

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.61.2025

z dnia 15 maja 2025 r.

Rada Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/66/2025 Rady Powiatu Strzelecko Drezdeneckiego z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/158/2017 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka byłej drogi wojewódzkiej nr 161 w miejscowości Podlesiec – Przeborowo, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 kwietnia 2025 r. Rada Powiatu Strzelecko Drezdeneckiego podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/158/2017 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka byłej drogi wojewódzkiej nr 161 w miejscowości Podlesiec – Przeborowo. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 12 ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.) oraz art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 320 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), dalej u.o.a.n.

Oceniana uchwała została podjęta na podstawie art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.), dalej: u.d.p., zgodnie z którym rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej. Należy dodać, że przedmiotowa uchwała zmienia uchwałę nr XXIII/158/2017 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka byłej drogi wojewódzkiej nr 161 w miejscowości Podlesiec - Przeborowo.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13 art. 10 u.d.p. - regulujący zagadnienie pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii - stanowi wyraz założonej przez ustawodawcę alokacji dróg zgodnie z ich funkcją w sieci dróg i zgodnie z podziałem na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ustalone w nim reguły odnoszą się do dwóch odrębnych przypadków, w których dojdzie do potrzeby dekategoriizacji dróg publicznych. Pierwszy przypadek zachodzi w sytuacji ustalonej w art. 10 ust. 1 do 3 u.d.p., w której stosuje się tryb właściwy do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Drugi przypadek zachodzi w sytuacji ustalonej w ust. 5 i nast. art. 10 u.d.p. Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.d.p. odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Z kolei w świetle art. 10 ust. 5a u.d.p. 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. Na podstawie art. 10 ust. 5b u.d.p. zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem. Z kolei 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 (art. 10 ust. 5c u.d.p.), zaś 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 (art. 10 ust. 5d u.d.p.).

Przepisy regulujące tzw. "kaskadowe" przekazywanie dróg, tj. art. 10 ust. 5 do 5d u.d.p., stanowią więc *lex specialis* w stosunku do zawartej w art. 10 ust. 1 do 3 u.d.p. regulacji normującej kwestie związane z pozbawianiem drogi dotychczasowej kategorii w trybie zwykłym. Z charakteru regulacji zawartych w art. 10 ust. 5 do 5d u.d.p. 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 miejscowego - jako skutek podjęcia uchwały o pozbawieniu drogi kategorii, 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 (wyrok WSA w Białymstoku z 27 września 2018 r., sygn. akt II Sa Bk/346/18).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uchwała w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej, a tym samym także uchwała zmieniająca taką uchwałę, podjęta na podstawie art. 10 ust. 5c u.d.p., stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym, albowiem jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej liczby oraz kategorii osób i podmiotów. Jest to akt zawierający 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, gdyż odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i

obowiązuje aż do jej uchylenia lub zmiany, co potwierdza słuszność zakwalifikowania jej do aktów prawa miejscowego (wyrok WSA w Białymstoku z 27 września 2018 r., sygn. II SA/Bk 346/18, wyrok WSA w Opolu z 6 marca 2025 r., sygn. I SA/Op 1038/24).

Uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 10 ust. 5c ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg drogi gminnej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 730/19, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 889/20). Natomiast w § 3 ocenianej uchwały Rada Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, co zdaniem organu nadzoru istotnie narusza prawo.

Oceniana uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym jedynie określony układ organizacyjny. Oceniana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., który stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione m.in. przez organ powiatu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie.

Niespełnienie wymagań w zakresie należytej publikacji uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wynikających z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 238/09). Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wyżej wskazano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych (wyrok WSA w Poznaniu z 21 listopada 2024 r., sygn. IV SA/Po 648/24, wyrok WSA w Łodzi z 18 lipca 2024 r., sygn. III SA/Łd 217/24).

Wobec powyższego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w całości jest uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli