



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 stycznia 2021 r.

Poz. 143

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 45/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 marca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Anna Moskała

Sędziowie:

Sędzia WSA Barbara Ciołek (sprawozdawca)

Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant:

Starszy specjalista Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 4 marca 2020 r.
sprawy ze skargi Powiatu Złotoryjskiego
na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/318/19
w przedmiocie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 w miejscowości
Złotoryja kategorii dróg wojewódzkich

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na rzecz Powiatu Złotoryjskiego kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Powiatu Złotoryjskiego (dalej: strona, skarżący, Powiat) jest uchwała z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/318/19 (dalej: uchwała) Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (dalej: Sejmik, organ) w sprawie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 w miejscowości Złotoryja kategorii dróg wojewódzkich.

Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządnie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 i 1571 i 1815, dalej: uosw) oraz art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm., dalej udp). W § 1 uchwały postanowiono, że pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich odcinek drogi wojewódzkiej nr 363 w Złotoryi – ul. Zagrodzińska od granicy miasta Złotoryja (droga powiatowa nr 2624D) do ul. Grunwaldzkiej (droga wojewódzka nr 364), o długości 719m. W § 2 uchwały przewidziano, że ww. odcinek drogi przekazuje się Zarządowi Powiatu Złotoryjskiego, a w § 3, że wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Dolnośląskiego. § 4 uchwały stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2020 r. Uchwała została ogłoszona w Dz.Urz. Woj. Doln. z dnia 11 grudnia 2019 r., poz. 7293.

Zaskarżając tę uchwałę w całości, Powiat zarzucił naruszenia przepisów prawa materialnego:

1. art. 10 ust. 5a w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 udp polegające na błędnym zastosowaniu, albowiem wskazany w uchwale odcinek drogi spełnia nadal definicję drogi wojewódzkiej i takową pozostaje;

2. art. 10 ust. 3 udp przez przyjęcie, że do zmiany kategorii drogi w trybie kaskadowym nie stosuje się wymogu, że pozbawienie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia następnego roku.

W związku z tak sformułowanymi zarzutami, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.) i art. 200 p.p.s.a., wniosła strona o:

1) stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały Sejmiku

2) zasądzenie od organu na rzecz strony kosztów postępowania, w tym kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi strona przytoczyła treść zaskarżonej uchwały, i przywołała jej uzasadnienie, w którym podano, że w wyniku wybudowania nowego przebiegu dróg ekspresowych S3 i S5 przedmiotowy odcinek drogi wojewódzkiej nie spełnia wymogów techniczno-funkcjonalnych stawianych drogom wojewódzkim oraz ze względu na zastąpienie go przejętą z dniem 1 stycznia 2019 r., w ciągu nowego przebiegu DW 363 drogą powiatową nr 2615D i przejęciem z dniem 1 stycznia 2020 r. odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 od dawnej drogi powiatowej nr 2615 D do granicy miasta Złotoryja (droga powiatowa nr 2624D) przez Zarząd Powiatu Złotoryjskiego, nie stanowi już funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa.

Zdaniem strony organ bezzasadnie przyjął, że odcinek drogi pozbawiony kategorii nie spełnia funkcji klasy techniczno-użytkowej przypisanej dla dróg kategorii wojewódzkich. W ocenie strony, odcinek drogi o długości 719 m nie jest odcinkiem drogim powiatowej w rozumieniu art. 6a ust. 1 udp, jest nadal odcinkiem drogi wojewódzkiej zgodnie z art. 6 ust. 1 udp, tj. drogą stanowiącą połączenie między miastami Bolesławiec-Złotoryja – Jawor. Pozbawienie spornego odcinka kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczenie go do dróg powiatowych będzie możliwe z chwilą wybudowania i oddania do użytkowania obwodnicy miasta Złotoryi. Bezpodstawnie pominął również organ przy podejmowaniu uchwały przesłanki wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi i ich usytuowanie.

Podkreślił dalej organ, że uchwała nie zawiera rzetelnej informacji odnośnie proporcjonalności otrzymanych i przekazywanych dróg dekategoryzowanych, powołał przy tym organ art. 10 ust. 5a udp. Wskazał, że z uchwały nie wynika ile innym powiatom przekazano dróg wojewódzkich, czy mniej niż 160 km czy więcej.

