



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 sierpnia 2017 r.

Poz. 5323

WYROK NR II SA/PO 655/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 16 listopada 2016 r.

w sprawie :pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej na terenie Powiatu Pilskiego odcinka drogi powiatowej

Na podstawie

Sygn. akt II SA/Po 655/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Wiesława Batorowicz

Sędziowie Sędzia WSA Elwira Brychcy

Sędzia WSA Tomasz Świstak (spr.)

Protokolant St. sekretarz sąd. Monika Pancewicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Gminy Piła

na uchwałę Rady Powiatu w Pile

z dnia 19 maja 2016r.

w przedmiocie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej na terenie Powiatu Pilskiego odcinka drogi powiatowej

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,

II. zasądza od Rady Powiatu w Pile na rzecz skarżącej Gminy kwotę 780 zł (siedemset osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 25 stycznia 2016 r., Nr XIV/399/16 Sejmik Województwa Wielkopolskiego działając na podstawie art. 6 ust.3 i art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.) pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej między innymi odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów –Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km.

Uchwała powyższa opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 1 lutego 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. Poz. 969 z 2016 r.) i zgodnie z jej § 3 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że na terenie województwa wielkopolskiego, na podstawie art. 2 ust 2 Ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015r., poz 870), do kategorii dróg wojewódzkich zostało zaliczonych 110,157 km dróg gminnych. W trybie określonym w art.10 ust. 5a Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015r. poz. 460 ze zmianami), Sejmik Województwa Wielkopolskiego może w drodze uchwały, pozbawić kategorii dróg wojewódzkich odcinki dróg wojewódzkich, o proporcjonalnej długości do odcinków dróg gminnych zaliczonych do kategorii dróg gminnych na podstawie art. 10 ust. 5 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym przed wprowadzaniem w życie Ustawy z dnia 13 września 2013r. o zmianie Ustawy o drogach publicznych. Mocą uchwał Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w sprawie pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich, w trybie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych planuje się pozbawić na terenie województwa wielkopolskiego 69,091 km dróg wojewódzkich.

Dalej wskazano, że na terenie powiatu pilskiego, na podstawie art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z Uchwałą nr XI/89/2015 z dnia 25 września 2015 r. Rady Miejskiej w Wyrzysku w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka dawnej drogi krajowej nr 10 zaliczonego z mocy prawa do kategorii drogi gminnej do kategorii drogi wojewódzkiej został zaliczony odcinek drogi gminnej (dawnej drogi krajowej nr 10), przebiegającej w mieście Wyrzysk, o długości 6,748 km.

Uwzględniając powyższe, uchwałą w sprawie pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich na terenie powiatu pilskiego zostały objęte odcinki dróg wojewódzkich o łącznej długości 7,715 km, tj:

1. przejście przez miasto Wyrzysk (droga bez numeru - dawna droga gminna, a poprzednio droga krajowa nr 10): od węzła drogi ekspresowej S10 do skrzyżowania z drogą wojewódzka nr 242 Więcbork - Łobżenica - Falmierowo o długości 1,248 km, -od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 194 Wyrzysk - Gołańcz - Morakowo do skrzyżowania z drogą ekspresową S10 o długości 2,812 km.

2. odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km.

W uzasadnieniu uchwały wskazano także, iż o zamiarze podjęcia przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego Uchwały, w trybie określonym w art. 10 ust. 5a Ustawy o drogach publicznych, Zarząd Województwa Wielkopolskiego poinformował Starostę Pilskiego pismem nr DI-III.8011.51.2015 z dnia 17 grudnia 2015 r.

Zarząd Powiatu Pilskiego pismem znak PZD.DT.4060.14.2016 z dnia 9 marca 2016r. wezwał Sejmik Województwa Wielkopolskiego do usunięcia naruszenia prawa, wskazując, iż samorząd województwa pozbawiając odcinek drogi wojewódzkiej kategorii nie wykazał, że dany odcinek nie spełnia już definicji drogi wojewódzkiej oraz nie został zastąpiony nowobudowanym.

Uchwałą z dnia 25 kwietnia 2016 r., nr XVIII/486/16 Sejmik Województwa Wielkopolskiego nie uwzględnił wezwania Powiatu Pilskiego do usunięcia naruszenia prawa.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że przedmiotowy odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów – Debrzno – Złotów – Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km nie spełnia zadań i funkcji dróg publicznych zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy, drogi wojewódzkie to drogi inne niż drogi krajowe, drogi stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa i drogi o znaczeniu obronnym

nie zaliczone do dróg krajowych. Droga wojewódzka nr 188 na odcinku przebiegającym w m. Piła nie ma i nie miała charakteru drogi wojewódzkiej określonej ustawą o drogach publicznych. Nie stanowi również alternatywnego przebiegu drogi do drogi krajowej, zapewnia jedynie obsługę komunikacyjną dla miejscowych potrzeb – dla zabudowy mieszkaniowej lub mieszkaniowo-usługowej, która to zlokalizowana jest na 66% długości przedmiotowego odcinka. W uzasadnieniu uchwały podkreślono, że art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych dopuszcza możliwość pozbawienia kategorii odcinka drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości lecz nie precyzuje jego przebiegu i nie wiąże tego przebiegu z przebiegiem byłej drogi krajowej, o której mowa w art. 5 ustawy. Zapis art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, literalnie nie wskazuje, które to odcinki dróg wojewódzkich mogą być pozbawione dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej. Na terenie województwa wielkopolskiego, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, do kategorii dróg wojewódzkich zostało zaliczonych 110,848 km dróg gminnych. W trybie określonym w art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Sejmik Województwa Wielkopolskiego w drodze uchwał, pozbawił kategorii dróg wojewódzkich odcinki dróg wojewódzkich, nie przekraczając proporcjonalnej długości odcinków dróg gminnych zaliczonych do kategorii dróg gminnych na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym przed wprowadzeniem w życie ustawy z dnia 13 września 2013 r. Mocą uchwał Sejmiku Województwa Wielkopolskiego dotychczas pozbawiono na terenie województwa wielkopolskiego 69,782 km dróg wojewódzkich i nie przekroczone sumy kilometrów dróg zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich. Art. 2 ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych ograniczył dla gmin czasookres do 90 dni podjęcia uchwał w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach w zapisach poprzednio obowiązujących. Sejmik województwa, dalej zarząd powiatu nie ma narzuconego przepisami ustawy o drogach publicznych limitu czasu pozbawienia dotychczasowej kategorii drogi o proporcjonalnej długości do długości drogi która tą kategorię uzyskała.

