



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 lutego 2021 r.

Poz. 778

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 28/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak(sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Anetta Chołuj Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
Protokolant	Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 2 września 2020 r.
sprawy ze skargi Powiatu Jaworskiego
na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/317/19
w przedmiocie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 (Jawor-Jenków)
kategorii dróg wojewódzkich

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na rzecz Powiatu Jaworskiego kwotę 780 (słownie: siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Powiatu Jaworskiego (dalej: strona, skarżący, Powiat) jest uchwała z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/317/19 (dalej: uchwała) Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (dalej: Sejmik, organ) w sprawie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 Jawor-Jenków 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: u.s.w.) 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 u.d.p.). W § 1 uchwały postanowiono, że pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich odcinek drogi wojewódzkiej nr 363 relacji Jawor (droga wojewódzka nr 374)- droga wojewódzka nr 345 koło miejscowości Jenków, o długości 14 790 m. W § 2 uchwały przewidziano, że odcinek drogi wskazany w § 1 przekazuje się: 1) Zarządowi Powiatu Jaworskiego na odcinku od Jawora (droga wojewódzka nr 374) do drogi wojewódzkiej nr 345 koło miejscowości Jenków - odcinki drogi wojewódzkiej nr 363 przebiegające w granicach powiatu jaworskiego, na terenie gmin: Jawor Mściwojów i Wądroże Wielkie, o łącznej długości 12 417 m, 2) Zarządowi Powiatu Średzkiego na odcinku od Jawora (droga wojewódzka nr 374) do drogi wojewódzkiej nr 345 koło miejscowości Jenków - odcinki drogi wojewódzkiej nr 363 przebiegające w granicach powiatu średzkiego na terenie gminy Udanin, o łącznej długości 2 373 m., 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. 7292.

Zaskarżając tę uchwałę w całości, Powiat zarzucił naruszenia przepisów prawa materialnego: art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w zw. art. 6a ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, art. 7 Konstytucji RP.

W związku z tak sformułowanymi zarzutami, strona wniosła o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Sejmiku
- 2) zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi strona przytoczyła treść zaskarżonej uchwały, i przywołała jej uzasadnienie, w którym podano decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, udzielającą zezwolenia na użytkowanie drogi ekspresowej S3 na odcinku od węzła Jawor Południe do węzła Bolków oraz podano, że przedmiotowy odcinek drogi wojewódzkiej nie łączy ze sobą miast, nie spełnia wymogów techniczno-funkcjonalnych stawianych drogom wojewódzkim oraz nie stanowi istotnej funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa. Z uwagi na powyższe, droga ta została sklasyfikowana funkcjonalno- technicznie jako marginalna droga wojewódzka.

Dalej Powiat omówił przepisy u.d.p. – art. 10 ust. 5, ust. 5a- 5d i przepisy ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego badającego zgodność przepisów ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych ((TK) z 26 maja 2015 r. sygn. KP 2/13.) Argumentował, że stosownie do art. 7 Konstytucji RP organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta wiąże się z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP - zasadą zaufania do państwa. W ocenie skarżącego działania Sejmiku Województwa noszą znamiona arbitralności i nie można ich powiązać z działaniem na podstawie prawa, stąd nie zasługują na ochronę. Strona wyjaśniła, że organ decydując o zastosowaniu w sprawie art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych zobowiązany był do dokładnego, rzetelnego uzasadnienia podjętej uchwały. Uzasadnienie uchwały podejmowanej w tym trybie powinno zawierać szczegółowe przesłanki zastosowania tego przepisu, tj. braku spełnienia przez przekazywany odcinek drogi kryteriów uzasadniających uznawanie jej za drogę wojewódzka; uzasadnienie skarżonej uchwały nie tylko nie zawiera materialnoprawnych przesłanek rozstrzygnięcia poprzez nawiązanie do art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, ani wskazania przesłanek, na podstawie których Sejmik ustalił, że przedmiotowy odcinek drogi utracił cechy uzasadniające dalsze uznawanie