Dalej Powiat omówił przepisy udp – art. 10 ust. 5, ust. 5a- 5f i przepisy ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 26 maja 2015 r. sygn. KP 2/13. Argumentował, że organy stosując art. 10 ust. 5a, 5c, 5e zd. drugie udp nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowej kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczone są nie tylko wymogiem, by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej, względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, lecz także zawartymi w art. 6 ust. 1 i art. 7

ust. 1 udp definicjami legalnymi wskazującymi przesłanki zaliczania dróg do określonej kategorii. A zatem organ każdorazowo winien wykazać, że dany odcinek drogi nie spełnia dłużej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej czy gminnej. W sprawie organ tego nie uczynił.

W ocenie Powiatu zaskarżona uchwała narusza prawo, ponieważ w jej uzasadnieniu brak jest argumentów świadczących za tym, że odcinek drogi wymienionej w uchwale nie spełnia przesłanek do uznania go za drogę wojewódzką.

Uchwała jest wadliwa, uniemożliwia, jej uzasadnienie jest iluzoryczne.

Powiat wskazał także, że w wyniku podjęcia zaskarżonej uchwały odcinek drogi został przekazany Zarządowi Powiatu Złotoryjskiego, a finanse publiczne Powiatu są w nie najlepszej kondycji i nie poddają niezbędnym remontom przekazywanych arbitralnie przez Województwo dróg. Stan przekazanej drogi jest katastroficzny, co potwierdza gotowość przekazania przez DSDiK dokumentacji na remont krótkiego odcinka muru oporowego wzdłuż ul. Zagrodzieńskiej, opiewającej na przeszło 800 tys. zł. Zdaniem strony Sejmik nadużywając prawa stara się wyzbywać tych odcinków dróg wojewódzkich, które przez niewłaściwą gospodarkę doprowadził do ruiny.

Zauważył także Powiat, że uchwała narusza art. 10 ust. 3 udp poprzez przyjęcie, że do zmiany kategorii w trybie kaskadowym nie stosuje się wymogu, że czasowego przewidzianego przepisem.

W treści skargi Powiat odwołał się do orzecznictwa sądów administracyjnych, m.in. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi sygn. akt III SA/Łd 1051/16 i WSA w Warszawie sygn. akt VII SA/Wa 1918/17.

Sejmik w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do kwestii merytorycznych wskazał na potrzebę uwzględnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 5 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 127/17 dotyczącego uchwały nr XVI/428/15 Sejmiku. NSA w wyroku wyjaśnił, że dla wykazania, że odcinek drogi nie spełnia definicji drogi wojewódzkiej z art. 6 ust. 1 udp wystarczające jest, że nie stanowi połączenia między miastami lub nie ma znaczenia dla województwa. Argumentował Sejmik, że sporny odcinek i w związku z zastąpieniem go przejętą drogą powiatową nr 2615D, z dniem 1 stycznia 2019 r., w ciąg nowego przebiegu DW 363 (uchwała nr XLIII/194/2018 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 29 marca 2018 r. oraz uchwała nr L/1782/18 Sejmiku z dnia 20 września 2018 r.) i przejęciem z dniem 1 stycznia 2020 r. odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 od dawnej drogi powiatowej nr 2615 D do granicy miasta Złotoryja (droga powiatowa nr 2624D) przez Zarząd Powiatu Złotoryjskiego (uchwała nr VII/31/2019 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 26 kwietnia 2019 r. oraz uchwała L/1781/18 Sejmiku dnia 20 września 2018 r.) nie pełni już funkcji drogi wojewódzkiej komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa. Powyższe zmiany przebiegu dróg wojewódzkich i powiatowych zostały ustalone wspólnie przez Samorząd Województwa, Powiat Złotoryjski i Miasto Złotoryja w latach 2017-2019, czego efektem są ww. uchwały. Jedynie Miasto Złotoryja nie podjęło stosownych uchwał.

Wyjaśnił organ, że zmiany kategorii dróg mające na celu uporządkowanie układu drogowego i przebiegi dróg wojewódzkich nr 363 i 328 na terenie miasta i gminy Złotoryja w ramach procedury z art. 10 ust. 1-2 udp (procedura zwykła nie kaskadowa) były uzgadniane z Miastem Złotoryja, Gminą Złotoryja oraz Starostwem Powiatowym Złotoryja od roku 2017. Uchwała podjęta przez Sejmik nr L/1781/18 z 20 września 2018 r. w sprawie pozbawienia dróg i odcinków dróg kategorii dróg wojewódzkich w zakresie pozbawienia spornego odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 nie ma mocy obowiązującej, ponieważ nie została podjęta uchwała o zaliczeniu pozbawionego odcinka drogi do nowej kategorii drogi, dlatego od roku 2019 ww. droga nr 363 posiadała na terenie miasta Złotoryja dwa przebiegi, co wiązało się ze zwiększonymi kosztami utrzymania. Zaskarżona uchwała miała na celu uporządkowanie ww. stanu rzeczy, polegającego na uregulowaniu podwójnego przebiegu drogi wojewódzkiej, połączenie między miastami Bolesławiec-Złotoryja – Jawor zapewnione jest przez nowy przebieg drogi nr 363 – poprzez dawną drogę powiatową nr 2615D oraz drogami wojewódzkimi nr 328 i 364. A wybudowanie obwodnicy miasta Złotoryja i oddanie jej do użytkowania spowoduje z mocy prawa zmianę dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej na kategorię drogi powiatowej (art. 10 ust. 5e udp). Przepisy udp nie wiążą kategorii danej drogi z natężeniem ruchu czy innymi parametrami i na kategorię drogi nie ma wpływu rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Wskazał organ, że w związku z wejściem ustawy zmieniającej w 2015 r. Województwo Dolnośląskie otrzymało 67,256 km, w latach 2017-2019 116,21 km, czyli łącznie w ww. latach Województwo otrzymało 183,466 km dróg. W ramach kaskadowego przekazywania dróg Województwo przekazało w 2015 r. 46,399 km dróg, a w latach 2017-2019 przekazało 93,356 km dróg czyli łącznie 139,755 km dróg. A zatem województwo otrzymało o 31,155 km dróg więcej niż przekazało kaskadowo. Wyjaśnił organ, że w uzasadnieniu do projektu

uchwały wskazano wykaz uchwał gmin i pozwoleń na użytkowanie na podstawie, których Zarząd Województwa otrzymał drogi gminne i krajowe, które zostały zachowane jako wojewódzkie.

Dalej organ stwierdził, że pozbawiając odcinek drogi wojewódzkiej tej kategorii nie może wskazać docelowej kategorii, ponieważ udp z mocy prawa przewiduje, że dany odcinek staje się drogą kategorii powiatowej.

Ponadto droga powiatowa nr 2615D przejęta przez Zarząd Województwa jest na całej długości w złym stanie technicznym, a jej dostosowanie wiąże się z wyższymi nakładami finansowymi niż wskazywany w skardze remont muru oporowego.

Odnosnie terminu na podjęcie uchwały organ stwierdził, że unormowania zawarte w art. 10 ust. 5a-5d udp mają charakter *lex specialis* względem art. 10 ust. 1-5.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie (odpowiednio wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy) albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu (czynności).

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.).

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.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm., dalej: uosw), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

Przedmiotowa uchwała została skutecznie zaskarżona. Strona posiada legitymację skargową, zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny. Zmiana kategorii drogi z wojewódzkiej na powiatową oznacza powiększenie zasobu własności strony oraz wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała w sprawie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 w miejscowości Złotoryja kategorii dróg wojewódzkich. Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 pkt 20 uosw oraz art. 10 ust. 5a udp. W § 1 uchwały postanowiono, że pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich odcinek drogi wojewódzkiej nr 363 w Złotoryi – ul. Zagrodzińską od granicy miasta Złotoryja (droga powiatowa nr 2624D) do ul. Grunwaldzkiej (droga wojewódzka nr 364), o długości 719 m, odcinek drogi przekazuje się Zarządowi Powiatu Złotoryjskiego (§ 2), wykonanie uchwały powierzono

Zarządowi Województwa Dolnośląskiego (§ 3), zgodnie z § 4 uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2020 r. Uchwała została ogłoszona w Dz.Urz. Woj. Doln. z dnia 11 grudnia 2019 r., poz. 7293.

Na wstępie wskazać trzeba, że regulacje zawarte w art. 10 ust. 5a do 5f udp dotyczące tzw. kaskadowego przekazywania dróg, stanowią *lex specialis* w stosunku do zawartej w art. 10 ust. 1 do 3 udp regulacji normującej kwestie związane z pozbawianiem drogi dotychczasowej kategorii w trybie zwykłym. Na taki charakter tych regulacji wskazuje zarówno szczególna przesłanka ich zastosowania jaką jest wybudowanie nowej drogi, jak i przede wszystkim okoliczność, iż odmiennie niż przy zwykłym trybie dekategoriacji drogi nie przewidują one współdziałania pomiędzy pozbywającym się drogi i przejmującym drogę organami administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, lecz jedynie jednostronne władcze rozstrzygnięcie podmiotu pozbawiającego drogę określonej kategorii.

Z przepisów art. 10 ust. 5a do 5f udp wynika, że do zmiany kategorii drogi w trybie kaskadowym nie stosuje się zarówno wymogu jednoczesnego zaliczenia tej drogi odpowiednią uchwałą do nowej kategorii, bo następuje to z mocy prawa, jak i wymogu, że pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Stąd jako niezasadny ocenia Sąd zarzut niedochowania przez organ terminu (naruszenia art. 10 ust. 3 udp).

Wyjaśnić również trzeba, że w okresie od 9 grudnia 2003 r. do 8 lipca 2015 r. obowiązywał art. 10 ust. 5 u.d.p. stanowiący, iż 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 została zmieniona ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 870, dalej: ustawa zmieniająca), która w art. 1 ust. 2 dokonała zmiany brzmienia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, a w art. 1 ust. 2 po ust. 5 dodała ustępy 5a-5f.

W następstwie tej nowelizacji art. 10 ust. 5-5f u.d.p. otrzymał brzmienie:

5. Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

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.

Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej wynika, 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, przy czym zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu taki odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej, a przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio.

Ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych poddana była badaniu przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 nie zakwestionował zgodności z konstytucją tej regulacji. Wyrok TK musi być przy dokonywaniu wykładni art. 10 ust. 5a do 5e u.d.p. w jej aktualnym brzmieniu. Wskazanie w sentencji wyroku, że art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w części obejmującej art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie u.d.p. w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza że TK przesądził, że zgodna z regulacjami rangi konstytucyjnej jest tylko taka wykładnia art. 10 ust. 5a-5d i ust. 5e, która dokonywana jest w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., a więc uwzględnia treść tych przepisów.

A zatem organy stosujące art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowych kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczone są zarówno wymogiem, by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, jak również zawartymi w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii.

Wynika to z uzasadnienia wyroku TK, w którym TK wskazał, że z treści kwestionowanych przepisów nie wynika intencja ustawodawcy, by jednostki samorządu terytorialnego mogły podejmować uchwały względem dróg zastąpionych odcinkami nowo wybudowanymi bez materialnego upoważnienia ustawowego w postaci definicji dróg publicznych. Dlatego podjęcie przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie u.d.p., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, będzie każdorazowo możliwe jedynie po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłużej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej.

Ponadto w ramach tzw. kaskadowego przekazywania właściwe rady mają obowiązek - co do zasady - stosować definicje dróg publicznych w sposób negatywny, tj. muszą wykazać, że dana droga nie spełnia już definicji danej kategorii drogi. Powyższe wynika z faktu, że właściwe rady są kompetentne podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, ale w sprawie pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii, zaś skutek zaliczenia go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następować będzie *ex lege*.

Zamiarem ustawodawcy było takie ukształtowanie procedury postępowania z drogami zastąpionymi przez nowo wybudowane odcinki dróg, by doprowadzić do sytuacji w której kategoria drogi odpowiada jej funkcjom określonym w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., a rozstrzygnięcia podejmowane w tym zakresie przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego nie miały charakteru arbitralnego i nie sprowadzały się do prób przekazywania dróg za wszelką cenę "w dół", celem unikania wydatków związanych z utrzymaniem dróg i przerzucania tych wydatków na gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że ustawodawca dał możliwość Sejmikowi pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej, ale wskazał przesłanki dokonania takiego działania.

Zastosowanie trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d udp w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, 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 udp),
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

Pozbawiając drogę (odcinek drogi) kategorii drogi wojewódzkiej, Sejmik winien wykazać zatem zaistnienie przewidzianych prawem przesłanek. Jednocześnie stanowisko w tym zakresie winno znaleźć się w zaskarżonej uchwale, jej uzasadnieniu.

Podkreślić należy, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r. sygn. akt I OSK 1348/17, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej CBO SA), że chociaż w obowiązującym systemie prawnym nie został wprost wyrażony normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego, niemniej jednak brak uzasadnienia uchwały, jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ powiatu powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności (zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 240/13). W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które -sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad "dobrej legislacji" (por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45). Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że "w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący,

że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (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. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej" (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, LEX247924; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX 490933; wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, LEX 597395; wyrok NSA z dnia 1 lipca 2009 r., II OSK 400/09, LEX 555875; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009 r., II OSK 1431/09, LEX 580915; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10, LEX nr 1071215; wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 2401/13; wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., I OSK 2136/16; wyrok NSA z dnia 5 października 2018 r., I OSK 2539/17). Podkreśla się, że "żadne rozstrzygnięcie organu publicznego w demokratycznym państwie prawnym nie może być arbitralne (art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP). Im bardziej uznaniowe jest rozstrzygnięcie, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Wymóg uzasadnienia uchwały (...) wynika z zasady zaufania do państwa i zasady dobrej legislacji wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawa - art. 2 Konstytucji RP" (wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, LEX 1251758). Mając na uwadze treść art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności, a także odpowiednie regulacje wszystkich trzech ustaw samorządowych, zgodnie z którymi przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem oraz stanowisko judykatury, wg którego do istotnych naruszeń prawa w rozumieniu tych unormowań należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego- przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX 33805, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IVSA/Wa 821/05, LEX 192932), należy przyjąć, że brak sporządzenia uzasadnienia uchwały może w konkretnej sytuacji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX 490933). Zwłaszcza dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej.

A zatem również uzasadnienie uchwały podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5a udp winno zawierać szczegółowe uzasadnienie wskazujące na spełnienie przesłanek zastosowania ww. przepisu w tym utraty/braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi wojewódzkiej kryteriów uzasadniających uznawania jej za drogę wojewódzką oraz wykazanie spełnienia przesłanki proporcjonalności.

W ocenie Sądu uzasadnienie projektu zaskarżonej uchwały wymogów powyższych nie spełnia.

W uzasadnieniu, co Sąd ocenia jako prawidłowe, organ wskazał że otrzymał w 2015 r. od gmin w trybie kaskadowym, drogi gminne (byłe drogi krajowe), a także w latach 2017 -2018 od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad drogi krajowe zastąpione zrealizowanymi odcinkami dróg ekspresowych S3 i S5, w wyniku czego jako nowe drogi wojewódzkie zostały zachowane podane w uzasadnieniu projektu drogi. Sejmik wyjaśnił, że sporny odcinek drogi nie spełnia kategorii drogi wojewódzkiej. Zasadnie powołał przy tym organ art. 6 ust. 1 udp zgodnie, z którym do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1, stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa. Sejmik wykazał, że sporny odcinek nie ma już znaczenia dla województwa, nie pełni już funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa. Z uzasadnienia uchwały wynika, że w związku z zastąpieniem go przejętą drogą powiatową nr 2615D, z dniem 1 stycznia 2019 r., w ciąg nowego przebiegu DW 363 (uchwała nr XLIII/194/2018 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 29 marca 2018 r. oraz uchwała nr L/1782/18 Sejmiku z dnia 20 września 2018 r.) i przejęciem z dniem 1 stycznia 2020 r. odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 od dawnej drogi powiatowej nr 2615 D do granicy miasta Złotoryja (droga powiatowa nr 2624D) przez Zarząd Powiatu Złotoryjskiego (uchwała nr VII/31/2019 Rady Powiatu Złotoryjskiego z dnia 26 kwietnia 2019 r. oraz uchwała L/1781/18 Sejmiku z dnia 20 września 2018 r.) przedmiotowy odcinek nie stanowi już funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa.

W uzasadnieniu uchwały nie została natomiast w ogóle wyjaśniona kwestia dotycząca przesłanki proporcjonalności. Organ nie wykazał, że pozbawienie spornego odcinka drogi kategorii drogi wojewódzkiej nastąpiło z zachowaniem przesłanki proporcjonalności, o jakiej stanowi art. 10 ust. 5a udp. W tym zakresie zaskarżona uchwała (jej uzasadnienie) nie zawiera żadnych informacji, co wyklucza możliwość dokonania oceny prawidłowości, stanowiska organu, pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego.

Brak wykazania spełnienia przesłanki proporcjonalności, co słusznie zarzuciła strona w skardze, uniemożliwia ocenę legalności zaskarżonej uchwały.

Powyższej wady nie może sanować przedstawiona przez organ argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę, w której organ wskazuje na wielkości przejętych i przekazanych dróg. Jednak uzasadnienie odpowiedzi na skargę nie może zastąpić uzasadnienia uchwały. Stwierdzone braki w zakresie uzasadnienia podjętej uchwały co do spełnienia przesłanek przewidzianych przepisami oraz udokumentowanie ich spełnienia powoduje, że uchwała w sposób istotny narusza prawo.

Wobec powyższego Sąd uznał, że wadliwość, jaką dotknięta jest zaskarżona uchwała, przesądza o konieczności wyeliminowania jej z porządku prawnego, jako naruszającej w sposób istotny prawo, co powodowało konieczność uwzględnienia skargi w całości i stwierdzenia nieważności uchwały na podstawie art. 147 p.p.s.a.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a.