Powiat Pilski wywiódł następnie skargę na uchwałę Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., Nr XIV/399/16. Skarga ta zarejestrowana została w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu pod sygn. akt IV S.A./Po 468/16 i do chwili obecnej pozostaje nierozpoznana.

Uchwałą z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej na terenie powiatu pilskiego odcinka drogi powiatowej Rada Powiatu w Pile postanowiła, że pozbawia się kategorii drogi powiatowej odcinek drogi w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km (droga bez numeru - dawna droga wojewódzka nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła) (§1 uchwały).

W § 2 uchwały wskazano, że przebieg drogi, o której mowa w § 1 obrazuje załącznik do niniejszej uchwały, zaś w § 4, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 6 czerwca 2016 r., poz. 3633.

Jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 6 oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.) oraz art. 6a ust. 2 i 3, art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460, z późn. zm.).

W uzasadnieniu uchwały przywołano treść uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., Nr XIV/399/16 i wskazano, że Województwo zastosowało tryb z art. 10 ust. 5a - 5b ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460, z późn.zm.).

Dalej wskazano, iż mając na względzie zmieniony układ komunikacyjny, na podstawie art.10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity - Dz. U. z 2015 r., poz. 460, z późn.zm.), Rada Powiatu w Pile mogła w drodze Uchwały, pozbawić kategorii dróg powiatowych odcinki dróg powiatowych oraz, że o zamiarze podjęcia przez Radę Powiatu w Pile Uchwały, w trybie określonym w art. 10 ust. 5c Ustawy o drogach publicznych, Zarząd Powiatu w Pile poinformował Prezydenta Miasta Piły pismem nr PZD.DT.4060.14.2016 z dnia 13 kwietnia 2016 r.

Pismem z dnia 4 lipca 2016 r. Gmina Piła wezwała Radę Powiatu w Pile do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie uchwały z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej na

terenie powiatu pilskiego odcinka drogi powiatowej. wezwanie to wpłynęło do starostwa Powiatowego w Pile w dniu 7 lipca 2016 r.

W uzasadnieniu wezwania podniesiono, że kwestionowana uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Zdaniem Gminy Piła organ stanowiący Powiatu Pilskiego przekazując kaskadowo sporny odcinek drogi nie kierował się definicją drogi powiatowej, a jedynie - powołując się na art.10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych - z „automatu” uznał, że droga ta - bez względu na pełnioną przez nią funkcję - winna zostać wyłączona z zasobu dróg powiatowych i w konsekwencji stać się drogą gminną. Wykładnia przepisu art.10 ust. 5c zaprezentowana przez Radę Powiatu w Pile jest niedopuszczalna i prowadzi do paradoksalnych następstw - droga o ewidentnym charakterze drogi powiatowej staje się drogą gminną.

Zdaniem wnioskodawcy bezspornym jest, że Aleja Powstańców Wielkopolskich w Pile ma charakter drogi powiatowej, bowiem jest częścią pasa komunikacyjnego łączącego między innymi miasto Piłę (siedziba powiatu pilskiego) z miastem Złotowem (siedziba powiatu złotowskiego), Gminę Piła z Gminą Złotów oraz Gminę Piła z Gminą Wyrzysk.

Dalej w uzasadnieniu wniosku powołano się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r. sygn. akt Kp 2/13 wydany w następstwie badania pod kątem zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art.10 ust.5c ustawy o drogach publicznych. W szczególności strona wskazała, iż jak wynika z uzasadnienia powyższego wyroku przekazywane gminie zadania związane z danym odcinkiem drogi winny mieć funkcjonalny związek z zaspokajaniem potrzeb danej wspólnoty samorządowej w zakresie korzystania z dróg, gdyż przekazywana droga będzie musiała pełnić taką funkcję w sieci drogowej, by spełniać definicję drogi gminnej (art. 7 ust. 1 u.d.p.), jeśli zaś droga przekazana powiatowi przez sejmik województwa zachowa funkcję odcinka drogi powiatowej, powinna pozostać w powiecie i nie będzie podlegać przekazaniu gminie na podstawie uchwały rady powiatu. W pkt 7.2 tegoż samego uzasadnienia Trybunał wskazał nadto, że cyt. „Badane przepisy stanowią efektywny instrument praktyczny dla rozdziału dróg zgodnie z ich funkcją w sieci drogowej, a więc pod warunkiem stosowania ich w związku z ustawowymi definicjami dróg publicznych. Uchwalone rozwiązanie pozwala na dekategoryzację drogi, gdy jest to ustawowo uzasadnione. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. musi być podjęta na podstawie obowiązujących ustaw, w tym ustawowych przesłanek umożliwiających ocenę, że droga nie kwalifikuje się do jej dotychczasowej kategorii Wyrasza temu daje sentencja wyroku, w ścisły sposób uzależniająca możliwość przekazania zastąpionego odcinka drogi od określonej kategorii drogi. Z tego względu sentencja niniejszego wyroku wyklucza traktowanie uchwalonych przepisów jako podstawy do przerzucania się jednostek samorządowych „niechcianymi” odcinkami dróg, bez uzasadnienia obowiązkiem wykonywania zadań wobec odcinków dróg o określonej kategorii.”

