



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2018 r.

Poz. 2224

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 359/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Maciej Guziński

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak

Protokolant

st. inspektor sądowy Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 23 września 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego
z dnia 26 listopada 2015 r. nr XVI/428/15 w przedmiocie pozbawienia dróg kategorii
dróg wojewódzkich, w części dotyczącej załącznika nr 3
oraz skargi Powiatu Jeleniogórskiego
na tę samą uchwałę w części dotyczącej pkt 7 załącznika nr 3

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie załącznika nr 3;

II. zasądza od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych kosztów postępowania oraz zasądza od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na rzecz Powiatu Jeleniogórskiego kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała nr XVI/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich (dalej: uchwała), podjęta na podstawie art. 18 ust. 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.) oraz art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych) w związku z art. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870; dalej: ustawa zmieniająca).

W § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, że pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich drogi i odcinki dróg określone w jej załącznikach. § 2 uchwały dotyczy powierzenia jej wykonania Zarządowi Województwa Dolnośląskiego, natomiast § 3 stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z wyjątkiem załącznika nr 2, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Mocą tej uchwały Sejmik Województwa Dolnośląskiego pozbawił wymienione w jej treści drogi kategorii drogi wojewódzkiej. Na podstawie załącznika nr 1 do uchwały Sejmik pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej 8 odcinków dróg na rzecz Powiatu Wrocławskiego, Powiatu Dzierżoniowskiego, Powiatu Oleśnickiego oraz Powiatu Bolesławieckiego o łącznej długości 30630,6 m. Z kolei zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały pozbawiono kategorii drogi wojewódzkiej 2 odcinki dróg na rzecz Powiatu Oleśnickiego oraz Powiatu Legnickiego o łącznej długości 15768 m. Natomiast w myśl załącznika nr 3 do uchwały pozbawiono kategorii drogi wojewódzkiej 10 odcinków dróg na rzecz Powiatu Polkowickiego, Powiatu Głogowskiego, Powiatu Górowskiego, Powiatu Zgorzeleckiego, Powiatu Lubańskiego, Powiatu Jeleniogórskiego, Powiatu Świdnickiego i Powiatu Wałbrzyskiego o łącznej długości 28958 m. Na podstawie niniejszej uchwały Sejmik Województwa Dolnośląskiego pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej łącznie 75356,6 m dróg.

Przedmiotowa uchwała została zaskarżona przez Wojewodę Dolnośląskiego - została zarejestrowana pod sygnaturą akt III SA/Wr 455/16 oraz przez Powiat Jeleniogórski, zarejestrowana pod sygnaturą akt. III SA/Wr 359/16.

Na rozprawie w dniu 23 września 2016 r. Sąd zarządził: połączyć sprawy o sygnaturze akt. III SA/Wr 455/16 i III SA/Wr 359/16 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą akt III SA/Wr 359/16.

Wojewoda Dolnośląski w skardze, na podstawie art. 82c ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270), przedmiotowej uchwale zarzucił podjęcie:

- załącznika nr 3 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że 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, 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.

Zgodnie z ust. 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. 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).

Jednocześnie ustawodawca w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej wprowadził przepis, w myśl którego rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy (od dnia 9 lipca 2015 r.), mogła, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej

na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu dotychczasowym. Z kolei w art. 2 ust. 2 tej ustawy zmieniającej postanowił, że odcinek drogi, o którym mowa powyżej, zostaje automatycznie zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej, natomiast przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą stosuje się odpowiednio.

Zdaniem Wojewody zmiany ustawy o drogach publicznych w zakresie możliwości pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej prowadzą do wniosku, że w dacie podejmowania uchwały przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego istniały dwie sytuacje umożliwiające organowi stanowiącemu województwa zastosowanie procedury uregulowanej w art. 10 ust. 5a i 5b ustawy o drogach publicznych.

Pierwsza, zgodnie z nowym brzmieniem ust. 5 tego artykułu, ust. 5a może zostać zastosowany w sytuacji, gdy po dacie wejścia w życie nowelizacji ustawy (a więc po 9 lipca 2015 r.) odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania został pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

Druga, w sytuacji skorzystania przez rady gmin z kompetencji ustalonej na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej. W takim bowiem przypadku, w myśl ust. 2 tego artykułu przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą stosuje się odpowiednio.