tej drogi za drogę wojewódzką, ale przeczy ustaleniom zawartym w „Planie rozwoju sieci drogowej województwa dolnośląskiego do roku 2020 w zakresie dróg wojewódzkich”, zatwierdzonym uchwałą przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego. W opinii skarżącego ustawodawca przyznając Sejmikowi możliwość pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej wskazał przesłanki takiego działania. Obowiązek wykazania, czy faktycznie wystąpiły okoliczności umożliwiające pozbawienia drogi kategorii wojewódzkiej w drodze stosownej uchwały, ciąży na organie uchwałodawczym; organ winien wykazać zaistnienie wszystkich obligatoryjnych przesłanek, zawartych w prawie materialnym, w odniesieniu do odcinka drogi, której dotyczy uchwała. Zdaniem skarżącego, Sejmik nie spełnił tego wymogu.

W treści skargi Powiat odwołał się do orzecznictwa sądów administracyjnych, tj. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 września 2016 sygn. akt III Wr 359/16. Dodatkowo wskazał, że Sejmik Województwa Dolnośląskiego w dniu 20 września 2018 r. podjął uchwałę nr L/1781/18 w sprawie pozbawienia dróg i odcinków dróg kategorii dróg wojewódzkich; w załączniku do uchwały stanowiącym wykaz dróg w punkcie 11 ujęto odcinek drogi wojewódzkiej nr 374 od skrzyżowania z drogą krajową nr 3 w m. Jawor do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 363 w m. Jawor, a w punkcie 12 wymieniony jest odcinek drogi wojewódzkiej nr 374 od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 363 w m. Jawor do węzła Jawor Wschód drogi ekspresowej S3. Zatem Sejmik, bez stosownego - wymaganego prawem 30 dniowego uprzedzenia Zarządu Powiatu - podjął już raz uchwałę o pozbawieniu tego odcinka drogi kategorii drogi wojewódzkiej; w Biuletynie Informacji Publicznej (w zakładce uchwały sejmiku) brak jest uchwały uchylającej uchwałę nr L/1781/18. W konsekwencji zaznaczył, że Sejmik dwukrotnie orzekł w tej samej sprawie.

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. Sejmik wskazał, że NSA w wyroku wyjaśnił, że zaliczenie odcinków dróg do kategorii dróg wojewódzkich w związku z wybudowaniem nowej drogi krajowej lub przekazaniem go przez gminy w drodze stosownej uchwały może uruchomić "kaskadowy" mechanizm przekazywania "zbędnych" dróg wojewódzkich przez samorząd województwa danemu powiatowi.

Organ wyjaśnił, 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 31,155 km dróg więcej niż przekazało kaskadowo. Wyjaśnił organ, że w uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano wykaz uchwał gmin i pozwolenia 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 u.d.p. z mocy prawa przewiduje, że dany odcinek staje się drogą kategorii powiatowej.

Z tego powodu nie zgadza się z twierdzeniem skarżącego, że pozbawienie w trybie art. 10 ust. 5a u.d.p. kategorii drogi wojewódzkiej możliwe jest w sytuacji gdy zachodzą przesłanki dla skategoryzowania tego odcinka jako drogi powiatowej, Zatem wystarczającym jest stwierdzenie nie spełniania funkcji drogi wojewódzkiej. Zdaniem organu odcinek drogi wojewódzkiej nr 363 od obecnej drogi wojewódzkiej nr 374 w Jaworze do drogi wojewódzkiej nr 345 koło miejscowości Jenków, o długości 14 790 m przestał spełniać swoją funkcję po wybudowaniu drogi ekspresowej S3, wobec powyższego zasadnym jest „skrócenie” drogi wojewódzkiej nr 363 do drogi wojewódzkiej nr 365 koło miejscowości Jawor, ponieważ przekazywany „kaskadowo” odcinek drogi wojewódzkiej nr 363 nie łączy miast, a połączenie Jawora z drogą ekspresową S3 następuje poprzez trzy węzły - Jawor Północ (nowa droga wojewódzka bez numeru - „dawna” droga krajowa nr 3), Jawor Wschód droga wojewódzka nr 374 i Jawor Południe (nowa droga wojewódzka bez numeru - „dawna” droga krajowa nr 3), a połączenie z autostradą A4 zapewnia droga ekspresowa S3 i nowa droga wojewódzka bez numeru - „dawna” droga krajowa nr 3). Ponadto uwzględniając „kaskadowe” przekazanie odcinka drogi wojewódzkiej nr 374 (odcinek od drogi wojewódzkiej bez numeru - „dawna” droga

