



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 3 uchwały Nr XVII/171/20 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie pozbawienia dróg nr 1947D, 1948D i 1949D kategorii drogi powiatowej.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Wrocławskiego na sesji w dniu 15 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę Nr XVII/171/2020 w sprawie pozbawienia dróg nr 1947D, 1948D i 1949D kategorii powiatowej, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, zwanej dalej: „udp”), polegającym na pozbawieniu drogi kategorii powiatowej z naruszeniem zasady proporcjonalności.

Rada Powiatu Wrocławskiego na sesji w dniu 15 grudnia 2020 r. podjęła, w oparciu o art. 10 ust. 5c udp, trzy uchwały, mocą których pozbawiła drogi kategorii dróg powiatowych, a mianowicie:

- uchwałę Nr XVII/170/20 w sprawie pozbawienia drogi nr 1942D kategorii drogi powiatowej;
- uchwałę Nr XVII/171/2020 w sprawie pozbawienia dróg nr 1947D, 1948D i 1949D kategorii powiatowej;
- uchwałę Nr XVII/172/20 w sprawie pozbawienia drogi relacji Smolec – Mokronos Dolny kategorii drogi powiatowej (odcinek danej drogi wojewódzkiej nr 370).

Wyżej wymienione drogi zostały jednocześnie zaliczone do kategorii dróg gminnych odpowiednio gminy Czernica, gminy Żórawina i gminy Kąty Wrocławskie.

W świetle art. 10 ust. 5c udp 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.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w konsekwencji dokonanej przez ustawodawcę nowelizacji ustawy o drogach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870), art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej otrzymał nowe brzmienie oraz dodano ust. 5a- 5f. W myśl aktualnego brzmienia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych (obowiązującego w dacie podjęcia uchwały) odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

W świetle powyższego 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 (ust. 5a). Zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (ust. 5b).

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 (ust. 5c) 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 (ust. 5d).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru możliwość podjęcia kwestionowanej uchwały przez Radę Powiatu Wrocławskiego, wymagała spełnienia łącznie następujących przesłanek:

1. droga nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi powiatowej (art. 6a ust. 1 udp),
2. odcinek drogi powiatowej przeznaczony do pozbawienia jej kategorii jest o proporcjonalnej długości do odcinka drogi otrzymanej przez Powiat Wrocławski i zaliczonej do kategorii dróg powiatowych (art. 10 ust. 5c udp),
3. poinformowanie wójta gminy o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (art. 10 ust. 5d udp).

Przy tak ustalonych przesłankach ustawowych umożliwiającym zastosowanie przez Radę Powiatu Wrocławskiego trybu pozbawiania drogi kategorii drogi powiatowej określonego w art. 10 ust. 5c i 5d udp, organ nadzoru wystąpił do Przewodniczącego Rady Powiatu Wrocławskiego o przedłożenie stosownych wyjaśnień.

Starosta Powiatu Wrocławskiego w piśmie z dnia 29 grudnia 2020 r. wskazał, że Sejmik Województwa Dolnośląskiego mocą uchwały Nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich, odcinki dawnych dróg krajowych nr DK35 (długość odcinka 3,811 km) i DK8 (długość odcinka 6,703), w trybie „kaskadowego” sposobu pozbawiania dróg kategorii dróg wojewódzkich, pozbawił kategorii dawne drogi wojewódzkie o długości 10,514 km. Z kolei mocą uchwały Nr XIII/319/19 w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej nr 370 kategorii dróg wojewódzkich, uchwały Nr XIII/321/19 w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej nr 440 kategorii dróg wojewódzkich i uchwały Nr XIII/322/19 w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej nr 446 kategorii dróg wojewódzkich, Sejmik Województwa Dolnośląskiego w trybie „kaskadowego” sposobu pozbawiania dróg kategorii dróg wojewódzkich pozbawił kategorii dawne drogi wojewódzkie o długości 5,621 km. W związku z podjęciem ww. uchwał drogami powiatowymi Powiatu Wrocławskiego stały się odcinki dróg o łącznej długości 16,135 km. Rada Powiatu Wrocławskiego uchwałą Nr XVI/120/17 z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie pozbawienia drogi nr 1983D kategorii drogi powiatowej pozbawiała w trybie „kaskadowym” kategorii dróg powiatowych drogi o łącznej długości 13,042 km. W celu zachowania zasady proporcjonalności wymaganej przy tym trybie przekazywania dróg, zostały wytypowane odcinki dróg o proporcjonalnej długości do odcinków dróg, które w ubiegłych latach otrzymał w tym trybie Powiat Wrocławski w formie dawnych dróg wojewódzkich:

- na terenie gminy Czernica droga o długości 3,650 km,
- na terenie gminy Żórawina drogi o łącznej długości 5,890 km,
- na terenie gminy Kąty Wrocławskie droga o długości 3,626 km, co łącznie stanowi odcinek o długości 13,166 km.

Odnosnie niespełniania przez pozbawione kategorii powiatowej drogi definicji drogi powiatowej, to Starosta Powiatu Wrocławskiego wskazał, że wytypowane drogi nr 1942D, nr 1947D, 1948D i 1949D i droga relacji Smolec – Mokronos Dolny kategorii drogi powiatowej (odcinek danej drogi wojewódzkiej nr 370) nie spełniają kryteriów określonych w udp dla dróg powiatowych, bowiem nie stanowią one połączeń miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Nie stanowią także żadnego z głównych ciągów komunikacyjnych na terenie Powiatu Wrocławskiego, a wręcz przeciwnie, są drogami o znaczeniu lokalnym, służącym potrzebom miejscowej ludności. Zarówno ich lokalizacje, przebieg jak i rola w lokalnym układzie komunikacyjnym wskazują jednoznacznie na spełnienie przez nie kryteriów przewidzianych w udp dla dróg gminnych (art. 7 udp). Szczegółowe uzasadnienie na poparcie niespełniania przez ww. drogi przymiotu dróg powiatowych Starosta powiatu Wrocławskiego przedstawił w piśmie z dnia 12 stycznia 2021 r., znak pisma: SP-DT.7110.19-21.2020.MP.

Starosta Powiatu Wrocławskiego poinformował także, że pismami z dnia 28 października 2020 r. skierował do Wójta Gminy Żórawina, Wójta Gminy Czernica i Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie zawiadomienie o zamiarze podjęcia uchwały Rady Powiatu Wrocławskiego w sprawie pozbawienia drogi nr 1942D, nr 1947D, 1948D i 1949D i droga relacji Smolec – Mokronos Dolny kategorii drogi powiatowej (odcinek danej drogi wojewódzkiej nr 370). Z uwagi na fakt, że na dzień

wysyłania zawiadomień nie był znany dzienny termin grudniowej sesji, pisma zostały wysłane z odpowiednim czasowym wyprzedzeniem, w celu zapewnienia skutecznego terminu zawiadomienia o sesji na co najmniej na 30 dni. Pismami z dnia 10 grudnia 2020 r. doprecyzowano termin, wskazując datę sesji na dzień 15 grudnia 2020 r. Informacja ta została przesłana do wszystkich gmin pocztą elektroniczną w dniu 10 grudnia 2020 r.

Analiza materiałów i wyjaśnień przekazanych przez Starostę Powiatu Wrocławskiego, zwłaszcza w zakresie łącznej długości dróg pozbawionych kategorii dróg powiatowych w kontekście przepisów będących podstawą do podjęcia uchwały wykazała dalsze wątpliwości co do spełniania przez Radę Powiatu wymogów ustawowych co do możliwości pozbawienia odcinków dróg kategorii drogi powiatowej wykazanych w uchwałach. Wobec powyższego powstała potrzeba uzyskania dodatkowych wyjaśnień

W odpowiedzi, w wyżej przywołanym piśmie z dnia 12 stycznia 2021 r., Starosta Powiatu przychylił się do stanowiska organu nadzoru, uznającego że Rada Powiatu Wrocławskiego pozbawiła kategorii dróg powiatowych, w trybie art. 10 ust. 5c udp, odcinki dróg powiatowych o długości dłuższej niż proporcjonalna otrzymana w trybie art. 10 ust. 5a udp od Samorządu Województwa Dolnośląskiego. Jednocześnie Starosta Powiatu Wrocławskiego zwrócił się z wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/171/20 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie pozbawienia dróg nr 1947D, 1948D i 1949D kategorii drogi powiatowej w części dotyczącej drogi powiatowej nr 1949D, tj. § 1 pkt 3 uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie drogi nr 1949D relacji Polakowice – Stary Śleszów, o długości 0,655 km oznaczać będzie, że łącznie na podstawie uchwał:

- Nr XVII/170/20 w sprawie pozbawienia drogi nr 1942D kategorii drogi powiatowej,
- Nr XVII/171/2020 w sprawie pozbawienia dróg nr 1947D, 1948D i 1949D kategorii powiatowej,
- Nr XVII/172/20 w sprawie pozbawienia drogi relacji Smolec – Mokronos Dolny kategorii drogi powiatowej (odcinek danej drogi wojewódzkiej nr 370),

pozbawionych kategorii drogi powiatowej zostanie 12,511 km dróg. Dochowana zostanie zatem zasada proporcjonalności długości dróg przekazywanych w trybie kaskadowym określonym w art. 10 ust. 5c udp.

W świetle poczynionych ustaleń Rada Powiatu Wrocławskiego, mocą uchwały Nr XVII/170/20 w sprawie pozbawienia drogi nr 1942D kategorii drogi powiatowej, uchwały Nr XVII/171/2020 w sprawie pozbawienia dróg nr 1947D, 1948D i 1949D kategorii powiatowej i uchwały Nr XVII/172/20 w sprawie pozbawienia drogi relacji Smolec – Mokronos Dolny kategorii drogi powiatowej (odcinek danej drogi wojewódzkiej nr 370) pozbawiła w trybie kaskadowego pozbawiania kategorii dróg powiatowych drogi o łącznej długości odcinków 13,166 km. Podczas gdy Powiat Wrocławski na skutek kaskadowego pozbawiania kategorii dróg wojewódzkich otrzymał od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego drogi o łącznej długości 13,042 km. Zgodnie z art. 10 ust. 5c udp 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. 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. Warunek ten stanowi warunek sine qua non podjęcia przez Radę Powiatu Wrocławskiego uchwały. Zdaniem organu nadzoru przez proporcjonalną długość drogi, o której mowa w art. 10 ust. 5c udp należy rozumieć drogę o długości kilometrażowej (normalny, faktyczny przebieg w terenie) zbliżonej, takiej samej, lecz nie większej niż długość drogi pozbawionej kategorii drogi wojewódzkiej. Tak więc w przedmiotowej sprawie, Rada Powiatu Wrocławskiego była upoważniona do pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych o łącznej długości nie większej niż 13,042 km. Wskutek przekroczenia zasady proporcjonalności pozbawiania kategorii dróg w trybie kaskadowym konieczne było stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza judykatura. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2016 r. (sygn. akt III SA/Wr 359/16) stwierdził, że: „Z wskazanych przepisów prawa wynika, że ustawodawca łączy przesłankę proporcjonalności z długością drogi. Zdaniem Sądu, zasadnie organ nadzoru przyjął, że przez proporcjonalną długość drogi, o której mowa w art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, należy rozumieć drogę o długości kilometrażowej

(normalny, faktyczny przebieg w terenie) zbliżonej, takiej samej, **lecz nie większej** niż długość drogi otrzymanej przez Samorząd Województwa”.

Z kolei 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 dłuższej 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).

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

Jarosław Obremski