Ponadto, zdaniem Wojewody, zgodnie z stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zajęтым w wyroku z dnia 26 maja 2015 r. sygn. akt Kp 2/13, jedną z przesłanek warunkujących możliwość pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej w trybie przepisów art. 10 ust. 5a i 5b ustawy o drogach publicznych, jest brak spełniania przez te drogi definicji drogi wojewódzkiej zawartej w art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, możliwość podjęcia kwestionowanej uchwały przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego wymagała spełnienia łącznie następujących przesłanek:

1. po dacie wejścia w życie nowelizacji ustawy (a więc po 9 lipca 2015 r.) odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania został pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej albo droga została zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie uchwały rady gminy podjętej w myśl art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej,

2. droga nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 ustawy),

3. odcinek drogi wojewódzkiej przeznaczony do pozbawienia jej kategorii jest o proporcjonalnej długości do odcinka drogi otrzymanej przez Samorząd Województwa i zaliczonej do kategorii dróg wojewódzkich,

4. poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

W tym kontekście podniesiono w uzasadnieniu, że w zakresie odcinków dróg wymienionych w załączniku nr 1 i 2 do uchwały zostały spełnione wskazane powyżej przesłanki warunkujące możliwość pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej. Bowiem: Zarząd Województwa Dolnośląskiego poinformował zarządy powiatów o zamiarze podjęcia uchwały na co najmniej 30 dni przed jej podjęciem; pozbawiane drogi stanowią drogi zaliczone do kategorii dróg wojewódzkiej na podstawie uchwał rad gmin podjętych w myśl art. 2 ustawy zmieniającej; wykazano wobec nich brak spełniania definicji dróg wojewódzkich; zachowano przesłankę proporcjonalności przy pozbawianiu ich kategorii (tożsamość odcinków otrzymanych przez Samorząd Województwa oraz pozbawionych kategorii dróg wojewódzkich przez Sejmik).

Odnosnie dróg wymienionych w załączniku nr 3 do uchwały, podniesiono w uzasadnieniu skargi, że jedną z nierozłącznych przesłanek warunkujących możliwość pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich w trybie art. 10 ust. 5a i 5b w związku z art. 2 ustawy zmieniającej jest zachowanie proporcjonalności pomiędzy długością dróg otrzymanych przez Województwo Dolnośląskie na podstawie uchwał rad gmin, a długością dróg pozbawionych kategorii dróg wojewódzkich. Tymczasem, w przypadku dróg wymienionych w załączniku nr 3 do uchwały przesłanka ta nie została spełniona. Bowiem, poza przekazanymi powiatom drogami wymienionymi w załącznikach nr 1 i 2 o łącznej długości ok. 46 km (z łącznej długości ok. 65 km otrzymanych na podstawie uchwał rad gmin) w Zarządzie Województwa pozostało ok. 18 km dróg. Zatem w ramach trybu określonego w art. 10 ust. 5a i 5b ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, Sejmik mógł na zasadzie proporcjonalności pozbawić kategorii dróg wojewódzkich ok. 18 km dróg, natomiast łączna długość dróg wymienionych w załączniku nr 3 to ok. 29 km.

Podniesiono w uzasadnieniu, że przepis art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, zawiera przesłankę proporcjonalności odnoszącą się tylko i wyłącznie do długości drogi. Taka interpretacja znaczenia pojęciowego „proporcjonalności” wynika wprost z językowej wykładni treści tego przepisu, który w tej części brzmi: „pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej”.

Tym samym nawet droga składająca się z dwóch jezdni dwupasmowych oddzielonych pasem rozdzielającym (2x2), stanowi nadal w rozumieniu ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124), jedną drogę o długości kilometrażowej liczonej zgodnie z jej przebiegiem faktycznym (analogicznie jak przy drodze o przekroju 1x2 - droga jednojezdniowa).

Tak więc, w przedmiotowej sprawie, Sejmik był upoważniony do pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich o łącznej długości nie większej niż ok. 18 km, a nie ok. 29 km, jak to zrobiono na mocy załącznika nr 3 do uchwały.

W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru, z uwagi na wadliwość realizacji przepisu upoważniającego w zakresie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinków drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinków dróg otrzymanych przez Samorząd Województwa na podstawie uchwał rad gmin oraz braku możliwości ustalenia, które konkretnie odcinki dróg spośród wymienionych w załączniku nr 3 do uchwały stanowią drogi pozbawione swojej kategorii na zasadzie proporcjonalności, zasadnym jest stwierdzenie nieważności załącznika nr 3 do uchwały w całości.