krajowa nr 3 do węzła Jawor Wschód), przedmiotowy odcinek drogi wojewódzkiej nr 363 rozpoczynałby się na drodze niższej kategorii, co wyklucza dodatkowo (poza pozostałymi uwarunkowaniami) kategorię dróg wojewódzkich, zgodnie z ogólnymi zasadami kształtowania sieci drogowej.

Sejmik podkreślił, że "Kaskadowy" mechanizm przekazywania dróg może być zastosowany gdy:

1. samorząd województwa otrzymał drogi lub odcinki dróg, które zostały zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich na podstawie: a. uchwały rady gminy podjętej w myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca) lub, b. art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: u.d.p.), czyli odcinki dróg krajowych zastąpione nowo wybudowanymi odcinkami z chwilą oddania ich do użytkowania;

2. drogi lub odcinki dróg nie spełniają wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.),

3. drogi lub odcinki dróg wojewódzkich przeznaczone do pozbawienia tej kategorii "kaskadowo" są o proporcjonalnej długości do dróg i odcinków dróg otrzymanych przez samorząd województwa i zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich,

4. zarząd województwa poinformował właściwy zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały o „kaskadowym” przekazaniu drogi, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (art. 10 ust. 5b u.d.p.). W opinii organu w przypadku przedmiotowej uchwały zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki jw. (w tym przesłanki z pkt 1 osobno dla dróg otrzymanych w roku 2015 - pkt 1a i osobno dla pozostałych otrzymanych dróg w latach kolejnych - pkt 1b).

Organ pismem z 18 czerwca 2020 r. załączył uchwałę nr XVIII/471/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIII/317/19 w sprawie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 (Jawor-Jenków) kategorii dróg wojewódzkich.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnić na wstępie trzeba, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 2 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 216 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. z 2019 r. poz. 2167 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.). Kontroli tej Sąd dokonuje według stanu prawnego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały – aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm., dalej: u.s.w.), 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 uchylono obowiązki 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).

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. Przesłanka uprawniająca do stwierdzenia nieważności uchwały jest więc także naruszenie przepisów prawa materialnego, wskazanych w tych przepisach przesłanek pojęcia stosownej uchwały.

Na wstępie wskazać trzeba, że uchwały sejmiku województwa o pozbawieniu kategorii odcinka drogi wojewódzkiej na podstawie art. 10 ust. 5a w związku z art. 6 ust. 1 u.d.p. mają charakter aktów prawa miejscowego. Pozbawienie drogi kategorii dróg wojewódzkich jest aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne, ponieważ uchwały sejmiku województwa o pozbawienie drogi kategorii dróg wojewódzkich nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie. Są aktami wielokrotnego stosowania i obowiązują aż do ich uchylenia lub zmiany. Są też aktami abstrakcyjnymi, dlatego mogą być wielokrotnie stosowane, a ich adresatem może być ktoś teraz lub w przyszłości.

Godzi się dodatkowo podkreślić, że 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.

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).

Zgodnie z 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 zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Utrwalonym w orzecznictwie jest stanowisko, że naruszenie interesu prawnego j.s.t. nie może mieć charakteru przyszłego i niepewnego, ale powinno być ono realne i aktualne w chwili podjęcia niezgodnej z prawem uchwały i wystąpienia jej skutków. Naruszenie musi więc powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej j.s.t. konkretnych uprawnień albo następstwo w postaci nałożenia konkretnych obowiązków (por. zamiast wielu wyrok NSA z 20 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 2019/06, Lex nr 325285; wyrok WSA w Lublinie z 17 listopada 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 410/11, Lex nr 1154220).

