



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 marca 2019 r.

Poz. 1480

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 556/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński  
Sędzia WSA Magdalena  
Jankowska-Szostak  
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski  
(sprawozdawca)

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 Rady Powiatu Zgorzeleckiego  
z dnia 29 stycznia 2016 r. nr XV/106/2016  
w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi powiatowej

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;  
II. zasądza od Powiatu Zgorzeleckiego na rzecz Wojewody  
Dolnośląskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych kosztów  
postępowania.

#### Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy jn.

W dniu 29 stycznia 2016 r. - działając na podstawie art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 - dalej: u.s.p.) oraz art. 10 ust. 5d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm. - dalej: u.d.p.) - Rada Powiatu Zgorzeleckiego (dalej: Rada Powiatu) podjęła uchwałę nr XV/106/2016 "w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej". W § 1 uchwaliła, że: "Pozbawia się kategorii drogi powiatowej odcinek byłej drogi wojewódzkiej 357, dz. nr 390 obręb Sulików, gmina Sulików - od DW 352 k/m Kolonia Osiek Łużycki do DW 355 k/m Sulików, klasy technicznej - G, o długości ok. 420 m". Uzasadniała, że - wprowadzony zmienionymi postanowieniami art. 10 ust. 5a-5d u.d.p. - tzw. "kaskadowy sposób przekazywania" dróg przewiduje automatyzm w zmianie kategorii odcinka drogi, jednakże

tylko o kategorię niżej. Wskazała, że - w odniesieniu do dróg wojewódzkich - Sejmik Województwa Dolnośląskiego (dalej: Sejmik), uchwałą nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r., pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej nr 354 (o długości ok. 995 m) i drogi wojewódzkiej nr 357 (o długości ok. 1950 m), stanowiącej proporcjonalną długość do odcinka drogi otrzymanej w trybie 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), zaliczając je w ten sposób do kategorii dróg powiatowych. Podniosła, że taki sam mechanizm dotyczy także dróg powiatowych, stąd też - 22 grudnia 2015 r. - Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego powiadomił Wójta Gminy Sulików o zamiarze podjęcia przez Radę Powiatu uchwały w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka byłej drogi wojewódzkiej 357, gmina Sulików - od DW 352 k/m Kolonia Osiek Łużycki do DW 355 k/m Sulików, klasy technicznej - G, o długości ok. 420 m, zaliczając go tym samym do kategorii drogi gminnej.

W skardze, Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: Wojewoda, organ nadzoru), wniósł o:

1. stwierdzenie nieważności ww. uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

2. połączenie - w celu łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia - niniejszej sprawy ze sprawą z jego skargi w przedmiocie stwierdzenia nieważności załącznika nr 3 uchwały Sejmiku z dnia 26 listopada 2015 r. nr XVI/428/15 w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich;

3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda uzasadniał, że działając na podstawie art. 10 ust. 5-5d u.d.p., Sejmik - uchwałą nr XVI/428/15 z 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich (stosownie do treści załącznika nr 3) pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej 10 odcinków dróg, w tym na rzecz Powiatu Zgorzeleckiego (dotyczyło to odcinka drogi wojewódzkiej nr 354 i nr 357). Dowodził, że skarżoną uchwałą Rady Powiatu, w oparciu o postanowienia załącznika nr 3 do uchwały Sejmiku, pozbawiono kategorii drogi powiatowej w części na odcinku byłej drogi wojewódzkiej nr 357 o długości 420 m. Informował, że rzeczony odcinek drogi zaliczony został do kategorii drogi gminnej na rzecz Gminy Sulików. Podał, że pozbawienie kategorii części byłej ww. drogi wojewódzkiej wynika z faktu, że ów odcinek o długości 420 m jest zlokalizowany w granicach administracyjnych Gminy Sulików (jego pozostała część znajduje się w granicach Gminy Zgorzelec).

Dalej organ nadzoru argumentował, że wniósł skargę na ww. uchwałę Sejmiku, skarżąc jej załącznik nr 3. Wywodził, że stwierdzenie przez Sąd nieważności załącznika spowoduje, że uchwała Rady w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej stanie się bezprzedmiotowa ze skutkiem ex tunc, tj. odpadnie podstawa prawna dla działań Rady Powiatu w przedmiocie kaskadowego pozbawienia kategorii drogi powiatowej. Wprowadzony bowiem przez u.d.p. kaskadowy system przekazywania dróg warunkuje działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zależności od określonych zdarzeń prawnych i działań innych podmiotów (jednostek samorządu terytorialnego). Zdaniem organu nadzoru, eliminacja z układu kaskadowego przekazywania dróg jednego z elementów wygeneruje konieczność usuwania pozostałych, uwarunkowanych jego zaistnieniem. Wszelkie działania podjęte w oparciu o nieistniejące zdarzenie prawne będą więc stwarzać konieczność ich wyeliminowania z obrotu prawnego, co niewątpliwie będzie miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Następnie, Wojewoda odwołał się do art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, traktujących o tym, że stanowienie aktów prawa miejscowego powinno przebiegać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wyłożył, że naruszenie tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością takiego aktu (m.in. uchwały).