Ponadto podniesiono w uzasadnieniu, że wątpliwości organu nadzoru budzi termin podjęcia uchwały, a więc 26 listopada 2015 r. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Z kolei ust. 3 tego artykułu stanowi, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Ustawodawca w związku z podjęciem uchwały przez radę gminy na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, daje możliwość dalszego kontynuowania specyficznej procedury „kaskadowego” pozbawiania kategorii dróg przez samorząd województwa i powiatu. Jednak w tym zakresie prawodawca poza odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów umiejscowionych w ramach art. 10 ustawy o drogach publicznych zawierającego w swojej treści również ogólne zasady pozbawiania i zaliczania dróg do odpowiednich kategorii, nie wskazał na zakres czasowy ewentualnego podejmowania uchwał przez sejmik województwa, czy też radę powiatu.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Dolnośląskiego wniósł o oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu podniesiono, że zaskarżona uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego (zmieniona) uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XX/559/16 z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVI/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich. W związku z częściowym uwzględnieniem argumentacji Wojewody Dolnośląskiego w zakresie naruszenia zasady „proporcjonalności”, Sejmik uchwałą nr XX/559/16 uchylił w załączniku nr 3 do uchwały nr XVI/428/15 pozycję czwartą i dziesiątą. Uchylenie tych pozycji, stanowiących sumaryczną długość 10,489 km dróg wojewódzkich, spowodowało pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich, zgodnie z przewidzianą ustawowo „proporcjonalnością”, ok. 18,469 km dróg.

Podniesiono w odpowiedzi na skargę, że zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej - w odniesieniu do odcinka drogi wojewódzkiej, pozbawionego wcześniej w drodze uchwały rady gminy kategorii drogi gminnej, przepisy art. 10 ust. 5a - 5d ustawy stosuje się odpowiednio. Zatem obowiązujące przepisy nie wskazują, że tzw. „kaskadowy” sposób „przekazywania” dróg w trybie przewidzianym art. 10 ust. 5a - 5d ustawy o drogach publicznych, ma zastosowanie wyłącznie do odcinków dróg zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane, umożliwiając tym samym w ramach przewidzianej ustawowo „proporcjonalności” pozbawienie dotychczasowej kategorii również inne odcinki dróg na obszarze władania danego zarządcy drogi, np. zarząd województwa w granicach administracyjnych swojego województwa.

Odnosnie terminu podjęcia przedmiotowej uchwały, podniesiono w odpowiedzi, że drogi wskazane w załącznikach do uchwały pozbawione zostały swojej kategorii w trybie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych na podstawie podjętej przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwały. Zatem nie można mówić o III kwartale w rozumieniu art. 10 ust 2 i 3 ustawy o drogach publicznych.

W zakończeniu podniesiono, że w związku uchylenie pozycji czwartej i dziesiątej w załączniku nr 3 do uchwały, stało się możliwe jednoznaczne ustalenie, które konkretnie odcinki dróg spośród wymienionych w tym załączniku stanowią drogi pozbawione swojej kategorii w ramach przewidzianej ustawowo „proporcjonalności”. Zatem bezzasadnym staje się żądanie stwierdzenia nieważności załącznika nr 3 do uchwały w całości.

Jak już podniesiono, niezależnie od powyższej skargi, pismem z dnia 22 lutego 2016 r., po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, skargę na uchwałę Sejmiku Województwa 26 listopada 2015 r., nr XVI/428/15, w części dotyczącej pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich drogi wojewódzkiej nr 368 o długości 4501 m (pozycja nr 7 w załączniku nr 3), wniósł Powiat Jeleniogórski.

Uchwale tej zarzucił naruszenie:

1) art. 10 ust. 5a w zw. z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym przyjęciu, iż przepis ten stanowi podstawę prawną pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej drogi wojewódzkiej nr 368, podczas gdy na terenie Powiatu Jeleniogórskiego nie wybudowano nowego odcinka drogi krajowej czy wojewódzkiej, co stanowiłoby wyłączną podstawę do zastosowania przywołanego przepisu;

2) art. 2 ust. 2a ustawy zmieniającej, poprzez niewłaściwe zastosowanie, przejawiające się przyjęciem, że przepis ten stanowi podstawę prawną pozbawienia drogi wojewódzkiej nr 368 kategorii drogi wojewódzkiej, w sytuacji, w której gmina Kowary ani inna gmina Powiatu Jeleniogórskiego nie znalazła się wśród gmin, które przekazały samorządowi Województwa Dolnośląskiego odcinek drogi gminnej, uprzednio zaliczonej do kategorii dróg gminnych w miejsce nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej czy wojewódzkiej;