Nadto w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa Gmina Piła wskazała, iż uchwała z 19 maja 2016 r. w sposób niewłaściwy określa przebieg drogi, która ma zostać pozbawiona kategorii drogi powiatowej. Załącznik do uchwały wskazujący ów przebieg nie stanowi bowiem mapy kartograficznej, a jest jedynie bardzo nieczytelny rysunek. Co więcej, w uchwale nie określono numerów działek geodezyjnych przez które przebiega przedmiotowa droga, co stwarza stan niepewności prawa i narusza zasady prawidłowej legislacji.

Odpowiadając na powyższe wezwania do usunięcia naruszenia prawa Rada Powiatu w Pile podjęła uchwałę nr XXIII.178.2016 z dnia 21 lipca 2016 r. o nieuwzględnieniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Rady Powiatu, z dnia 19 maja 2016r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej na terenie powiatu pilskiego odcinka drogi powiatowej ze względu na bezzasadność podnoszonych w wezwaniu zarzutów.

W uzasadnieniu powyższej uchwały podniesiono, że przedmiotowy odcinek drogi powiatowej - w przeszłości stanowiący część drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła - od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km, obecnie nie spełnia zadań i funkcji dróg publicznych zaliczonych do kategorii dróg powiatowych określonych art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych (tj.: Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zmianami), albowiem droga (nr 188) łącząca siedzibę powiatu pilskiego (w Pile) oraz siedzibę powiatu złotowskiego (w Złotowie), posiada charakter drogi wojewódzkiej. Wskazano w tym zakresie, iż zgodnie z art. 6a ust. 1 cytowanej ustawy, drogi powiatowe to drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.

Jednocześnie w uzasadnieniu uchwały z dnia 21 lipca 2016 r. argumentowano, że przedmiotowy odcinek drogi zapewnia jedynie obsługę komunikacyjną dla miejscowych potrzeb - dla zabudowy mieszkaniowej lub mieszkaniowo-usługowej, która to zlokalizowana jest na 66% długości przedmiotowego odcinka.

W ocenie Rady Powiatu w Pile art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych dopuszcza możliwość pozbawienia kategorii odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej długości lecz nie precyzuje jego przebiegu i nie wiąże tego przebiegu z przebiegiem byłej drogi wojewódzkiej, o której mowa w art. 6 ustawy.

Nadto przytoczono treść art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych i wskazano, że uwzględniając ta regulacje oraz zapisy art. 2 ustawy z dnia 13.09.2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 870) stwierdzić należy, iż przepisy obu ustaw literalnie nie wskazują, które to odcinki dróg powiatowych mogą być pozbawione dotychczasowej kategorii drogi powiatowej.

Podkreślono wreszcie, że rada powiatu - także sejmik województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich - nie ma narzuconego przepisami ustawy o drogach publicznych limitu czasu pozbawienia dotychczasowej kategorii drogi o proporcjonalnej długości do długości drogi która tą kategorię uzyskała.

Pismem z dnia 10 sierpnia 2016 r. (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Pile 11 sierpnia 2016 r.) Gmina Piła wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Powiatu w Pile z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej na terenie powiatu pilskiego odcinka drogi powiatowej.

Zaskarżonej uchwale zarzucono:

1) naruszenie prawa materialnego przez zastosowanie art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w sytuacji braku przesłanek do jego zastosowania,

2) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną - albowiem dokonaną z pominięciem legalnych definicji dróg publicznych - interpretację art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

3) naruszenie prawa materialnego poprzez nieuwzględnienie przy określeniu wejścia w życie uchwały art. 10 ust.3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Zgłaszając powyższe zarzuty Prezydent Miasta Piły wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Powiatu w Pile z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej na terenie powiatu pilskiego odcinka drogi powiatowej oraz o zasądzenie od Organu na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi odnośnie pierwszego z jej zarzutów wskazano, że brak było podstaw prawnych do podjęcia skarżonej uchwały bowiem zarówno z zapisów wynikających z ksiąg wieczystych, jak i danych z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Pilskiego nie wynika, że Powiat Pilski stał się właścicielem spornej drogi. Nadal jako właściciel w księdze wieczystej i w powołanej ewidencji widnieje Województwo Wielkopolskie. Tym samym należy uznać, że na mocy uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego zmieniono wyłącznie kategorię z drogi wojewódzkiej na drogę powiatową. Droga ta nie stała się natomiast drogą powiatową, w myśl przepisów art. 2a ust. 2, bowiem nie nastąpiło przeniesienie prawa własności na Powiat Pilski. Zdaniem zaś strony skarżącej na podstawie art. 10 ust. 5c 2 ustawy o drogach publicznych można zmienić kategorię wyłącznie z drogi powiatowej na kategorię drogi gminnej, nie można zaś tego czynić natomiast wobec nadania kategorii drogi powiatowej bez przeniesienia prawa własności nieruchomości.

Odnośnie drugiego z zarzutów skargi, w jej uzasadnieniu strona skarżąca wskazała, że organ stanowiący Powiatu Pilskiego przekazując kaskadowo sporny odcinek drogi nie kierował się definicją drogi powiatowej (krajowej), a jedynie - powołując się na art.10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych - z „automatu” uznał, że droga ta - bez względu na pełnioną przez nią funkcję - winna zostać wyłączona z zasobu dróg powiatowych i w konsekwencji stać się drogą gminną. Taka wykładnia przepisu art. 10 ust.5c jest niedopuszczalna i prowadzi do paradoksalnych następstw, gdy droga o ewidentnym charakterze drogi powiatowej (ewentualnie krajowej - jak twierdzi Rada Powiatu) staje się drogą gminną.

Nadto strona skarżąca powołując się na definicje ustawowe pojęć dróg powiatowych i dróg gminnych wskazała, że Aleja Powstańców Wielkopolskich w Pile - w świetle tych definicji - nie ma charakteru drogi gminnej. Jest bowiem częścią pasa komunikacyjnego łączącego między innymi miasto Piłę (siedziba

powiatu pilskiego) z miastem Złotowem (siedziba powiatu złotowskiego), Gminę Piła z Gminą Złotów, Gminę Piła z Gminą Wyrzysk

Skarżąca podkreśliła, że okoliczność, iż ulica Aleja Powstańców Wielkopolskich nie ma charakteru drogi gminnej została przyznana przez skarżony organ, który stwierdził w uzasadnieniu uchwały z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia prawa, że posiada ona charakter drogi krajowej.

Nadto w skardze ponownie powołano się na uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r. sygn. akt Kp 2/13 i zacytowano jego fragmenty, które w ocenie skarżącej można odnieść do kwestionowanej uchwały.

Odnosnie trzeciego z zarzutów w uzasadnieniu skargi wskazano, że w uchwale błędnie określono datę jej wejścia w życie, jako 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Powyższe nie uwzględniało treści art. 10 ust. 3 zdanie 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym pozbawienie i zaliczenie (dróg) nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

W uzasadnieniu skargi powtórzono także podnoszone już uprzednio w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa twierdzenia, że uchwała z 19 maja 2016 r. w sposób niewłaściwy określa przebieg drogi, która ma zostać pozbawiona kategorii drogi powiatowej. Załącznik do uchwały wskazujący ów przebieg nie stanowi mapy kartograficznej, a jest jedynie bardzo nieczytelnym rysunkiem. Co więcej, w uchwale nie określono numerów działek geodezyjnych przez które przebiega przedmiotowa droga, co stwarza stan niepewności prawa i narusza zasady prawidłowej legislacji.

W odpowiedzi na skargę Zarząd Powiatu w Pile wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając powyższe stanowisko organ wskazał, że przepis art. 10 ust. 5a-5c ustawy o drogach publicznych ma charakter *lex specialis*, bowiem rozstrzyga o zmianie kategorii drogi publicznej w sposób całkowicie odmienny od ogólnych zasad przewidzianych w ustawie o drogach publicznych i niezależny od woli podmiotów zainteresowanych.

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów podniesionych w skardze organ wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że uchwały o zaliczeniu dróg do określonej kategorii, podejmowane w oparciu o upoważnienie wynikające z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.), stanowią przepisy prawa miejscowego, to samo odnosi się do charakteru prawnych aktów powodujących zmianę kategoryzacji drogi. Stąd też zdaniem organu skoro ustawodawca przewidział ściśle określoną strukturę własnościową dróg publicznych, powiązaną wprost z zaliczeniem drogi do określonej kategorii, to akty prawa miejscowego powodujące zmianę kategorii dotychczasowej drogi powiatowej na drogę gminną uznać należy za wystarczającą podstawę do przejścia własności drogi z powiatu na gminę. Wymaganie w tym przypadku jakichkolwiek dalszych czynności, czy to cywilnoprawnych, czy publicznoprawnych, jest nieuprawnione. W przypadku zmiany kategorii drogi publicznej następuje bowiem ściśle reglamentowana przez ustawodawcę zmiana polegająca na przeniesieniu własności między podmiotami wymienionymi w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Wystarczające są w tym celu akty prawa miejscowego powodujące zmianę kategorii nieruchomości będącej drogą publiczną w powiązaniu z będącymi podstawą ich wydania przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Akty te bowiem, z uwagi na przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję prawną, powodują skutek w obrębie prawa własności danej nieruchomości drogowej.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi Zarząd Powiatu wskazał, że przedmiotowy odcinek drogi powiatowej - w przeszłości stanowiący część drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła nie spełnia obecnie zadań i funkcji dróg publicznych zaliczonych do kategorii dróg powiatowych określonych art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych (tj.: Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 6a ust. 1 cytowanej ustawy, drogi powiatowe to drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Stąd też nie można zgodzić się z zarzutem, iż przedmiotowy odcinek posiada charakter drogi powiatowej, albowiem droga ta (nr 188), jako łącząca siedzibę powiatu pilskiego (w Pile) oraz siedzibę powiatu złotowskiego (w Złotowie), posiada charakter drogi wojewódzkiej.

Nadto organ wskazał, że przedmiotowy odcinek drogi zapewnia jedynie obsługę komunikacyjną dla miejscowych potrzeb - dla zabudowy mieszkaniowej lub mieszkaniowo - usługowej, która to zlokalizowana jest na przeważającej długości przedmiotowego odcinka.

