

**Uchwała Nr/...../.....
Rady Powiatu w Gryfinie
z dnia**

***w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale
Rady Powiatu w Gryfinie***

Na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814) Rada Powiatu w Gryfinie uchwala, co następuje:

§1. Odmawia się uwzględnienia wezwania Gminy Stare Czarnowo do usunięcia naruszenia prawa w Uchwale Rady Powiatu w Gryfinie nr XV/101/2016 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej niektórych odcinków dróg powiatowych i zaliczenia ich do kategorii dróg gminnych.

§2. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu w Gryfinie.

§3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Roman Michalski

**Uzasadnienie do
Uchwały Nr/...../.....
Rady Powiatu w Gryfinie
z dnia**

***w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale
Rady Powiatu w Gryfinie***

Gmina Stare Czarnowo wezwała Radę Powiatu w Gryfinie pismem z dnia 24 sierpnia 2016r. do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie w całości Uchwały Rady Powiatu w Gryfinie nr XV/101/2016 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie *pozbawienia kategorii drogi powiatowej niektórych odcinków dróg powiatowych i zaliczenia ich do kategorii dróg gminnych*.

Wzywający zarzucił ww. uchwale niezgodność z prawem, w związku z tym, iż w ocenie wzywającego Rada Powiatu mogła podjąć ww. uchwałę *jedynie do odcinka bylej drogi krajowej nr 3 o długości 11,4 km, o którym mowa w uchwale Rady Gminy Stare Czarnowo nr X/75/2015 z dnia 7 września 2015r., a także, iż w ocenie wzywającego nie mogła przekazać Gminie Stare Czarnowo dróg o większej długości od tych, które Rada Gminy pozbawiła kategorii dróg gminnych*.

Zarzuty wzywającego są nieuzasadnione i brak jest podstaw do uchylenia w całości ww. uchwały Rady Powiatu w Gryfinie. Odnosząc się do przedstawionych przez wzywającego niezasadnych zarzutów należy wyjaśnić w szczególności, co następuje.

Odnosnie zarzutu podjęcia uchwały z naruszeniem przepisów art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych w zakresie pojęcia proporcjonalności:

Zgodnie z zapisem art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych: *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 wyniku podjęcia przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego Uchwały nr VIII/155/15 z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej niektórych odcinków dróg wojewódzkich i zaliczenia ich do kategorii dróg powiatowych Powiat stał się zarządcą dwóch odcinków dróg, o łącznej długości 19,9km. Przekazane na rzecz Gminy Stare Czarnowo odcinki dróg powiatowych mają więc dokładnie taki sam kilometraż łączny. Nie doszło zatem naruszenia wskazanych przez wzywającego przepisów.

Odnosnie zarzutu niezgodności podjętej uchwały z celem ustawy z dnia 13 września 2013r. o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Przewidziany art. 10 ust. 5a-5d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych tzw. „kaskadowy sposób przekazywania dróg” przewiduje możliwość zmiany kategorii odcinka

drogi o kategorię niżej. Rada Powiatu może pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do otrzymanego odcinka drogi wojewódzkiej, zaliczając go tym samym do kategorii drogi gminnej. Uchwała Rady Powiatu w Gryfinie nie jest z celem ustawy niezgodna.

W judykaturze i doktrynie wypracowany został pogląd, iż punktem wyjścia wszelkiej interpretacji norm prawnych jest wykładnia gramatyczna, która zarazem wyznacza granice dopuszczalnej wykładni, w tym celowościowej, funkcjonalnej i systemowej. Tam, gdzie wykładnia gramatyczna daje kontrowersyjne rezultaty powstaje potrzeba posłużenia się innymi rodzajami wykładni, w tym celowościową. W niniejszej sprawie nie zachodzi konieczność stosowania innej wykładni niż wykładnia gramatyczna, bowiem przytoczony przepis art. 10 ust. 1, ust.2 i ust. 5c ustawy o drogach publicznych zawiera normę wewnątrznie spójną, wyraźną, a tym samym nie budzącą wątpliwości interpretacyjnych. Z przepisów tych wynika wprost, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, możliwe jest w sytuacji jednoczesnego zaliczenia jej do innej kategorii, czyli w grę może wchodzić jedynie nadanie takiej drodze nowej kategorii drogi publicznej. Brak jest w ustawie wyłączenia, iż może nastąpić to wyłącznie odnośnie odcinka byłej drogi krajowej nr 3, jak wskazuje wzywający.

„Istotą dokonanej zmiany ustawy o drogach publicznych w powyższym kształcie było przede wszystkim uchylenie dotychczasowego brzmienia art. 10 ust. 5, zgodnie z którym 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 stanowiła automatyzm przejmowania zastępowanych odcinków dróg wyłącznie przez gminy. Trzeba mieć na uwadze, że bardzo często przejmowane drogi przez gminy stanowiły drogi **o dużo wyższych parametrach niż drogi gminne, które są drogami o charakterze lokalnym**. To uprawnienie gmin miało przyczynić się do poprawy ich sytuacji, zwłaszcza finansowej, związanej z utrzymaniem przekazanych im dotychczas odcinków dróg krajowych. Konstrukcja ta była zatem rozwiązaniem niefunkcjonalnym, rodzącym sytuacje konfliktowe, ponieważ pomijała okoliczności konkretnych wypadków, a więc nie była zależna od funkcji i znaczenia przekazanej drogi w sieci drogowej. Ustawa zmieniająca wprowadziła pewnego rodzaju mechanizm "kaskadowego" przekazywania dróg nabytych z mocy prawa, oparty na rozstrzygających decyzjach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wyższych szczebli, na mocy których wskazany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej.” (tak m.in. NK-N.4131.196.2.2016.GD1 - Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego).

Zgodnie ze stanowiskiem organów nadzorczych (op.cit.) analiza dokonanej zmiany ustawy o drogach publicznych w zakresie możliwości pozbawiania drogi kategorii drogi powiatowej prowadzi do wniosku, że organowi umożliwiono stanowiącemu powiatu zastosowanie procedury uregulowanej w art. 10 ust. 5c i 5d ustawy. Po pierwsze, zgodnie z nowym brzmieniem ust. 5 tego artykułu, ust. 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. Ustawodawca bowiem wprost powiązał możliwość pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej zaliczonej do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie ust. 5a. Szczególna procedura tzw. "kaskadowego" pozbawiania kategorii dróg wprowadzona na mocy ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych przewiduje jedynie jednokierunkową możliwość pozbawiania kategorii dróg (poza przepisem szczególnym art. 2 ust. 2 tej ustawy dającym kompetencję gminom). A mianowicie pozbawianie poszczególnych kategorii dróg publicznych w ramach tej procedury może odbywać się "w dół", a więc z kategorii drogi wojewódzkiej na powiatową oraz z kategorii drogi powiatowej na drogę o kategorii gminnej. Powyższe wynika wprost z regulacji art. 10 ust. 5a -5f ustawy. Z tej możliwości skorzystało Województwo Zachodniopomorskie, podejmując w dniu 17 listopada 2015 r. uchwałę nr VIII/155/15 w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej niektórych odcinków dróg wojewódzkich i zaliczenia ich do kategorii dróg powiatowych. W wyniku tej uchwały przekazano na rzecz powiatów gryfińskiego i myśliborskiego, trzy odcinki dotychczasowych dróg wojewódzkich. W przypadku powiatu gryfińskiego dotyczy to dróg: nr 119 Radziszewo - Gardno (10,6km), nr 121 Banie - Rów (9,3km), łącznie ok. 19,9km. Po wejściu w życie ww. uchwały Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 17 listopada 2015 r. **jedynymi dysponentami kompetencji do pozbawienia kategorii dróg objętych tą uchwałą, które zostały zaliczone do kategorii dróg powiatowych zostały powiaty działające przez swoje organy wykonawcze (zarząd).** Tylko zatem samorządy powiatowe mogły w ramach tej szczególnej procedury dokonać dalszego pozbawienia kategorii dróg powiatowych. (tak m.in. NK-N.4131.196.2.2016.GD1 - Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego).

Odnosnie zarzutu podjęcia uchwały z naruszeniem przepisów art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych w zakresie zaliczenia dróg niespełniających definicji dróg powiatowych do kategorii powiatowej:

Na podstawie art. 103 ust. 3 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z dniem 1 stycznia 1999 r. ówczesne drogi krajowe i wojewódzkie, niezaliczone do dróg krajowych i wojewódzkich, stały się drogami powiatowymi. Obowiązujący w tamtym okresie wykaz dróg wojewódzkich, określony Rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 17 listopada 1986 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg wojewódzkich w województwach: stołecznym warszawskim, jeleniogórskim, płockim, radomskim i szczecińskim, zawierał wszystkie trzy drogi, będące przedmiotem skarżonej uchwały. W ten sposób Zarząd Powiatu w Gryfinie stał się ich ustawowym zarządcą. Podjęcie uchwały o pozbawieniu dróg kategorii powiatowej było zatem możliwe. Zarzut w tej materii nie może więc zostać uznany za zasadny.

Naczelnik Wydziału Zarządzania Drogami
inż. Arkadiusz Durma