3) art. 6a i 7 ustawy o drogach publicznych, poprzez jego niezastosowanie, polegające na przyjęciu, że droga wojewódzka nr 368 spełnia kryteria drogi powiatowej czy gminnej;

a z ostrożności procesowej naruszenie przepisu:

4) art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że uchwała w sprawie pozbawienia kategorii drogi podjęta w dniu 26 listopada 2015 r. wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym, podczas gdy przepis stanowi, że pozbawienie i zaliczenie dotychczasowej kategorii dróg nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Podnosząc powyższe Powiat wniósł o:

1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich drogi wojewódzkiej nr 368 o długości 4501 m i przekazania jej Powiatowi Jeleniogórskiemu, wykazanej w załączniku nr 3 do uchwały pod pozycją 7, podjętej z rażącym naruszeniem prawa,

2) obciążenie Sejmiku Województwa kosztami niniejszego postępowania,

a ponadto z ostrożności procesowej wniósł o:

3) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wejścia jej w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym, podjętej z rażącym naruszeniem prawa.

W obszernym uzasadnieniu podniósł, że przepisy art. 10 ust. 5a u ustawy o drogach publicznych w zw. z art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej stanowią podstawę do pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich wyłącznie odcinków dróg wojewódzkich zastąpionych nowo wybudowanymi odcinkami dróg krajowych lub wojewódzkich, bądź takich dróg, które zostały uprzednio pozbawione kategorii dróg gminnych, na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej.

Droga wojewódzka nr 368 nie została natomiast przekazana samorządowi Województwa Dolnośląskiego w trybie ustawy zmieniającej, nie stanowi również odcinka drogi zastąpionego nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej czy wojewódzkiej. Wskazano, że w wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn.

akt Kp 2/13 Trybunał orzekł, że ustawa nowelizująca ustawę o drogach publicznych jest zgodna z Konstytucją, jednak jedynie jako podstawa prawna uchwał jednostek samorządu terytorialnego o charakterze wykonawczym do ustawy o drogach publicznych, podejmowanych wyłącznie w stosunku do dróg spełniających przesłanki ustawowe - dróg zastąpionych drogami nowo wybudowanymi - nie zaś do dróg dowolnie wybranych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Powiat podniósł również, że w zaskarżonej uchwale Sejmik Województwa Dolnośląskiego nie wskazał, ustawowych przesłanek umożliwiających pozbawienie kategorii drogi wojewódzkiej nr 368. Uzasadnienie uchwały powinno zawierać, co najmniej wykaz odcinków dróg krajowych i ich długości, pozbawionych kategorii drogi krajowej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych bądź wskazanie odcinków dróg gminnych pozbawionych kategorii dróg gminnych na podstawie art. 2 ustawy zmieniającej. Uzasadnienie do spornej uchwały nie zawiera bilansu dróg, zmieniających kategorię, co uniemożliwia ocenę ich proporcjonalności, o której mowa art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych.

Dalej skarżący wskazał, że pozbawienie drogi wojewódzkiej nr 368 kategorii drogi wojewódzkiej pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 6a ustawy o drogach publicznych. Przedmiotowa droga stanowi bowiem drogę dojazdową do ogólnodostępnego przejścia granicznego obsługującego ruch osobowy na Przełęczy Okraj i z tej przyczyny nie powinna być pozbawiana kategorii drogi wojewódzkiej. Poza tym droga wojewódzka nr 368, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, nie odpowiada kryteriom dróg powiatowych, do których zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 (drogi krajowe) i art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (drogi wojewódzkie), stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Nie znajduje również żadnego połączenia z istniejącą siecią dróg powiatowych Powiatu Jeleniogórskiego a odległość od najbliższej drogi powiatowej wynosi ok. 10 km. Tym bardziej niezasadne jest twierdzenie Zarządu Województwa Dolnośląskiego, że Powiat Jeleniogórski może „kaskadowo” pozbawić przedmiotową drogę kategorii drogi powiatowej i tym samym zaliczyć ją do kategorii dróg gminnych. Droga wojewódzka nr 368 nie jest drogą o znaczeniu wyłącznie lokalnym czy o charakterze uzupełniającym sieć dróg służących miejscowym potrze-bom, która mogłaby zostać zaliczona do kategorii dróg gminnych. Co więcej ma ona znaczenie obronne - po stronie czeskiej w pobliżu drogi nr 252 usytuowany jest system umocnień obronnych - jak również turystyczne dla całego regionu jeleniogórskiego, a nawet Województwa, stanowiąc drogę dojazdową do czeskich miejscowości turystycznych i kurortów narciarskich oraz bazy noclegowej znajdującej się na Przełęczy Okraj. Wreszcie nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że droga ta posiada klasę techniczną G - czyli główną.