Występujący na rozprawie w dniu 16 listopada 2016 r. profesjonalny pełnomocnik strony skarżącej podtrzymał stanowisko wyrażone w skardze oraz wskazał, że przyjęcie koncepcji, iż uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od jej przyjęcia powoduje, że gmina jest w trakcie roku budżetowego zaskakiwana koniecznością znalezienia środków na utrzymanie drogi.

Profesjonalny pełnomocnik Powiatu Piłskiego na rozprawie wnosił i wywodził jak w odpowiedzi na skargę.

Pełnomocnik Zarządu Powiatu Piłskiego - Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg we Pile wskazał na rozprawie, że odcinek drogi, który został przekazany zaskarżoną uchwałą łączy drogę wojewódzką 179 z drogą wojewódzką, z której został wydzielony odcinek drogi 188, który przebiega tylko i wyłącznie przez miasto Piła i służy do obsługi strefy usługowo-przemysłowej, dlatego też spełniony jest warunek, iż droga ta przestała spełniać kryteria drogi powiatowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Uchwała została zaskarżona w terminie przewidzianym w art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. - dalej: p.p.s.a.), mianowicie w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Skarżąca posiada legitymację skargową, bowiem zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny. zmiana kategorii drogi z powiatowej na gminną oznacza bowiem zarówno powiększenie zasobu własności gminy (zwiększenie jej majątku), jak i automatycznie wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej na terenie powiatu piłskiego odcinka drogi powiatowej wydana na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych.

Uchwała takowa stanowi prawo miejscowe w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Wynika to stąd, że jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej ilości oraz kategorii osób i podmiotów. Jest ona bowiem aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne - pozbawienie drogi określonej kategorii i skutkuje nadaniem tejże drodze z mocy prawa kategorii drogi gminnej. Zakwalifikowanie drogi do danej kategorii pociąga za sobą skutki prawne między innymi w postaci przejścia prawa własności, konieczności stosowania określonych przepisów prawa o ruchu drogowym. Powyższe oznacza, że tego typu uchwała wywiera skutki zewnętrzne, bowiem odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje aż do jej uchylenia lub zmiany.

Dalej zauważyć należy, iż stosownie do art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Przedmiotem tej kontroli odnośnie aktów prawa miejscowego jest zbadanie, czy organy stanowiące, w toku ich podejmowania nie naruszyły prawa w sposób uzasadniający stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Kontroli tej sąd dokonuje według stanu prawnego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Sądowa kontrola legalności działania organów administracji publicznej sprawowana jest w granicach sprawy, ale rozstrzygając o zasadności skargi sąd nie jest związany jej zarzutami, wnioskami oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to obowiązek wzięcia pod uwagę wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze.

Rozpoznając skargę w tak zakreślonej kognicji Sąd uznał ją za zasadną, aczkolwiek nie okazała się trafna część podniesionych w skardze zarzutów.

Odnosząc się do zarzutów skargi, które sąd uznał za nietrafne, w pierwszym rzędzie wskazać należy, iż stanowiąca akt prawa miejscowego uchwała rozstrzygająca o kategorii drogi publicznej wywiera różnego rodzaju skutki prawne, do których zalicza się między innymi przejście prawa własności drogi ex lege na inną jednostkę samorządu terytorialnego, które jest konsekwencją trwałego przeniesienia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną jednostkę. Powyższe wynika wprost ze sposobu sformułowania zarówno art. 10 ust. 5a zd. drugie, jak i art. 10 ust. 5c zd. drugie ustawy o drogach publicznych, gdzie wskazuje się, że w przypadku podjęcia odpowiedniej uchwały pozbawiającej drogę kategorii drogi wojewódzkiej lub kategorii drogi powiatowej, ten odcinek drogi pozbawionej kategorii zostaje zaliczony do odpowiednio kategorii drogi powiatowej lub drogi gminnej.

Skoro zaś droga publiczna nie może przejść na własność innego podmiotu niż właściwy zarządca drogi i zawsze może służyć wyłącznie celom publicznym i dopiero pozbawienie drogi charakteru drogi publicznej umożliwia wprowadzenie jej do obrotu cywilnoprawnego, to zaliczenie drogi do odpowiedniej kategorii skutkuje ex lege nabyciem jej własności przez odpowiednio województwo, powiat lub gminę, bowiem zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Dalej wskazać należy, iż regulacje zawarte w art. 10 ust. 5a do 5f ustawy o drogach publicznych regulujące zagadnienia tzw. kaskadowego przekazywania dróg, stanowią *lex specialis* w stosunku do art. zawartej w art. 10 ust. 1 do 3 regulacji normującej kwestie związane z pozbawianiem drogi dotychczasowej kategorii (dalej dekateryzacji drogi) w trybie zwykłym. Na taki charakter tych regulacji wskazuje zarówno szczególna przesłanka ich zastosowania jaką jest wybudowanie nowej drogi, jak i przede wszystkim okoliczność, iż odmiennie niż przy zwykłym trybie dekateryzacji drogi nie przewidują one współdziałania pomiędzy pozbywającym się drogi i przejmującym drogę organami administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, lecz jedynie jednostronne władcze rozstrzygnięcie podmiotu pozbawiającego drogę określonej kategorii.

Z tego charakteru regulacji zawartych w art. 10 ust. 5a do 5f jako *lex specialis* względem norm określonych w art. 10 ust. 3 wynika, że do zmiany kategorii drogi w trybie kaskadowym nie stosuje się zarówno wymogu jednoczesnego zaliczenia tej drogi odpowiednią uchwałą do nowej kategorii, bo następuje to z mocy prawa, jak i wymogu, że pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Za przyjęciem powyższej wykładni tych przepisów przemawiają nadto względy wykładni celowościowej, albowiem skoro ustawodawca w art. 10 ust. 5 wskazuje, że już z chwilą oddania do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej, a nie z dniem 1 stycznia roku kolejnego odcinek nim zastąpiony zostaje ex lege pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej, to brak jest jakiegokolwiek racjonalnego powodu by tego rodzaju ograniczenie wprowadzać w stosunku dalszego przekazywania dróg, które w następstwie oddania do użytkowania nowej drogi faktycznie uległy dekateryzacji, będącej następstwem tego samego zdarzenia faktycznego.

Odmienne rozumienie tych przepisów i przyjęcie, iż art. 10 ust. 3 zd. drugie stosuje się również do tzw. kaskadowego przekazywania dróg prowadziłyby także do zupełnie nieracjonalnej sytuacji, gdy dotychczasowa droga krajowa, która w następstwie wybudowania nowej drogi utraciła taki charakter i stała się drogą o znaczeniu wyłącznie lokalnym, jedynie uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom (a więc odpowiadającą definicji drogi gminnej w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), przez co najmniej dwa kolejne lata musiałaby formalnie funkcjonować jako droga wojewódzka i powiatowa.

Powyższe rozważania mają dla kontrolowanej sprawy dwojakiego rodzaju skutki.

W pierwszym rzędzie pozwalają one na stwierdzenie, iż nie naruszało prawa postanowienie zawarte w § 3 uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., Nr XIV/399/16, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W realiach niniejszej sprawy powyższe oznacza, że wejście w życie z dniem 15 lutego 2016 r. uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., Nr XIV/399/16, mocą której sejmik pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej między innymi odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów – Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km, spowodowało że z tym dniem droga ta na podstawie art. 10 ust. 5a zd. drugie ustawy o drogach publicznych ex lege zaliczona została do kategorii dróg powiatowych, co

skutkowało tym że z tą samą datą stała się własnością Powiatu Pilskiego, albowiem zgodnie z art. 2a ust. 2 tej samej ustawy srogi powiatowe stanowią własność właściwego powiatu.

Dla przejścia własności nieruchomości składających się na tą drogę na rzecz Powiatu Pilskiego bez znaczenia pozostawały podnoszone w skardze okoliczności związane z wpisami figurującymi odnośnie tej nieruchomości w księgach wieczystych, bądź ewidencji gruntów i budynków. Wobec przejścia własności drogi z mocy prawa na rzecz Powiatu Pilskiego wpisy w księgach wieczystych nie miały charakteru konstytutywnego.

Co za tym idzie oczywiście nietrafny okazał się pierwszy z zarzutów skargi, albowiem opierał się na błędnym poglądzie prawnym co do możliwości rozdzielenia kwestii kategorii drogi publicznej od zagadnienia jej własności.

Jednocześnie z przyczyn wskazanych wyżej za nietrafny uznać należy także podniesiony w skardze jako trzeci zarzut, iż przy podejmowaniu kwestionowanej uchwały doszło do naruszenie prawa materialnego poprzez nieuwzględnienie przy określeniu wejścia jej w życie uchwały art. 10 ust.3 ustawy o drogach publicznych, albowiem jak wykazano powyżej przepis powyższy w ogóle nie znajduje zastosowania przy przekazywaniu dróg na podstawie art. 10 ust. 5a do 5f ustawy, czyli przy tzw. kaskadowym przekazywaniu dróg.

Z powyższych rozważań wynika, iż Rada Powiatu Pilskiego w kontrolowanej sprawie co do zasady uprawniona była do ustanowienia aktu prawa miejscowego w postaci uchwały z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km (droga bez numeru - dawna droga wojewódzka nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła) (§1 uchwały), albowiem na dzień podejmowania tej uchwały droga ta stanowiła własność powiatu oraz do ustalenia w § 4 tej uchwały że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Powyższe zaktualizowało po stronie orzekającego w sprawie Sądu konieczność dokonania oceny czy zaskarżona uchwała nie zapadła z naruszeniem przepisów prawa, w tym przede wszystkim z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych regulujących przesłanki i tryb wprowadzania zmian w kategoryzacji dróg publicznych w trybie tzw. kaskadowego przekazywania dróg.

Dla udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie kluczowe znaczenia ma ustalenie stanu prawnego obowiązującego w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały oraz dokonanie wykładni przepisów ustawy o drogach publicznych celem zdekodowania z nich treści norm prawnych regulujących zagadnienie szczególnego, trybu pozbawiania dróg publicznych dotychczasowej ich kategorii następnie zastąpienia ich nowo wybudowanymi odcinkami dróg tej samej kategorii.

Dokonując ustalenia treści przepisów w oparciu o które dokonać należy odkodowania obowiązujących norm prawnych w pierwszym rzędzie przypomnieć trzeba, iż ustawa o drogach publicznych w zakresie regulacji dotyczących tzw. kaskadowego przekazywania dróg zmieniała się w czasie. W okresie od 9 grudnia 2003 r. do 8 lipca 2015 r. obowiązywał bowiem art. 10 ust. 5 tej ustawy stanowiący, iż odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Regulacja ta została zmieniona ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 870), która w art. 1 ust. 2 dokonała zmiany brzmienia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, a w art. 1 ust. 2 wprowadziła po ust. 5 ustępy ust. 5a-5f.

W następstwie tej nowelizacji art. 10 ust. 5-5f ustawy o drogach publicznych otrzymał brzmienie:

5. Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

5a. 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.

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

5c. 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.

5d. 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.

5e. 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.

5f. Odcinek drogi powiatowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.

