dróg zgodnie z ich funkcją w sieci dróg i zgodnie z podziałem na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Konstytucyjność przepisów dopuszczających możliwość kaskadowego przekazywania dróg badał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 26 maja 2015 r. sygn. Kp 2/13). W uzasadnieniu TK podkreślił, że „Zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej będą w stanie przeciwdziałać przekazywaniu do gmin odcinków dróg o ponadlokalnym znaczeniu i funkcji. Wprowadzają bowiem mechanizm pozwalający trwale zatrzymać w majątku województwa drogi o znaczeniu regionalnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.d.p., a w majątku powiatu – drogi o znaczeniu ponadlokalnym w rozumieniu art. 6a ust. 1 u.d.p. Sejmik województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej.” Zasada ta odnosi się również do uprawnień rady powiatu. Oznacza to, że Rada Powiatu nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi powiatowej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi powiatowej. W ocenie organu nadzoru, pozbawienie kategorii drogi powiatowej drogi stanowiącej połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą stanowi rażące naruszenie prawa.

Podkreślić należy, że zgodnie z dokonaną przez organ nadzoru analizą załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z 11.09.2017 r., poz. 4884), odcinek drogi pozbawiany kategorii drogi powiatowej spełnia wskazane w regulacji art. 6a ust. 1 ustawy warunki niezbędne do zaliczenia do tej kategorii dróg, bowiem stanowi połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin oraz siedzib gmin między sobą. Tym samym został spełniony warunek *sine qua non* do zaliczenia tej drogi do kategorii dróg powiatowych. Przedmiotowy odcinek drogi jest ciągiem komunikacyjnym do przejścia granicznego w Zwardoniu i łączy Gminę Rajcza z Gminą Milówka i dalej z Gminą Istebna. Droga ta stanowi również połączenie pomiędzy siedzibami powiatów: żywieckiego i cieszyńskiego. Dodatkowo droga ta stanowi uzupełnienie sieci dróg powiatowych nr 1439 S Kamesznica – Milówka – Rajcza – Ujszoły – gr. Państwa – klasa drogi G, nr 1447 S Rajcza – Sól – Zwardoń – klasa drogi Z.

Ponadto przedmiotowy odcinek drogi spełnia wymogi techniczne dla drogi powiatowej określone 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 124). Szerokość drogi mieści się w granicach 6.0 – 6.2 m, czyli szerokość pasa ruchu odpowiada, zgodnie z § 15 ww. rozporządzenia, drodze klasy Z. Ponieważ zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia droga zaliczona do kategorii drogi powiatowej powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe klasy GP, G lub Z, w związku z powyższym przedmiotowy odcinek drogi spełnia wymagania przewidziane tym rozporządzeniem dla drogi powiatowej. Co prawda spełnienie przez drogę parametrów technicznych nie przesądza o konieczności zaliczenia drogi do określonej kategorii, jednakże stanowi dodatkowy argument przemawiający za tym, że ta konkretna droga (odcinek) spełnia również wymagania techniczne dla dróg określonej kategorii, w tym przypadku dla drogi powiatowej.

Organ nadzoru powziął również wątpliwość, co do zgodności zaskarżonej uchwały z przepisem art. 10 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *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.*

Dodane do art. 10 ustawy przepisami ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870) nowe przepisy ust. 5a i ust. 5c nie określają terminów na podjęcie

uchwały o pozbawieniu drogi kategorii odpowiednio: wojewódzkiej i powiatowej. Ich literalna wykładnia prowadzi do wniosku, że zmiana kategorii odcinka drogi, która utraciła status drogi krajowej ze względu na jej zastąpienie nowo wybudowanym odcinkiem drogi (art. 10 ust. 5 ustawy oraz art. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych) może nastąpić w każdym czasie, w tym także w trakcie roku kalendarzowego. Jest to o tyle istotne, że podjęcie uchwały o pozbawieniu drogi jej dotychczasowej kategorii nie wymaga dla swojej skuteczności podjęcia przez przejmującego zadanie publiczne pozytywnej uchwały o zaliczeniu drogi do nowej kategorii (powiatowej albo gminnej), inaczej niż ma to miejsce w przypadku zmiany kategorii dróg dokonywanej w trybie przewidzianym w art. 10 ust. 1 ustawy. Tymczasem zmiana kategorii, także i w tym przypadku, wiąże się ze zmianą właściciela i tym samym podmiotu zarządzającego drogą, a w konsekwencji destabilizuje konieczny system czynności związanych z nieprzerwanym utrzymywaniem dróg, zapewnieniem ich odpowiedniego stanu technicznego oraz koniecznych napraw itp., także w aspekcie zabezpieczenia w budżecie danej j.s.t. środków na zarządzanie daną drogą. Zastosowanie wykładni literalnej umożliwia – tak jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie - dwukrotną zmianę kategorii drogi (z wojewódzkiej na powiatową i z powiatowej na gminną) w trakcie jednego roku kalendarzowego. Zatem, zdaniem organu nadzoru, właściwe jest zastosowanie wykładni systemowej i odczytywanie treści art. 10 ust. 5a i 5c łącznie z ust. 3 tego artykułu przewidującym, że zmiana kategorii drogi wywołuje skutek z mocą od 1 stycznia roku następnego po pozbawieniu drogi danej kategorii. Za takim rozumieniem tych przepisów przemawia zarówno samo ich umiejscowienie w treści ustawy (w art. 10) jak i głęboka ingerencja w gwarantowaną art. 16 ust. 2 Konstytucji samodzielność działań jednostek samorządu terytorialnego, poprzez przejście nowego zadania. Wydaje się, że powiaty i gminy nie powinny być obciążane obowiązkiem realizacji nowego zadania w sposób nagły i od nich niezależny. Należy wziąć bowiem pod uwagę skutki, które zostaną wywołane uchwałami podjętymi na podstawie art. 10 ust. 5a oraz art. 10 ust. 5c ustawy. Usystematyzował je Trybunał Konstytucyjny w cyt. powyżej wyroku z 26 maja 2015 r., stwierdzając, że dotyczą one:

– przejścia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną j.s.t., przejście drogi pod zarządek i odpowiedzialność innego podmiotu, odebranie odpowiedniego zakresu zadań i odpowiedzialności innej j.s.t.;

– przeniesienia związanej z rolą zarządcy drogi kompetencji w zakresie wydawania rozstrzygnięć administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu dróg publicznych (np. decyzji o zajęciu pasa drogi), (...)

– przejścia prawa własności drogi *ex lege* na inną j.s.t., przy czym przejście prawa własności jest konsekwencją trwałego przeniesienia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną jednostkę;

– występowania skutków zewnętrznych względem nieograniczonej liczby użytkowników danego odcinka drogi. W szczególności chodzi o nałożenie na zarządcę drogi obowiązków związanych z nieokreślonym bliżej adresatem (pobieranie opłat parkingowych, opłat za zajęcie pasa drogowego, wypłaty odszkodowań za szkody powstałe w wyniku złego stanu drogi). To rozstrzygnięcie ma charakter aktu ogólnego i normatywnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi oraz nieograniczonego kręgu obecnych lub przyszłych właścicieli, których nieruchomości położone są wzdłuż pasa drogi.”

Wydaje się, że brak jest racjonalnych powodów, dla których pozycja j.s.t., która przejmuje nowe zadanie, niejako przymusowo (jak w omawianym przypadku gmina Rajcza w oparciu o uchwałę Rady Powiatu podjętą na podstawie art. 10 ust. 5c) miałyby być zdecydowanie mniej korzystna od sytuacji j.s.t., która wyraża zgodę na przejście zarządzania drogą, poprzez podjęcie uchwały o jej zaliczeniu do odpowiedniej kategorii (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy). Zatem konieczne jest uznanie, że art. 10 ust. 3 ustawy winien mieć zastosowanie również do zmian kategorii dróg dokonywanych na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy.

Podobne stanowisko wyraził w wyroku z dnia 7 czerwca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w którym stwierdził, że *art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. nie mogą być wykładane w oderwaniu od art. 10 ust. 3 u.d.p., przepisy te pozostają bowiem w ścisłym związku. Art. 10 ust. 5a i 5c mają charakter przepisu *lex specialis* w stosunku do art. 10 ust. 3 u.d.p. jednak jedynie w zakresie przez nie uregulowanym, a w pozostałym zakresie, np. dotyczącym skutków uchwał od roku następnego, stosuje się uregulowania ogólne z art. 10 ust. 3 u.d.p. (tym bardziej, że podstawą zaskarżonej uchwały były również ogólne przepisy art. 10 ust. 1 i 2 u.d.p., przez co nie ma podstaw by ust. 3 całkowicie pomijać). Skoro tak, to pozbawienie i zaliczenie drogi do określonej kategorii nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od 1 stycznia roku następnego (nieprawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r. sygn. SA/GI 63/17).*

Reasumując, stwierdzić należy, że Rada Powiatu nie była uprawniona do podjęcia uchwały w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi na terenie Gminy Rajcza w miejscowości Laliki, od granicy z gminą Milówka do granicy Państwa w miejscowości Zwardoń. W związku z powyższym, powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu 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 organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXX/259/2017 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi na terenie Gminy Rajcza została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

Otrzymuje:

Rada Powiatu w Żywcu.