Powiat podniósł również, że kwestionowana uchwała Sejmiku została podjęta z naruszeniem przepisu art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z nim, pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii i zaliczenie do nowej nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego. Tym samym, zgodnie z przepisem art. 10 ust. 3 zd. 2 ustawy o drogach publicznych, podjęcie przedmiotowej uchwały powinno nastąpić najpóźniej do końca trzeciego kwartału 2015 r., gdyby miała ona obowiązywać od stycznia 2016 r.

Na koniec Powiat zauważył, że w jego ocenie pozbawienie odcinka drogi dotychczasowej kategorii, dokonane na podstawie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, powinno zostać poprzedzone uregulowaniem kwestii prawa własności nieruchomości zajętych pod przedmiotowym odcinkiem drogi.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Dolnośląskiego wniósł o jej oddalenie w całości argumentując, że art. 10 ust. 5a - 5d ustawy o drogach publicznych przewiduje automatyzm w zmianie kategorii odcinka drogi. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi otrzymanej w trybie art. 2 ustawy zmieniającej, zaliczając go w ten sposób do kategorii drogi powiatowej.

Wskazał, że obowiązujące przepisy nie stanowią, że przekazywanie dróg w trybie przewidzianym art. 10 ust. 5a - 5d ustawy o drogach publicznych ma zastosowanie wyłącznie do odcinków dróg zastąpionych przez odcinki nowo wybudowane, umożliwiając w ramach przewidzianej ustawowo „proporcjonalności” pozbawienie dotychczasowej kategorii również inne odcinki dróg na obszarze władania danego zarządcy drogi.

Sejmik podniósł ponadto, że przekazywany odcinek drogi nie spełnia wymagań technicznych i użytkowych określonych dla drogi klasy głównej - G, ponieważ jej szerokość jezdni jest nienormatywna. Nie ma ona również charakteru drogi obronnej. W rzeczywistości nie spełnia on nawet wymogów dla kategorii dróg powiatowych, o których mowa w art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Sejmik zauważył również, że droga wojewódzka nr 368 została pozbawiona swojej kategorii w trybie art. 1 pkt. 2 ustawy zmieniającej, zatem nie musiał zostać zachowany termin krańcowy wynikającego z art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych (III kwartału).

Sejmik podniósł, że jego zadaniem jest dbałość o równomierny rozwój województwa co oznacza, że w niektórych przypadkach może uznać, czy przyjęcie danych dróg jest konieczne ze względu na rozwój województwa, czy też nie. Ponadto w załączniku nr 1 i 2 zaskarżonej uchwały zostały wskazane zostały długości dróg /odcinków dróg byłych gminnych (dawnych dróg krajowych i wojewódzkich) pozbawianych kategorii dróg wojewódzkich, zatem nie można twierdzić, że nie przedstawiono bilansu dróg zmieniających kategorię.

Przebieg całej drogi wojewódzkiej nr 368 ma swój początek od skrzyżowania z drogą DW367 (Przełęcz Kowarska), skąd biegnie przez Rozdroże Kowarskie (skrzyżowanie z początkiem DW369) i kończy się na granicy państwa PL-CR Przełęcz Okraj / Pomezni Boudy (252). Natomiast zaskarżoną uchwałą objęty jest tylko odcinek tej drogi, przebiegającej przez teren Gminy Kowary (powiat jeleniogórski).

Zdaniem Sejmiku drogi, które pozbawione zostały kategorii dróg wojewódzkich - stanowią własność właściwego powiatu (nowego zarządcy), a wszystkie obowiązki związane z utrzymaniem drogi oraz bezpieczeństwem, zawarte w ustawie o drogach publicznych, przechodzą na właściwego zarządcę, w tym przypadku Powiat Jeleniogórski. Uregulowanie zaś prawa własności nieruchomości zajętych pod drogę następuje po stosownie przygotowanym wniosku do Ksiąg Wieczystych przez nowego właściciela drogi. Co więcej zgodnie z art. 20 pkt 4) w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy m.in. utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, nawet w przypadku, gdy prawa właścicielskie do nieruchomości stanowiącej pas drogowy (w tym drogę) posiada inny podmiot.

Jednocześnie ustawodawca nie przewidział przekazania środków finansowych na letnie i zimowe utrzymanie dróg w przypadku zmiany ich kategorii. Samorząd Województwa Dolnośląskiego podniósł, że w ramach analogicznej procedury „otrzymał” od jedenastu gmin na terenie Województwa Dolnośląskiego łącznie ok. 65 km byłych dróg gminnych (dawnych krajowych i wojewódzkich) bez środków finansowych na ich utrzymanie.

Na koniec Sejmik wskazał, że w związku z uwzględnieniem skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę nr XVI/428/15, uchwałą nr XX/559/16 w sprawie zmiany uchwały XVII/451/15 uchylił w załączniku nr 3 uchwały pozycję czwartą i dziesiątą, przeto została zachowana ustawowa zasada proporcjonalności.

Na rozprawie w dniu 23 września 2016 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, „że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 4 maja 2016 r. nr 4131.196.2.2016 stwierdzono nieważność w całości uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 marca 2016 r (nr XX/559/16, zmieniającej zaskarżoną uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, a tym samym wyeliminowano tę uchwałę z obrotu prawnego z mocą wsteczna, gdyż nie zostało ono zaskarżone” Pełnomocnik Sejmiku województwa Dolnośląskiego oświadczył, że znane jest mu rozstrzygnięcie nadzorcze o numerze XX/559/16.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnić na wstępie trzeba, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2014 r. poz. 11647 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012 r. poz. 270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1139 ze zm.) "Uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 81". W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 82 ust. 5 powyższej ustawy).

Stosownie natomiast do art. 82c ust. 1 powołanej ustawy, po upływie terminu wskazanego w art. 82 ust. 1, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu samorządu województwa. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Zgodnie natomiast z art. 83 ust. 1 wyżej wskazanej ustawy "Nie stwierdza się nieważności uchwały organu samorządu województwa po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 81, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego". W takiej sytuacji, jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności – jak w rozpatrywanej sprawie – sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem (art. 83 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa).

Stosownie do art. 90 ust.1 ustawy o samorządzie województwa, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia - zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń. Idzie o takie naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy; braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści; niewłaściwe zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały; naruszenie procedury podejmowania uchwał. Przesłanką uprawniającą do stwierdzenia nieważności uchwały jest więc także naruszenie przepisów prawa materialnego, wskazanych w tych przepisach przesłanek pojęcia stosownej uchwały.

Godzi się dodatkowo podkreślić, iż – stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. – rozstrzygając w granicach sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną w niej podstawą prawną.

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała nr XVI/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich – załącznik nr 3 do uchwały. Została ona podjęta na podstawie art. 18 ust. 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych) w związku z art. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870; dalej: ustawa zmieniająca). Jej podjęcie było konsekwencją tego, że na terenie Województwa Dolnośląskiego do dnia 7 października 2015 r. jedenaście gmin podjęło 12 uchwał w trybie art. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy (od dnia 9 lipca 2015 r.), mogła, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu dotychczasowym. Zgodnie z brzmieniem dotychczasowym tego przepisu, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej, odcinek drogi, o którym mowa w ust. 1, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, stosuje się odpowiednio.

Z powyższego wynika, że odcinki dróg, które zostały zaliczone do kategorii drogi gminnej w trybie art. 10 ust. 5 ustawy w brzmieniu przed zmianą, mogły w trybie ustawy zmieniającej zostać pozbawione kategorii drogi gminnej i zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich, w drodze stosownej uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei do tych dróg mogły zostać zastosowane odpowiednio przepisy art. 5 ust. 5a-5d ustawy o drogach publicznych.

Natomiast, zgodnie z art. 10 ust. 5a – 5d ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu podjęcia zaskarżonej uchwały, 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 (art. 10 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 (art. 10 ust. 5b).

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) 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).

Celem dokonanej zmiany ustawy o drogach publicznych w powyższym kształcie, jak to już podniesiono w skardze, było przede wszystkim uchylenie dotychczasowego brzmienia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, 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. Ustawa zmieniająca wprowadziła możliwość przekazania tych dróg zaliczonych z mocy prawa do dróg gminnych i zaliczenia ich do kategorii dróg wojewódzkich. Ponadto wprowadziła swego rodzaju mechanizm „kaskadowego” przekazywania dróg nabytych z mocy prawa i zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich oparty na rozstrzygnięciach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wyższych szczebli, na mocy których wskazany odcinek drogi może zostać zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej.

Wskazuje to, że odcinki dróg, które zostały zaliczone do kategorii drogi gminnej w trybie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu przed zmianą, mogły w trybie ustawy zmieniającej zostać pozbawione kategorii drogi gminnej i zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich. Następnie drogi te, w ramach „mechanizmu kaskadowego”, w drodze stosownej uchwały Sejmiku województwa mogły zostać pozbawione kategorii drogi wojewódzkiej i przekazane do właściwego Powiatu.

Niewątpliwie, przy zastosowaniu powyższego mechanizmu, to pozbawienie dróg kategorii drogi wojewódzkiej możliwe było w ramach kręgu dróg wcześniej przekazanych, w konsekwencji stosowanej uchwały rady gminy. Ustawa zmieniająca stwarzała podstawę do uchwał jednostek samorządu terytorialnego o charakterze wykonawczym do ustawy o drogach publicznych, podejmowanych wyłącznie w stosunku do dróg spełniających przesłanki ustawowe - dróg zastąpionych drogami nowo wybudowanymi, przekazanych przez gminy, nie zaś dróg dowolnie wybranych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015r., sygn.. akt Kp 2/13, w którym Trybunał rozpatrywał konstytucyjność art. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy zmieniającej).

Nie trafne jest więc stanowisko Sejmiku Województwa o możliwości pozbawienia dotychczasowej kategorii również inne odcinki dróg na obszarze władania danego zarządcy drogi.

Wskazać należy, że w wskazanym wyżej wyroku Trybunał stwierdził, że Sejmik województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej.

W tym stanie, mając wcześniejsze ustalenia na względzie, uznać należy, że zastosowanie tryby pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, tak jak w sprawie, wymagało spełnienia łącznie następujących przesłanek:

1. droga została zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie uchwały rady gminy podjętej w myśl art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej,
2. droga nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych),
3. odcinek drogi wojewódzkiej przeznaczony do pozbawienia jej kategorii jest o proporcjonalnej długości do odcinka drogi otrzymanej przez Samorząd Województwa i zaliczonej do kategorii dróg wojewódzkich,
4. poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Ustawodawca dając więc możliwość Sejmikowi pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej, wyznaczył w tej materii pewne granice, wskazał przesłanki do-konania takiego działania. Tym samym wykazania, czy faktyczne wystąpiły zdarzenia umożliwiające w drodze uchwały pozbawianie drogi kategorii wojewódzkiej. Pozbawiając więc wskazane drogi kategorii drogi wojewódzkiej, Sejmik winien wykazać zaistnienie powyższych przesłanek zawartych w prawie materialnym, że wystąpiły one w odniesieniu do każdej z dróg zawartej w załączniku nr 3 do zaskarżonej uchwały. Stanowisko w tym zakresie winno znaleźć się w zaskarżonej uchwale, jej uzasadnieniu.

Jak wskazano w orzecznictwie, w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, iż władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego - zasadą zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał organów samorządowych jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, Wokanda 2006/11/37).

Brak więc wykazania spełnienia wskazanych przesłanek, uniemożliwia ocenę legalności zaskarżonej uchwały.

W rozpatrywanej sprawie uchwała postanawia, że drogi i odcinki dróg określone w załącznikach pozbawione zostają kategorii dróg wojewódzkich. Natomiast załączniki, w tym załącznik nr 3, wymienia drogi/odcinki dróg wskazane do pozbawienia kategorii, gminę na terenie której są usytuowane, numer drogi/odcinka, przebieg i długość drogi/ odcinka, powiat na który zostaje przekazana droga/odcinek. Z akt sprawy nie wynika aby przedmiotowa uchwała zawierała szczegółowe uzasadnienie spełnienia powyższych przesłanek, potwierdzające zasadność przyjętego rozwiązania.

W zaskarżonej uchwale, brak wykazania i udokumentowania, czy drogi (odcinki drogi) pozbawione kategorii drogi wojewódzkiej - wyszczególniony w załączniku nr 3 - został wcześniej zastąpione drogami nowo wybudowanymi i zaliczone do kategorii drogi gminnej, zgodnie z art.10 ust. 5 w wersji przed zmianą ustawy o drogach publicznych, a następnie pozbawione kategorii drogi gminnej w trybie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej.

Wskazać należy, że w skardze Powiat Jeleniogórski podniósł, że droga wojewódzka nr 368 (poz. 7 w załączniku nr 3), nie została przekazana samorządowi Województwa Dolnośląskiego, nie stanowi również odcinka drogi zastąpionego nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej czy wojewódzkiej. Wobec treści uchwały nie sposób ocenić spełnienia powyższej ustawowej przesłanki.

Inną przesłanką warunkującą możliwość pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich w trybie art. 10 ust. 5a i 5b ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, jest zachowanie proporcjonalności pomiędzy długością dróg otrzymanych przez Województwo Dolnośląskie na podstawie uchwał rad gmin, a długością dróg pozbawionych kategorii dróg wojewódzkich.