Nadto w art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej wskazano, że rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, przy czym zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu taki odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej, a przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio.

Ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych poddana była badaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

We wniosku inicjującym tom postępowanie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli prewencyjnej określonej w art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności: 1) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca) w części dotyczącej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.; dalej: u.d.p.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, 2) art. 2 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zmieniającej z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Wyrokiem z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części obejmującej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460) w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ust. 1 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Sposób sformułowania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozwala na odczytanie treści normatywnej tegoż orzeczenia i jednocześnie musi być uwzględniany w procesie wykładni regulacji zawartych w art. 10 ust. 5a do 5e ustawy o drogach publicznych w jej aktualnym brzmieniu.

Wskazanie bowiem w sentencji wyroku, że art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części obejmującej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460) w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza bowiem przesądzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że zgodna z regulacjami rangi konstytucyjnej jest tylko taka wykładnia art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e, która dokonywana jest w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a więc uwzględnia treść tych przepisów.

Inaczej rzecz ujmując sposób sformułowania przez Trybunał Konstytucyjny sentencji wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 przesądza o tym, iż mimo braku w art. 10 ust. 5a-5d bezpośredniego

odesłania do treści art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, przepisy te należy wyklądać tak jakby odesłanie takowe zawierały.

Powyższe oznacza, że organy stosujące art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie 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 zawartymi z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii.

Na powyższe wprost wskazał w uzasadnieniu swojego orzeczenie Trybunał Konstytucyjny podnosząc, że z treści kwestionowanych przepisów nie wynika intencja ustawodawcy, by jednostki samorządu terytorialnego mogły podejmować uchwały względem dróg zastąpionych odcinkami nowo wybudowanymi bez materialnego upoważnienia ustawowego w postaci definicji dróg publicznych.

Stąd też uznać należy, iż podjęcie przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie ustawy o drogach publicznych 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 zauważyć należy, iż choć w ramach tzw. kaskadowego przekazywania właściwe sejmiki bądź rady będą co do zasady stosowały definicje dróg publicznych w sposób negatywny, to jest 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 go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następować będzie ex lege, to wyjątkiem od tego schematu jest sytuacja występująca w niniejszej sprawie, a uregulowana w art. 10 ust. 5c, gdzie radzie powiatu przyznano kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej długości w stosunku do drogi wojewódzkiej przekazanej powiatowi uchwałą sejmiku województwa o jakiej mowa w art. 10 ust. 5a tej samej ustawy.

W takiej bowiem sytuacji faktycznej organy powiatu zobowiązane bowiem będą nie tylko do wykazania, że przekazywany odcinek drogi nie spełnia funkcji drogi powiatowej, lecz nadto, że nie spełnia funkcji drogi o kategorii wyższej niż powiatowa.

Pozbawione jakiegokolwiek racjonalności byłoby bowiem takie działanie rady powiatu, które prowadziłyby do nadania z mocy prawa kategorii drogi gminnej odcinkowi drogi spełniającemu kryteria do uznania go za drogę kategorii wojewódzkiej, bądź krajowej.

Za powyższym przemawia także wykładnia historyczna.

Jak wskazano powyżej w uprzednio obowiązujących przepisach ustawodawca przyjmował już koncepcję, że wszelkie odcinki dróg zastąpione odcinkami nowo wybudowanymi z chwilą oddania do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi pozbawiane są z mocy prawa dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Koncepcja ta nie tylko uznana została przez prawodawcę za nietrafną i zastąpiona art. 10 ust. 5a-5f ustawy o drogach publicznych w jej aktualnym brzmieniu, lecz nadto w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej przewidziano tryb „naprawczy” zmierzający do zniwelowania skutków dotychczasowej regulacji, a w ust. 2 wskazano, że taka dotychczasowa droga gminna staje się z mocy prawa drogą wojewódzką, do której zastosować następnie można tryb tzw. „kaskadowego” przekazywania drogi przyjęty w obecnie obowiązujących przepisach.

Powyższe wyraźnie wskazuje, iż zamiarem prawodawcy 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 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, 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.

Takim celom regulacji dotyczących tzw. kaskadowego przekazywania dróg nie służy zaś pozbawienie w tym trybie kategorii odcinka drogi powiatowej, ze względu na okoliczność, że spełnia on przesłanki dla

uznania, go za odcinek drogi o kategorii wojewódzkiej, albowiem prowadziłoby to do sytuacji, w której kategorię drogi gminnej otrzymałaby z mocy prawa droga, która winna być skategoryzowana wyżej.

Inaczej rzecz ujmując za sprzeczne z normatywną treścią art. 10 ust. 5 c ustawy o drogach publicznych uznać należy pozbawienie w tym trybie kategorii drogi powiatowej odcinka drogi, co do którego nie zachodzą przesłanki dla skategoryzowania go jako drogi gminnej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, w sytuacji przekazania dotychczasowej drogi wojewódzkiej powiatowi w trybie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, rzeczą organów tej jednostki samorządu terytorialnego było poczynienie ustaleń czy przekazany odcinek drogi faktycznie utracił charakter drogi wojewódzkiej i jeżeli nie podzieliłyby w tym zakresie stanowiska Sejmiku zaskarżenie w trybie prawem przewidzianym uchwały pozbawiającej dany odcinek drogi kategorii drogi wojewódzkiej.

Jak wynika z poczynionych przez Sąd z urzędu ustaleń Powiat Piłski takie działania prawne podjął, co skutkowało zaskarżeniem uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., Nr XIV/399/16 Sejmik skargą do sądu administracyjnego, która to skarga nie została dotąd rozpoznana.