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda wskazał na występujące przesłanki do łącznego rozpoznania sprawy będącej przedmiotem niniejszej skargi i sprawy z jego skargi na uchwałę Sejmiku nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r., co wynika z treści art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. - dalej: u.p.p.s.a.). Uznał, że łączne rozpoznanie spraw uzasadnione jest nie tylko względami technicznymi i ekonomią procesową, ale także potrzebą uporządkowania systemu dróg publicznych. Co więcej, połączenie spraw uzasadnione jest istnieniem (podanych wyżej) zależności o istotnym znaczeniu pomiędzy uchwałą Sejmiku i uchwałą Rady Powiatu.

Abstrahując od powyższego, odwołując się do definicji dróg powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.), Wojewoda stwierdził, że z uzasadnienia do skarżonej uchwały nie wynika, że droga nie spełnia kryteriów drogi powiatowej (że pozbawiona została cech drogi powiatowej) i że w tym zakresie niewystarczające jest powołanie się - wyłącznie - na fakt podjęcia stosownej uchwały przez Sejmik. Wyprowadził wniosek, że w ramach kaskadowego przekazywania dróg u.d.p. nie zakłada automatyzmu. W opinii Wojewody, sama tylko możliwość przekazania drogi wskutek uchwały Sejmiku nie stanowi wystarczającej podstawy do podjęcia przez Radę Powiatu uchwały o dalszym przekazaniu. Jego zdaniem, przekazanie musi zostać poprzedzone analizą i oceną okoliczności, w oparciu o które uznaje się, że dany odcinek drogi jest drogą określonej kategorii, których to elementów brak jest w skarżonej uchwale.

Wątpliwości Wojewody budzi także termin podjęcia uchwały, a więc 29 stycznia 2016 r., jako naruszający regulacje art. 10 ust. 2 i 3 u.d.p. Wojewoda zważył, że pozbawienie drogi jej kategorii może nastąpić z jednoczesnym jej zaliczeniem do innej kategorii do końca trzeciego kwartału danego roku (do 30 września), z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia roku następnego. Dodał, że ów termin ma również zastosowanie do kaskadowego przekazywania dróg.

W odpowiedzi na skargę, Rada Powiatu wniosła o: oddalenie skargi w całości, zasądzenie kosztów postępowania, połączenie rozpoznania i rozstrzygnięcia niniejszej skargi z postępowaniem ze skargi Wojewody na uchwałę Sejmiku nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r.

Rada Powiatu za zasadne uznała stanowisko Wojewody podważające legalność uchwały Sejmiku nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich. Poparła wniosek o połączenie do wspólnego rozpoznania niniejszej sprawy ze sprawą badania legalności ww. uchwały Sejmiku. Uznała, że ocena legalności uchwały Sejmiku przełoży się na badanie legalności skarżonej uchwały.

Z ostrożności procesowej, na wypadek braku uznania przez Sąd zasadności skargi Wojewody co do bezprawności uchwały Sejmiku, Rada Powiatu stwierdziła, że w sprawie wykazano, że odcinek drogi wojewódzkiej 357 nie stanowi drogi powiatowej. Wskazała, że - wbrew twierdzeniu Wojewody - podjęcie uchwały poprzedzono analizą możliwości przekazania odcinka drogi 357 na rzecz właściwej gminy, zaś uzasadnienie tej okoliczności było znane organom Gminy Sulików, z uwagi na poinformowanie Wójta tej Gminy pismem Zarządu Powiatu Zgorzeleckiego, wystosowanym w trybie art. 10 ust. 5d u.d.p. Nie zgodziła się ponadto ze stanowiskiem Wojewody, że przekazanie ww. odcinka drogi winno nastąpić z dniem 1 stycznia roku następnego. Dowodziła, że termin ten nie odnosi się do kaskadowego zaliczania do kategorii niższej dróg publicznych, bowiem zasada ta - oparta o art. 10 ust. 5a i 5c u.d.p. - stanowi *lex specialis* wobec reguł ogólnych, zawartych w art. 10 ust. 2 u.d.p. Dodała, że przepisy odnoszące się do zaliczania kaskadowego nie wskazują na odpowiednie stosowanie art. 10 ust. 2 u.d.p., jak i nie odnoszą się do tego przepisu wprost. Doprecyzowała, że - zgodnie z art. 7 Konstytucji RP - organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach przez to prawo wyznaczonych, a więc bez jednoznacznego wskazania normatywnego nie można ustalać zamiaru ustawodawcy odmiennie od wyrażonego jednoznacznie i bezpośrednio w przepisie aktu materialnego prawa administracyjnego (nie może zastąpić tego wskazania wykładnia sprzeczna z regułą językową i systematyką u.d.p.).

