WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.180.16.2019.MF

Wrocław, 19 czerwca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511; zwanej dalej: usp)

stwierdzam nieważność

§ 1. tiret pierwsze i tiret drugie uchwały Nr XII/97/2019 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie pozbawienia odcinków dróg kategorii drogi powiatowej i zaliczenia ich do dróg kategorii gminnej oraz załącznika nr 1 i nr 2 do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Lubińskiego na sesji w dniu 30 maja 2019 r. podjęła uchwałę Nr XII/97/2019 w sprawie pozbawienia odcinków dróg kategorii powiatowej i zaliczenia ich do dróg kategorii drogi gminnej, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 tiret pierwsze i tiret drugie uchwały oraz załącznika nr 1 i nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, zwanej dalej: „udp") poprzez brak uwzględnienia przesłanki proporcjonalności długości pozbawionych odcinków dróg powiatowych w stosunku do odcinków dróg wojewódzkich.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Lubińskiego pozbawiła określone w niej odcinki dróg powiatowych kategorii drogi powiatowej. Uchwała została podjęta m. in. na podstawie art. 10 ust. 5c udp stanowiącego, że 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.

W związku z podjętą uchwałą organ nadzoru wystąpił do Rady Powiatu Lubińskiego z pismem o uzasadnienie podjęcia uchwały w świetle brzmienia art. 10 ust. 5c udp, tj. o wykazanie przesłanki proporcjonalności długości dróg kategorii powiatowej pozbawianych tego przymiotu wobec dróg kategorii wojewódzkiej. Organ nadzoru wystąpił również o wykazanie, czy pozbawiane kategorii dróg powiatowych drogi nie stanowią połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą, o czym stanowi art. 6 ust. 1 udp oraz o wykazanie, czy zaliczane ex lege drogi do kategorii dróg gminnych będą wypełniały przesłanki z art. 7 ust. 1 udp.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowi, przewidujący tzw. "kaskadowy" tryb przekazywania dróg, art. 10 ust. 5c udp, zgodnie z którym „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". Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870). Tym samym pozbawiany przez radę powiatu odcinek drogi powiatowej, w tzw. trybie „kaskadowym", musi być o proporcjonalnej długości wobec drogi wojewódzkiej, która z kolei była pozbawiana kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczana jednocześnie do drogi powiatowej. Powyższe stanowi warunek sine qua non podjęcia przez Radę Powiatu Lubińskiego uchwały.

W odpowiedzi, działając z upoważnienia Zarządu Powiatu Lubińskiego, Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu w piśmie z dnia 18 czerwca 2019 r., znak pisma DIT.7110.1.2019 przedłożył wyjaśnienia oraz projekt uchwały zmieniającej, mocą której planowane jest pozbawienie odcinków dróg

kategorii powiatowej o długości 763 mb w Nieszczycach od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 292 do końca swojego przebiegu w Nieszczycach wraz z włączeniem do drogi wojewódzkiej nr 323 stanowiącym obwodnicę Nieszczyc (część dz. ew. nr 15/2 i 148/7) oraz drogi powiatowej o długości 1627 w Brodowicach, od początku swojego przebiegu pomiędzy skrzyżowaniami z drogą wojewódzką nr 323 (dz. ew. nr 59/2 oraz część działek ew. nr 59/1 i 59/3). W piśmie z dnia 18 czerwca 2019 r. wskazano również cyt.: „Ponadto informuję, że w ww. projekcie uchwały zgodnie z przepisami art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych uwzględnione zostały, w zakresie zmiany kategorii drogi powiatowej na gminną, wyłącznie odcinki drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinków przekazanych w grudniu 2018 r. przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu, które zgodnie z art. 10 ust. 5e ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. stały się z dniem 6 września 2018 r. drogami kategorii dróg powiatowych. Jednocześnie informuję, że odcinki dróg powiatowych nr 1220D oraz 1201D, o których mowa w uchwale nr XII/97/2017 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 30 maja 2019 r., zostaną pozbawione kategorii drogi powiatowej zgodnie z zapisami art. 10 ust. 1, ust. 2, ust. 3 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r., w terminie do końca III kwartału br.”.