Z wskazanych przepisów wynika, że ustawodawca łączy przesłankę proporcjonalności z długością drogi. Zdaniem Sądu, zasadnie organu 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.

Przy tak rozumianej przesłance proporcjonalności, należy zauważyć, że Sejmik był - jak to wskazał Wojewoda - upoważniony do pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich nie większej niż 18 km, a nie około 29 km, jak to wynika z załącznika nr 3 do uchwały.

Wskazać należy, że w odpowiedzi na skargę Sejmik podniósł, że przychylając się do się do argumentacji Wojewody Dolnośląskiego w zakresie naruszenie przewidzianej ustawowo „proporcjonalności” w załączniku nr 3 uchwały, uchwałą nr XX/559/16 z dnia 31 marca 2016 r. uchylił w załączniku nr 3 do uchwały nr XVI/428/15 pozycję czwartą i dziesiątą, tak aby uczynić zadość zasadzie proporcjonalności. Tym samym przyznał nie zachowanie zasady proporcjonalności w zaskarżonej uchwale nr XVI/428/15 w załączniku nr 3.

W tym miejscu podnieść należy, że jak wynika z informacji uzyskanych na rozprawie, rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 4 maja 2016 r. (nr 4131.196.2.2016) stwierdzono nieważność w całości uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 marca 2016 r (nr XX/559/16, zmieniającej zaskarżoną uchwałą, tym samym wyeliminowano uchwałę zmieniającą z obrotu prawnego z mocą wsteczną, gdyż nie zostało ono zaskarżone. Pełnomocnik Sejmiku, potwierdził powyższą informację.

W tej sytuacji, nie można uznać za udokumentowane spełnienie ustawowej przesłanki proporcjonalności, przez wskazane w załączniku nr 3 do uchwały, odcinki dróg wojewódzkich pozbawiane kategorii drogi wojewódzkiej i przekazane określonym powiatom.

Odnosnie pozostałych ustawowych przesłanek: droga znajdująca się w wykazie do pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej, nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej; poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Z treści zaskarżonej uchwały, dołączonych załączników nie wynika w sposób jednoznaczny, czy i kiedy właściwe powiaty zostały poinformowane o zamiarze podjęcia zaskarżonej uchwały. Nie sposób także ocenić, czy wskazane w załączniku nr 3 drogi, nie opowiadają kategorii drogi wojewódzkiej (art. 6 ust.1 ustawy o drogach publicznych).

Wskazać należy w tym miejscu, że w skardze Powiat Jeleniogórski podniósł, że pozbawienie drogi nr 368 kategorii wojewódzkiej pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 6a ustawy o drogach publicznych. Przedmiotowa droga stanowi bowiem drogę dojazdową do ogólnodostępnego przejścia granicznego obsługującego ruch osobowy na Przełęczy Okraj i z tej przyczyny nie powinna być pozbawiana kategorii drogi wojewódzkiej. Poza tym droga wojewódzka nr 368, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, nie odpowiada kryteriom dróg powiatowych, do których zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 (drogi krajowe) i art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (drogi wojewódzkie), stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.

W tym stanie nie można jednoznacznie ocenić, czy Sejmik Województwa Dolnośląskiego zgodnie z wymogami prawa skorzystał z kompetencji przysługującej mu na podstawie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 ustawy zmieniającej.

Jak już wskazano, podjęcie uchwały w przedmiocie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich, może nastąpić w sytuacji łącznego spełnienia wskazanych ustawowych przesłanek. W sprawie, nie sposób uznać za udokumentowane zaistnienia wszystkich przesłanek, czy ich uzasadnienia w sposób umożliwiający podanie ich spełnienia kontroli.

Odnosnie terminu podjęcia przedmiotowej uchwały, podzielić należy stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargi, że skoro przedmiotem uchwały jest pozbawienie kategorii dróg w trybie szczególnym, nie sposób mówić o III kwartale w rozumieniu art. 10 ust 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, jako granicznym czasie podjęcia uchwały.

Przedmiotowa uchwał podlega ocenie pod względem legalności (art. 82 ustawy o samorządzie województwa związku z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. oraz art. 1 § 2 prawa o ustroju sądów administracyjnych) – to jest zgodności z prawem w zakresie zarówno podstaw prawnych - przepisów materialnych warunkujących jej podjęcie jak i faktycznych, które powinny być znane, a nie domniemywane. Brak tak rozumianego uzasadnienia uchwały stanowi więc istotne naruszenie prawa.

Z powołanych powyżej względów na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt I wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje oparcie w art. 200 p.p.s.a.