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 3 § 1 w zw. § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. - dalej: u.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 u.p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej 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 u.p.p.s.a.). Zgodnie z treścią art. 134 § 1 u.p.p.s.a., rozstrzygając w granicach danej sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną w niej podstawą prawną. Podkreślenia wymaga, że art. 133 § 1 u.p.p.s.a. stanowi, iż sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy /.../.

W sprawie należało ocenić, czy wydając uchwałę w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka byłej drogi wojewódzkiej 357, dz. nr 390 obręb Sulików, gmina Sulików - od DW 352 k/m Kolonia Osiek Łużycki do DW 355 k/m Sulików, klasy technicznej - G, o długości ok. 420 m, Rada Powiatu naruszyła prawo.

Po dokonaniu kontroli skarżonej uchwały Sąd stwierdził, że narusza ona prawo, tj. art. 5c u.d.p., w stopniu nakazującym stwierdzenie jej nieważności.

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 5 u.d.p., w brzmieniu sprzed jego zmiany dokonanej ustawą zmieniającą z 13 września 2013 r.: "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 następujące brzmienie tego przepisu: "Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej" (art. 1 pkt 1).

W art. 2 ustawy zmieniającej postanowiono, 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 (ust. 1). Odcinek drogi, o którym mowa w ust. 1, zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio (ust. 2).

Ustawą zmieniającą, po ust. 5 art. 10 u.d.p. (w jego nowym brzmieniu), dodano ust. 5a-5f w brzmieniu:

"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".

Powołane regulacje przewidują szczególną procedurę (tryb) pozbawiania drogi jej dotychczasowej kategorii i zaliczania do odpowiedniej kategorii, zwaną potocznie "kaskadowym sposobem przekazywania dróg".

Podejmując skarżoną uchwałę, Rada Powiatu pozbawiła kategorii drogi powiatowej drogę (jej odcinek), którą - pierwotnie - w ramach kaskady otrzymała od Sejmiku, który pozbawił tę drogę kategorii drogi wojewódzkiej na zasadach określonych w art. 10 ust. 5a u.d.p., co spowodowało, że droga ta została zaliczona do kategorii drogi powiatowej. Powyższe postanowiono w uchwale Sejmiku z dnia 26 listopada 2015 r. nr XVI/428/15 w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich, stosownie do załącznika nr 3 do tej uchwały.

Z powyższego wynika, że obie uchwały, tj. obecnie skarżona i ww. uchwała Sejmiku, są ze sobą prawnie związane, tworząc swego rodzaju naczynia połączone. Mianowicie - w ramach wspomnianej kaskady i zgodnie z ust. 5c art. 10 u.d.p. - Rada Powiatu mogła pozbawić kategorii drogi powiatowej drogę, która wcześniej pozbawiona została przez Sejmik kategorii drogi wojewódzkiej. Uściślając: "bez uchwały Sejmiku nie byłoby uchwały Rady Powiatu".

Wyrokiem z 23 września 2016 r. (III SA/Wr 359/16), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność uchwały Sejmiku z dnia 26 listopada 2015 r. nr XVI/428/15 w zakresie załącznika nr 3.

Powyższe skutkuje bezprzedmiotowością skarżonej uchwały w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej. Słusznie wywodzi Wojewoda, że owa bezprzedmiotowość następuje ze skutkiem *ex tunc*, tj. że - z datą ich podjęcia - odpadła podstawa prawna dla działań Rady Powiatu w przedmiocie kaskadowego pozbawienia kategorii drogi powiatowej. Prawdłowo bowiem przyjmuje Wojewoda, że wprowadzony przez u.d.p. kaskadowy system przekazywania dróg warunkuje działania danej jednostki samorządu terytorialnego w zależności od określonych zdarzeń prawnych i działań innych podmiotów (jednostek samorządu terytorialnego) oraz że eliminacja z układu kaskadowego przekazywania dróg jednego z elementów wygeneruje konieczność usuwania pozostałych, uwarunkowanych jego zaistnieniem. Zgodzić trzeba się z Wojewodą, że wszelkie działania podjęte w oparciu o nieistniejące zdarzenie prawne będą stwarzać konieczność ich wyeliminowania z obrotu prawnego, co niewątpliwie miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Niezależnie od powyższego, Sąd stwierdza, że treść uzasadnienia do skarżonej uchwały nie zawiera argumentacji dla przyjęcia, że pozbawiona kategorii droga powiatowa nie spełnia kryteriów dla uznania jej za drogę powiatową, określonych w art. 6a ust. 1 u.d.p.

Zatem, z ww. powodów, należało stwierdzić nieważność skarżonej uchwały w całości.

Abstrahując od powyższego, w odpowiedzi na zarzut skargi, Sąd zauważa, że - ustanowiony w art. 10 ust. 5a-5f u.d.p. - szczególnie "kaskadowy" tryb (sposób) zaliczania dróg do odpowiedniej kategorii stanowi *lex specialis* wobec ogólnych reguł zawartych w art. 10 ust. 2 i 3 u.d.p. Tym samym, przy stosowaniu tego trybu, nie obowiązują terminy określone w ust. 3.

Reasumując, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 u.p.p.s.a.