Z powyższych wyjaśnień wynika zatem, że wyłącznie drogi powiatowe pozbawione kategorii powiatowej, tj.:

- odcinek drogi powiatowej o długości 763 mb w Nieszczycach od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 292 do końca swojego przebiegu w Nieszczycach wraz z włączeniem do drogi wojewódzkiej nr 323 stanowiącym obwodnicę Nieszczyc, określonej w § 1 tiret trzecie uchwały i na załączniku nr 3 do uchwały
- oraz odcinek drogi powiatowej o długości 1627 w Brodowicach, od początku swojego przebiegu pomiędzy skrzyżowaniami z drogą wojewódzką nr 323, określonej w § 1 tiret czwarte uchwały oraz na załączniku nr 4 do uchwały

stanowią proporcjonalne odcinki drogi wojewódzkiej, które zostały pozbawione tej kategorii w trybie art. 10 ust. 5a udp.

Tym samym pozbawione mocą § 1 tiret pierwsze i tiret drugie uchwały odcinki dróg, tj. odcinek drogi powiatowej 122OD w Rudnej od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 323 (kierunek Gwizdanów) do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1207D od km 0+000 do km 1+216, ul. 1 Maja. Ul. Głogowska, ul. Ścinawska (dz. ew. nr 27/1; 171/2; 402/2; 402/3; 396/3; 396/1; 391; 563/3; część 563/5), oznaczony na załączniku nr 1 do uchwały oraz odcinek drogi powiatowej 1201D w Rudnej od skrzyżowania z drogą powiatową nr 122OD (ul. 1 Maja z ul. Głogowską) do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 323 (kierunek Krzydłowice) od km 0+000 do km 0+250 (dz. ew. nr 171/3; 59/1), oznaczony na załączniku nr 2 do uchwały, zostały pozbawione kategorii drogi powiatowej, w tzw. trybie kaskadowym, z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5c udp, bowiem nie stanowią proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, pozbawianej w tzw. trybie kaskadowym określonym w art. 10 ust. 5a udp. O ile bowiem ustawodawca dopuścił, w innym niż wynikający z art. 10 ust. 3 udp, tryb pozbawiania drogi kategorii, a mianowicie trybie określony w art. 10 ust. 5a i art. 10 ust. 5c udp, to jednak uwarunkował takie postępowanie proporcjonalnością długości odcinków dróg pozbawianych kategorii wojewódzkiej i kategorii drogi powiatowej. Skoro odcinki dróg pozbawione kategorii drogi powiatowej określone w art. 1 tiret pierwsze i tiret drugie uchwały nie spełniają tego warunku uznane muszą zostać za podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 sierpnia 2017 r. (sygn. akt III SA/Łd 422/17), za orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r. (sygn. akt Kp 2/13) stwierdził, że: „organy stosujące art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie DrPublU nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowych kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczone są nie tylko wymogiem, by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, lecz także z zawartymi w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 DrPublU definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii. Stwierdzić zatem należy, że podjęcie przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie DrPublU w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, będzie każdorazowo możliwe jedynie po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłużej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej. Jednocześnie wskazać również należy, że choć w ramach tzw. kaskadowego przekazywania właściwe sejmiki, bądź rady będą co do zasady stosowały definicje dróg publicznych w sposób negatywny, to 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 do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następować będzie ex lege. (…) zamiarem ustawodawcy 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, art. 7 ust. 1 DrPublU, 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 DrPublU uznać należy pozbawienie w tym trybie kategorii dróg powiatowych odcinków dróg, co do których nie zachodzą przesłanki dla skategoryzowania ich jako drogi gminnej.”.

Tezy zawarte w przytoczonym wyroku potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 9 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Bd 1463/17). W podobnym stanie faktycznym stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 23 września 2016 r. (sygn. akt III SA/Wr 359/16).

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak