



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 6 marca 2019 r.

Poz. 1481

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 600/16 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 (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

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 Świdnickiego

z dnia 27 stycznia 2016 r. nr XVII/130/2016

w przedmiocie pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych w trybie  
art. 10 ust. 5c

ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Powiatu Świdnickiego na rzecz Wojewody  
Dolnośląskiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych kosztów  
postępowania.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2016 r. - działając na podstawie art. 12 pkt 11 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 w Świdnicy (dalej: Rada Powiatu) podjęła uchwałę nr XVII/130/2016 "w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych w trybie art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych". W § 1 uchwaliła, że: "Pozbawia się kategorii dróg powiatowych odcinki dróg określonych w załączniku do niniejszej uchwały"( odcinek od DK 35 [ul. Świdnicka] do DW 374 [ul. Strzegomska] w miejscowości Świebodzice, odcinek od DW 371 [ul. Wałbrzyska] do DW 371 [ul. Wolności]

w miejscowości Świebodzice [cała dawna droga DW 373]). Uzasadniała, że - w odniesieniu do dróg wojewódzkich - Sejmik Województwa Dolnośląskiego (dalej: Sejmik), uchwałą nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r., pozbawił kategorii dróg wojewódzkich: DW 371 – odcinek od drogi krajowej Nr 35 [ul. Świdnickiej] do drogi wojewódzkiej Nr 374 [ul. Strzegomskiej] w miejscowości Świebodzice o długości 1.125 m., DW 373 – odcinek drogi wojewódzkiej Nr 371 [ul. Wałbrzyskiej] do drogi wojewódzkiej nr 371 [ul. Wolności] w miejscowości Świebodzice o długości 760 m. Zgodnie z art. 10 ust. 5a pozbawione odcinki dróg wojewódzkich zaliczone zostały do dróg powiatowych. Podniosła, że taki sam mechanizm dotyczy także dróg powiatowych, stąd też - 23 grudnia 2015 r. - Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego powiadomił pisemnie Burmistrza Świebodzic o zamiarze podjęcia przez Radę Powiatu uchwały w sprawie pozbawienia kategorii dróg powiatowych wyżej wymienionych odcinków.

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. 5c u.d.p. poprzez brak wystąpienia wskazanej w tym przepisie przesłanki do pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej;

2. połączenie - w celu łącznego rozpoznania - 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 Świdnickiego odcinki dróg o łącznej długości 1885 m i dokładnie te same odcinki Powiat Świdnicki przekazał na rzecz Gminy Świebodzice, tym samym zaskarżona uchwała została podjęta w związku z uchwałą nr XVI/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r.

Następnie, organ nadzoru wyjaśnił, że istniały dwie sytuacje umożliwiające organowi stanowiącemu województwa zastosowanie procedury uregulowanej w art. 10 ust. 5a i 5b ustawy o drogach publicznych.

W pierwszej, 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 z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych. 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.

Wojewoda Dolnośląski zaznaczył, że w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały nr XVI/428/15 stwierdzono podjęcie załącznika Nr 3 do ww. uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5a u.d.p. w związku z art. 2 ustawy zmieniającej i wniósł w tej części skargę na uchwałę nr XVI/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Organ Nadzoru stwierdził bowiem odnośnie dróg wymienionych w załączniku Nr 3 do uchwały, 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.

Dalej organ nadzoru argumentował, że wobec wniesienia skargi na ww. uchwałę Sejmiku, skarżąc jej załącznik nr 3., 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.

Organ Nadzoru wyjaśnił, że skoro przeprowadzone przez organ nadzoru postępowanie wyjaśniające wykazało, że Sejmik Województwa Dolnośląskiego przekazując drogi poszczególnym powiatom (w tym Powiatowi Świdnickiemu) nie dochował wymaganej przez ustawodawcę zasady proporcjonalności, czyli przekazał Powiatowi Świdnickiemu drogi wojewódzkie z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5a u.d.p. to konsekwentnie Rada Powiatu Świdnickiego nie mogła przekazać na podstawie art. 10 ust. 5c u.d.p. Gminie Świebodzice odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w art. 10 ust. 5a u.d.p.

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.

Abstrahując od powyższego, odwołując się do definicji dróg powiatowych (art. 6a ust. 1 u.d.p.), Wojewoda stwierdził, że wątpliwości budzi czy przekonująco wykazano przez powiat Świdnicki, że dane odcinki drogi powiatowej w dniu przekazania utraciły charakter dróg powiatowych. 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 27 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, oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Rada Powiatu stwierdziła, że skorzystała z możliwości jaką daje art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, 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”.

Przywołany artykuł umożliwia pozbawienie kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do otrzymanego odcinka drogi wojewódzkiej. Następnie drogi te (z zachowaniem proporcjonalności) zaliczone zostały do kategorii drogi gminnej.

Spełniony został, w opinii Rady Powiatu, przy tym warunek, który określił ustawodawca w art. 5d ustawy o drogach publicznych, tj. Zarząd Powiatu pismem nr KD.7126.9.2015.1 z dnia 23 grudnia 2015 r., na 30 dni przed podjęciem uchwały, poinformował Burmistrza Świebodzic o zamiarze podjęcia stosownej uchwały przez Radę Powiatu.

Według Rady Powiatu przekazane Burmistrzowi Świebodzic odcinki dróg nie spełniają definicji drogi powiatowej. Zgodnie z art. 6 a ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogą powiatową jest droga nie będąca drogą krajową i drogą wojewódzką, która łączy miasta będące siedzibami powiatów z siedzibami gmin pomiędzy sobą.

Pozbawione, na mocy uchwały nr XVI/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich, drogi w miejscowości Świebodzice to ulice, które na znacznych odcinkach są drogami jednokierunkowymi (jedna na całym swym odcinku, druga na znacznej części) i położone w centrum miasta.

W uzasadnieniu do w/w uchwały podkreślono, iż drogi mają charakter marginalny, nie spełniają parametrów dla klasy technicznej GP, G i Z oraz nie pełnią już funkcji połączenia dla ruchu tranzytowego, lecz dla ruchu lokalnego miejskiego.

Organ Powiatu uznał również za nieuzasadnione wątpliwości Wojewody co do terminu podjęcia uchwały. W tym przypadku nie mają bowiem zastosowania zapisy art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, które odnoszą się wyłącznie do sytuacji, kiedy następuje pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii przy jednoczesnym zaliczeniu jej do nowej kategorii, w oparciu o uchwały, podjęte przez organy stanowiące nie później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

#### **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 dróg powiatowych: - odcinek od DK 35 [ul. Świdnicka] do DW 374 [ul. Strzegomska] w miejscowości Świebodzice, - odcinek od DW 371 [ul. Wałbrzyska] do DW 371 [ul. Wolności] w miejscowości Świebodzice [cała dawna droga DW 373]) doszło do naruszenia prawa.

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 dróg powiatowych odcinki, które - pierwotnie - w ramach kaskady otrzymała od Sejmiku, który pozbawił te drogi kategorii dróg wojewódzkich na zasadach określonych w art. 10 ust. 5a u.d.p., co spowodowało, że drogi te zostały zaliczone do kategorii dróg powiatowych. 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. Prawidłowo 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. - szczególny "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.