Dopiero zaś wobec uznania przez organy powiatu prawidłowości przekazania drogi w trybie art. 10 ust. 5a przez samorząd województwa zaktualizowała by się po stronie organów powiatu potrzeba dokonania oceny czy przekazana droga spełnia kryteria drogi powiatowej, względnie czy w następstwie przekazania tej drogi inna droga pozostająca dotąd w gestii powiatu nie utraciła charakteru uzasadniającego przypisywanie jej kategorii drogi powiatowej.

Dopiero w przypadku pozytywnego ustalenia że droga przekazana nie spełnia przesłanek uznawania jej za drogę powiatową, względnie w następstwie jej przekazania inna droga przestała spełniać te kryteria po stronie rady powiatu zaktualizowałoby się uprawnienie do podjęcia uchwały o pozbawieniu kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka przekazanej drogi wojewódzkiej.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że wychodząc z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa oraz zważywszy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, przyjąć należy, że wynikająca z tych przepisów zasada związania organów administracji publicznej prawem oznacza, iż organy te, podejmując rozstrzygnięcie, przez co należy rozumieć również podejmowanie uchwał przez radę powiatu, obowiązane są kierować się tymi wartościami, które są istotne z punktu widzenia porządku prawnego i przez niego chronione. Powyższe oznacza, że rozstrzygnięcia nie mogą być podejmowane w sposób arbitralny, bez odniesienia do okoliczności zaistniałych w stanie faktycznym oraz analizy stanu faktycznego i prawa. Jeżeli zatem ocena zgodności z prawem ma dotyczyć uchwały, przesłanką przyjęcia, której jest zaistnienie określonego stanu faktycznego – w tym przypadku zaistnienie utraty przed drogą powiatową cech uzasadniających taką jej kategoryzację, to konieczne jest uzasadnienie takiej uchwały.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, iż choć z treści samego art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych nie wynika obowiązek uzasadniania podejmowanych na podstawie tego przepisu uchwał, to jednak konstrukcja omawianego przepisu rozpatrywanego w związku z przepisami definiującymi poszczególne kategorie dróg i przy uwzględnieniu wykładni systemowej, rodzi konieczność rzetelnego uzasadnienia uchwały podjętej w przedmiotowym zakresie. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby by bowiem niczym nieograniczone władztwo, dające radzie powiatu prawo do arbitralnego przerwania na gminy zadań związanych z administrowaniem drogami publicznymi.

Reasumując uzasadnienie uchwały podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych 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.

Wymogom powyższym uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie sprostało, albowiem nie zawiera ono wskazania materialnoprawnych przesłanek rozstrzygnięcia poprzez nawiązanie do przepisów art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz wskazania w oparciu o co Rada Powiatu w Pile ustaliła, że przedmiotowy odcinek drogi utracił cechy uzasadniające dalsze uznawanie go za drogę kategorii powiatowej.

Z lakonicznego uzasadnienia zaskarżonej uchwały można wręcz wywieść wniosek, iż Rada Powiatu w Pile przesłanek dla pozbawienia przedmiotowego odcinka drogi kategorii drogi powiatowej dopatruje się wyłącznie w tym, że został on przekazany Powiatowi Pilskiemu przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego w trybie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, które to stanowisko uznać należy, z przyczyn wskazanych powyżej za oczywiście błędne.

Faktyczny brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały wyklucza przy tym możliwość dokonania oceny prawidłowości stanowiska Rady Powiatu pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego, a tym samym merytorycznej oceny legalności zaskarżonej uchwały i samodzielnie uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

Wskazać w tym miejscu należy, iż w uzasadnieniu uchwały stanowiącej odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Rady Powiatu w Pile oraz w odpowiedzi na skargę Zarządu Powiatu Pilskiego wskazano, że przesłanką pozbawienia przedmiotowego odcinka drogi kategorii drogi powiatowej – co jak należy przypomnieć skutkuje przeciw z mocy prawa uzyskaniem przez ten odcinek kategorii drogi gminnej – jest ustalenie, że droga ta posiada charakter drogi wojewódzkiej, a jednocześnie że odcinek ten zapewnia jedynie obsługę komunikacyjną dla miejscowych potrzeb, a więc uzasadnienia te były wewnątrznie sprzeczne.

Powyższych braków nie konwalidowało również wystąpienie przedstawiciela Powiatu Pilskiego na rozprawie, albowiem choć wskazał on, że odcinek drogi, który został przekazany zaskarżoną uchwałą łącząc drogę wojewódzką 179 z drogą wojewódzką, z której został wydzielony odcinek drogi 188, który przebiega tylko i wyłącznie przez miasto Piła i służy do obsługi strefy usługowo-przemysłowej, dlatego też spełniony jest warunek, iż droga ta przestała spełniać kryteria drogi powiatowej, to jednak nie przedstawił jakichkolwiek dowodów na poparcie tych twierdzeń, co uniemożliwiło Sądowi ich weryfikację.

Sąd za nietrafny uznał natomiast zarzut, że uchwała z 19 maja 2016 r. w sposób niewłaściwy określa przebieg drogi, która ma zostać pozbawiona kategorii drogi powiatowej. W oparciu o przedmiotową uchwałę w sposób nie budzący wątpliwości ustalić bowiem można jaki konkretnie odcinek drogi jest pozbawiany kategorii drogi powiatowej i co za tym idzie przekazywany gminie.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 1 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Wiesława Batorowicz

Sędzia WSA

(-) Elwira Brychey

Sędzia WSA

(-) Tomasz Świstak