



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 1383

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.83.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 76 ust.1, art.77 i art.79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2024r. poz. 107 )

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXX/716/2024 Rady Powiatu Sanockiego z dnia 26 stycznia 2024r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych położonych na terenie Miasta Sanoka

#### Uzasadnienie

Rada Powiatu Sanockiego podjęła w dniu 26 stycznia 2024 roku uchwałę Nr LXX/716/2024 w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych położonych na terenie Miasta Sanoka. Uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 1 lutego 2024r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowią przepisy art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2024r. poz. 107 ) oraz art. 10 ust.5c i ust.5e ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023r. poz. 645 ze zm.).

Przepis art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach ( tj. innych niż określone w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym) zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Natomiast przepis art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej ustawą, stanowi , 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. Z kolei, w myśl przepisu art. 10 ust.5e ustawy odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Przepisy ust. 5c i 5d stosuje się odpowiednio.

I tak, badaną uchwałą Nr LXX/716/2024 Rada Powiatu Sanockiego pozbawiła położone na terenie Miasta Sanoka, wskazane w jej §1 odcinki dróg kategorii dróg powiatowych, tj.: odcinek dawnej drogi wojewódzkiej Nr 886 ul. Królowej Bony, drogę powiatową ul. Biała Góra Nr 2230R wraz z obiektem mostowym na rzece San i z dojazdami, drogę powiatową ul. Białogórska Nr 2231R, odcinek drogi powiatowej ul. Mickiewicza Nr 2231 R, odcinek drogi powiatowej ul. Traugutta Nr 2235R, drogę powiatową ul. II Pułku Strzelców Podhalańskich Nr 2414 R. Przedłożona organowi nadzoru uchwała nie zawiera szczegółowego uzasadnienia, z którego wynikałoby, że niewątpliwie zostały dopełnione wszystkie warunki określone przepisem art. 10 ust.5c ustawy, uprawniające do pozbawienia wskazanych w tym akcie odcinków dróg ich dotychczasowej kategorii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 8 lipca 2020r. sygn. akt: II SA/Bd 1064/19 stwierdził natomiast, że uzasadnienie uchwały podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5c u.d.p. winno zawierać szczegółowe uzasadnienie spełniania przesłanki zastosowania tegoż przepisu, to jest braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi kryteriów uzasadniających uznawanie jej za drogę powiatową, bądź drogę wyższej kategorii, potwierdzające zasadność przyjętego rozwiązania.”

W ramach tak zwanego kaskadowego przekazywania dróg właściwe rady mają bowiem obowiązek stosować definicje poszczególnych kategorii dróg publicznych w sposób negatywny. Winny zatem wykazać, że dana droga, w związku z oddaniem do użytkowania nowo wybudowanych odcinków dróg, nie spełnia już definicji dotychczasowej kategorii drogi. Wynika to z faktu, że właściwe rady są kompetentne podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, ale w sprawie pozbawienia określonego odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii, zaś skutek zaliczenia go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi publicznej następuje ex lege w oparciu o art. 10 ust. 5c zd. drugie u.d.p. (por. wyrok NSA z 16 grudnia 2020r. I OSK 1800/20). Organy stosujące art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie u.d.p. nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowych kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczone są zarówno wymogiem, by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, jak również zawartymi w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii.(por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 marca 2020r. sygn. akt: III SA/Wr 45/20).

Wobec powyższego organ nadzoru zwrócił się o przedłożenie wyjaśnień zawierających uzasadnienie pozbawienia wskazanych w uchwale odcinków dróg kategorii drogi powiatowej w oparciu o wskazany w uchwale przepis art. 10 ust. 5c ustawy.

I tak, z otrzymanych przez organ nadzoru wyjaśnień Starosty Powiatu Sanockiego, zawartych w piśmie z dnia 20.02.2024r. znak: DRM.427.66.2024, które dotyczą podjętej uchwały wynika, że w dniu 7 października 2023r. oddano do użytku drogę stanowiącą łącznik z ronda im. Zdzisława Beksińskiego do obwodnicy Sanoka, zrealizowany przez Województwo Podkarpackie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, w związku z czym dotychczasowy odcinek drogi wojewódzkiej Nr 886 został zaliczony do kategorii drogi powiatowej na podstawie przepisu art. 10 ust. 5e ustawy, w myśl którego odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Przepisy ust. 5c i 5d stosuje się odpowiednio.

Z kolei, w myśl przepisu art.10 ust.5c ustawy 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.

Stąd też, działając na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy, w dniu 26 stycznia 2024r. Rada Powiatu Sanockiego podjęła uchwałę w sprawie pozbawienia dróg położonych na terenie Miasta Sanoka kategorii dróg powiatowych.

W przedłożonych organowi nadzoru wyjaśnieniach wskazano, że drogi pozbawione uchwałą dotychczasowej kategorii dróg powiatowych są niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań Gminy Miasta Sanoka. Nie spełniają one kryteriów zawartych w definicji dróg powiatowych, określonej w ustawie o drogach publicznych. Żaden z odcinków dróg powiatowych, których dotyczy badana uchwała nie stanowi połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Są to drogi o znaczeniu lokalnym, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom.

Zwrócenia uwagi wymaga jednakże, że organy stosujące art. 10 ust.5c ustawy ograniczone są także wymogiem, by pozbawiany kategorii odcinek drogi był proporcjonalny do odcinka drogi uprzednio kaskadowo przekazanej.

I tak, łączna długość wskazanych w badanej uchwale odcinków dróg pozbawianych kategorii dróg powiatowych wynosi 3,150 km natomiast łączna długość przekazanych Powiatowi Sanockiemu dróg wynosi 2,574 km.

W wyjaśnieniach Starosty Powiatu Sanockiego wskazano, że przy podjęciu przedmiotowej uchwały wzięto pod uwagę fakt, iż Powiatowi przekazano drogę dwupasmową, stanowiącą cztery pasy ruchu, klasy GP - ruchu przyspieszonego wraz z chodnikami, z 6 przejściami aktywnymi oraz skrzyżowaniem z sygnalizacją świetlną o łącznej powierzchni 38 136 m<sup>2</sup>. Przyjęto, że sama długość przekazanego/otrzymanego odcinka w km jest nieadekwatna dla zachowania zasady proporcjonalności wynikającej z przepisu art. 10 ust.5c ustawy ponieważ na dany odcinek drogi składają się: ulice (nawierzchnia asfaltowa), zatoki autobusowe, wysepki wewnętrzne o nawierzchni twardej, pas zieleni środkowy i chodniki. Stąd też przy podejmowaniu uchwały kierowano się kryterium powierzchni otrzymanych oraz przekazywanych dróg i z uwagi na przekazanie Powiatowi Sanockiemu 38 136 m<sup>2</sup> powierzchni dróg wojewódzkich, uchwałą Nr LXX/716/2024 z dnia 26 stycznia 2024r. kaskadowo przekazano Gminie Miasta Sanoka 32 127 m<sup>2</sup> powierzchni dróg powiatowych.

Należy zauważyć, że badaną uchwałą pozbawiono kategorii drogi powiatowej drogę wraz z obiektem mostowym, co podobnie jak w przypadku znacznej powierzchni przekazanych dróg dwupasmowych do utrzymania, wiąże się z dużymi kosztami utrzymania takiego obiektu. Odnosząc się zatem do powyższego stanowiska wskazania wymaga, że przepis art. 10 ust. 5c ustawy jednoznacznie stanowi o możliwości pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 września 2016r. sygn. akt: III SA/Wr 359/16 stwierdził, że cyt. „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. Artykuł 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, mówi jedynie o proporcjonalności w wymiarze długości konkretnego odcinka drogi. Ustawodawca w tym przepisie nie posługuje się żadnym innym sformułowaniem wskazującym na inne znaczenie proporcjonalności niż odnoszące się tylko i wyłącznie do długości drogi. Zatem przyjęcie przesłanki proporcjonalności w odniesieniu do zajętości terenu przez drogi o przekroju 2x2 (dwujezdniowej w każdym kierunku) większe niż 1x2) oraz względów ekonomicznych (letnie, zimowe utrzymanie oraz koszty zarządu) należy uznać za pozbawione podstawy prawnej i stanowiące nieuprawnioną interpretację rozszerzającą przepisu upoważniającego. Analogicznie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wypowiedział się w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 10 ust. 5c ustawy w wyroku z dnia 29 marca 2023r. sygn. akt: III SA/Wr 1005/21 wskazując, że cyt.: przesłanką warunkującą możliwość pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych w trybie art. 10 ust. 5c u.d.p. jest zachowanie proporcjonalności pomiędzy długością dróg otrzymanych przez powiat na podstawie uchwał sejmiku województwa, a długością dróg pozbawionych kategorii dróg powiatowych. Z przytoczonych przepisów wynika, że ustawodawca łączy przesłankę proporcjonalności z długością drogi. Zdaniem Sądu, przez proporcjonalną długość drogi, o której mowa w art. 10 ust. 5c u.d.p., należy rozumieć drogę o długości kilometrażowej (normalny, faktyczny przebieg w terenie) zbliżonej, takiej samej, lecz nie większej niż długość drogi otrzymanej przez powiat w trybie art. 10 ust. 5a u.d.p. Przepis art. 10 ust. 5c u.d.p., stanowi jedynie o proporcjonalności w wymiarze długości konkretnego odcinka drogi. Ustawodawca w tym przepisie nie posługuje się żadnym innym sformułowaniem wskazującym na inne znaczenie proporcjonalności niż odnoszące się tylko i wyłącznie do długości drogi.”

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Sanockiego naruszyła określoną w art. 10 ust. 5c ustawy zasadę proporcjonalności podejmując uchwałę o pozbawieniu kategorii dróg powiatowych drogi, których długość wynosi łącznie 3,150 km podczas, gdy łączna długość dróg pozbawionych dotychczasowej kategorii i zaliczonych do kategorii dróg powiatowych wynosi 2,574 km.

Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Małgorzata Wąsacz**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**