



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 czerwca 2022 r.

Poz. 3253

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.180.3.2022.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały nr XLIV/349/2022 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie pozbawienia odcinka drogi powiatowej nr 1227D w miejscowości Lisiec kategorii drogi powiatowej.**

#### Uzasadnienie

Rada Powiatu Lubińskiego na sesji w dniu 27 maja 2022 r. podjęła uchwałę nr XLIV/349/2022 w sprawie pozbawienia odcinka drogi powiatowej nr 1227D w miejscowości Lisiec kategorii drogi powiatowej, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 maja 2022 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, zwanej dalej: „udp”), polegającym na pozbawieniu drogi kategorii powiatowej z naruszeniem zasady proporcjonalności.**

Rada Powiatu Lubińskiego na sesji w dniu 27 maja 2022 r. podjęła, w oparciu o art. 10 ust. 5c udp, uchwałę, mocą której pozbawiła odcinek drogi powiatowej kategorii drogi powiatowej. Wyżej wymieniony odcinek drogi został jednocześnie zaliczony do kategorii drogi gminnej gminy Lubin. Pozbawiony kategorii drogi powiatowej, mocą uchwały, odcinek drogi w miejscowości Lisiec wynosi 1060 m.

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 Lubińskiego, 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 Lubiński 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).

W uzasadnieniu uchwały Rada Powiatu Lubińskiego, powołując się na tryb kaskadowego pozbawienia kategorii drogi, wskazała że proponowany odcinek drogi nr 1227D nie stanowi połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 udp), a także nie spełnia wymogów techniczno-funkcjonalnych stawianych drogom powiatowym zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, a także że przedmiotowy odcinek drogi nie spełnia istotnej funkcji komunikacyjnej w powiatowym układzie drogowym powiatu lubińskiego. Wskazano także, że Zarząd Powiatu Lubińskiego poinformował Wójta Gminy Lubin o zamiarze podjęcia przedmiotowej uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem, pismem z dnia 6 kwietnia 2022 r. z potwierdzeniem jego doręczenia w dniu 13 kwietnia 2022 r.

Natomiast w uzasadnieniu nie odniesiono się do innego, istotnego warunku kaskadowego trybu pozbawiania kategorii drogi powiatowej, tj. warunku proporcjonalnej długości do odcinka drogi otrzymanej przez Powiat Lubiński od Samorządu Województwa Dolnośląskiego i zaliczonej do kategorii dróg powiatowych. W związku z tym organ nadzoru skierował w dniu 31 maja 2022 r. pismo o wykazanie przesłanki proporcjonalności długości dróg kategorii powiatowej pozbawianej tego przymiotu wobec dróg kategorii wojewódzkiej, tj. o długości 1060 m, jak w przedmiotowej uchwale.

Przewodnicząca Rady Powiatu Lubińskiego, w piśmie z dnia 6 czerwca 2022 r. wskazała, że Sejmik Województwa Dolnośląskiego, mocą uchwały nr XLII/847/22 z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 331 w granicach powiatu lubińskiego kategorii dróg wojewódzkich, pozbawił drogę wojewódzką nr DW331, położoną w granicach powiatu lubińskiego na długości 996 m. Jak z kolei wynika z uzasadnienia uchwały nr XLII/847/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w granicach gminy Rudna od granicy powiatu polkowickiego i powiatu lubińskiego do miejscowości Rynarcice (droga wojewódzka nr 323) o długości 996 m, w trybie „kaskadowego” sposobu pozbawiania dróg kategorii dróg wojewódzkich.

W związku z podjęciem uchwały nr XLII/847/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, w trybie „kaskadowego” sposobu pozbawiania dróg kategorii dróg wojewódzkich, drogą powiatową Powiatu Lubińskiego stał się odcinek drogi o długości 996 m, zaś w związku z uchwałą Rady Powiatu Lubińskiego drogą gminną gminy Lubin stał się odcinek drogi o długości 1060 m.

W świetle poczynionych ustaleń Rada Powiatu Lubińskiego, mocą uchwały nr XLIV/349/2022, pozbawiła w trybie kaskadowego pozbawiania kategorii dróg powiatowych drogę o długości 1060 m. Podczas gdy Powiat Lubiński na skutek kaskadowego pozbawiania kategorii drogi wojewódzkiej otrzymał od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego drogę o długości 996 m. 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. W świetle normy kompetencyjnej z art. 10 ust. 5c udp w procedurze kaskadowego pozbawiania kategorii dróg publicznych po stronie Powiatu Lubińskiego nie istnieje obowiązek pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej, lecz uprawnienie, bowiem przepis ten nie obliuguje do pozbawiania kategorii drogi powiatowej, zaliczonej uprzednio do kategorii drogi wojewódzkiej. Natomiast jeśli powiat decyduje się na skorzystanie z uprawnienia wypływającego z tego przepisu prawa, to 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 Lubińskiego 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 Lubińskiego była upoważniona do pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych o łącznej długości nie większej niż 996 m. Długość odcinka drogi powiatowej pozbawianej jej kategorii w trybie art. 10 ust. 5c udp powinna być proporcjonalna, a nie wytypowana w sposób dowolny, choć z uwzględnieniem dyspozycji art. 6a ust. 1 udp. Powiat Lubiński w złożonych wyjaśnieniach w sposób arbitralny wskazał na ten odcinek drogi nr 1227D, jako wytypowanej do pozbawienia kategorii drogi powiatowej w trybie kaskadowym, mimo że był świadom długości odcinka tej drogi, która przekracza długość odcinka drogi wojewódzkiej zaliczonej do drogi powiatowej Powiatu Lubińskiego mocą uchwały nr XLII/847/22 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

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 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 przerwaniem 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**