



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 marca 2019 r.

Poz. 1917

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 710/16 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 Jerzy Strzebinczyk (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
i ze skargi Miasta i Gminy Bogatynia
na uchwałę Rady Powiatu Zgorzeleckiego
z dnia 29 stycznia 2016 r. nr XV/107/2016
w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi powiatowej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Powiatu Zgorzeleckiego na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych, a na rzecz Miasta i Gminy Bogatynia 300 (trzysta) złotych kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2016 r. Rada Powiatu Zgorzeleckiego (dalej: „Rada” lub „Rada Powiatu”) podjęła uchwałę nr XV/107/2016 w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka byłej drogi wojewódzkiej 354 (dz. nr 2/2, 156/1, 157 i 283,2 obręb Sieniawka, gmina Bogatynia) – od drogi wojewódzkiej Zittau – Hradek nad Nisou do granicy państwa PL-D Sieniawka/Zittau. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 10 lutego 2016 r. (poz. 678).

W uzasadnieniu tej uchwały zwrócono uwagę, iż Sejmik Województwa Dolnośląskiego podjął (w dniu 26 listopada 2015 r.) uchwałę nr XVI/428/15, w której pozbawił dopiero co opisany odcinek drogi kategorii drogi wojewódzkiej, korzystając z tzw. „kaskadowego sposobu przekazywania” dróg, określonego w art. 10 ust. 5a-5d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.).

Zdaniem Rady, ten sam mechanizm dotyczy również przekazywania dróg powiatowych. Dlatego, przedmiotową uchwałą organu Powiatu, nastąpiła zmiana kategorii drogi, o której mowa, z drogi powiatowej do kategorii drogi gminnej.

Opisana uchwała Rady Powiatu została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, osobnymi skargami: Wojewody Dolnośląskiego (dalej: „Wojewoda” lub „organ nadzoru”) oraz Miasta i Gminy Bogatynia (dalej: „Gmina Bogatynia”). Oba skarżące podmioty wniosły o stwierdzenie nieważności zakwestionowanego aktu. Obie sprawy – opatrzone pierwotnie osobnymi sygnaturami – zostały następnie połączone do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (pod sygn. III SA/Wr 710/16), zgodnie z dyspozycją art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 718), powoływanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”

Wojewoda zwrócił w swojej skardze uwagę na to – między innymi – że do tutejszego Sądu została także zaskarżona przez ten organ wspomniana już uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (z dnia 26 listopada 2015 r., nr XVI/428/15). W razie ewentualnego stwierdzenia przez Sąd nieważności tamtego aktu, poddana Kontroli Sądu uchwała Rady Powiatu straci podstawę prawną do jej wydania i utrzymania w obrocie.

Gmina Bogatynia podkreśliła natomiast w swojej skardze, konieczność ponoszenia kosztów związanych z utrzymaniem przekazanej drodze, które nie zostały przecież uwzględnione w budżecie Gminy. Wywodząco też, iż zmiana kategorii spornej drogi narusza ustalenia przyjęte w porozumieniu z dnia 10 grudnia 2010 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec, określającego zasady utrzymania granicznych obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągu dróg publicznych.

W odpowiedziach, strona przeciwna podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie, wnosząc o oddalenie obu skarg.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Po myśli art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, przy czym kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.), kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza innych kryteriów oceny, poza zgodnością z przepisami prawa podjętej uchwały lub aktu, o których mowa w art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. W świetle art. 147 § 1 tej samej ustawy, sąd uwzględniając skargę na taką uchwałę lub akt stwierdza ich nieważność w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

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, przykładowo – w razie podjęcia uchwały przez niewłaściwy organ, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podejmowania uchwał, etc.

W ocenie Sądu, zaskarżona uchwała nie mogła być utrzymana w obrocie prawnych z jednego, przesądzającego jednak powodu.

W dniu 23 września 2016 r. tutejszy Sąd wydał również wyrok w sprawie III SA/Wr 359/16, w którym – wśród innych rozstrzygnięć – stwierdzono nieważność załącznika nr 3 do wspomnianej uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r. (nr XVI/428/15). Załącznik ten wskazywał poszczególne drogi (odcinki dróg), wobec których – na podstawie tejże uchwały – nastąpiła zmiana kategorii: z dróg wojewódzkich na drogi powiatowe. W pozycji 4 załącznika nr 3 wymieniona została droga stanowiąca przedmiot sporu w niniejszej sprawie.

Wypada przypomnieć, że normatywnej podstawy dla swojej uchwały o przekwalifikowaniu przedmiotowego odcinka drogi z kategorii drogi powiatowej (na gminną) upatrywała Rada właśnie w fakcie przekazania tego samego odcinka na rzecz Powiatu Zgorzeleckiego mocą uchwały Sejmiku, o której teraz mowa. Jest oczywiste, że z chwilą stwierdzenia nieważności tego ostatniego aktu, upadła także wspomniana podstawa prawna. Innymi słowy rzecz ujmując wypada stwierdzić, iż skoro nie doszło do skutecznego (celowe podkreślenie składu orzekającego) przekazania spornego odcinka drogi wojewódzkiej na rzecz Powiatu, to i Rada tego Powiatu nie mogła skutecznie przekwalifikować tego odcinka na drogę gminną.

Wydanie uchwały, stanowiącej przepis prawa miejscowego, mimo braku podstawy prawnej musi być zaliczone do naruszeń „istotnych” w rozumieniu art. 147 § 1 p.p.s.a. Dlatego też, na mocy tego przepisu i w związku z art. 134 § 1 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt. I wyroku.

Orzeczenie zawarte w pkt. II znajduje natomiast oparcie w art. 200 tej samej ustawy.