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.

Przypomnienia wymaga, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała nr XIII/317/19 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 (Jawor - Jenków) kategorii dróg wojewódzkich. Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 pkt 20 u.s.w. oraz art. 10 ust. 5a u.d.p. W § 1 uchwały Sejmik postanowił, że odcinek drogi wojewódzkiej nr 363 relacji: Jawor (droga wojewódzka nr 374) - droga wojewódzka nr 345 koło miejscowości Jenków, o długości 14 790 m, pozbawiony zostaje kategorii dróg wojewódzkich. W § 2 wskazano, że odcinek drogi wskazany w § 1 przekazany zostaje: Zarządowi Powiatu Jaworskiego na odcinku od Jawora (droga wojewódzka nr 374) do drogi wojewódzkiej nr 345 koło miejscowości Jenków – odcinki drogi wojewódzkiej nr 363 przebiegające w granicach Powiatu Jaworskiego, na terenie gmin: Jawor Mściwojów i Wądroże

Wielkie, o łącznej długości 12 417 m (§ 2 pkt 1), zarządowi Powiatu Średzkiego na odcinku od Jawora (droga wojewódzka nr 374) do drogi wojewódzkiej nr 345 koło miejscowości Jenków – odcinki drogi wojewódzkiej nr 363 przebiegające w granicach powiatu Średzkiego na terenie Gminy Udanin, o łącznej długości 2 373m. (§ 2 pkt 2). W myśl § 3 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.

Ponownie podkreślić należy, że Sejmik uchwalając sporny akt powołał się na art. 10 ust. 5a u.d.p.

Obecne brzmienie przepisu art. 10 ust. 5a u.d.p. zostało wprowadzone ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 870; dalej powoływanej jako ustawa zmieniająca). W ustawie zmieniającej zawarto również przepisy przejściowe, tj. art. 2 ust. 1, zgodnie z którym 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 u.d.p. w brzmieniu dotychczasowym. W myśl tego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. stanowił (w okresie od 9 grudnia 2003 r. do 8 lipca 2015 r.), że odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania, zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Natomiast stosownie do 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 u.d.p., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, stosuje się odpowiednio.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy zmieniającej art. 10 ust. 5 otrzymuje 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.”.

W następstwie tej nowelizacji (art. 1 ust. 2 ustawy zmieniającej) art. 10 ust. 5a-5f u.d.p. otrzymał brzmienie:

„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.”.

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 dłuższej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej. 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. Innymi słowy przyjęte rozwiązania powinny umożliwiać osiągnięcie właściwej alokacji odcinków dróg między jednostki samorządowe zgodnie z przyjmowanym konsekwentnie od wielu lat przez ustawodawcę kryterium funkcji i znaczenia drogi w sieci dróg.

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 u.d.p., wymagało spełnienia łącznie następujących przesłanek:

1. droga została zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej wobec zastąpienia odcinka drogi krajowej nowo wybudowanym odcinkiem drogi i oddania go do użytkowania w myśl art. 10 ust. 5 u.d.p.,
2. droga nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.),
3. odcinek drogi wojewódzkiej przeznaczony do pozbawienia jej kategorii jest o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej zastąpionym nowo wybudowanym odcinkiem drogi, pozbawionym dotychczasowej kategorii, zaliczonym do kategorii drogi wojewódzkiej,
4. poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Pozbawiając drogę (odcinek drogi) kategorii drogi wojewódzkiej, Sejmik powinien wykazać zatem zaistnienie przewidzianych prawem przesłanek. Jednocześnie stanowisko w tym zakresie powinno 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 CBOSA), 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 szczególny 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 u.d.p. powinno 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. Ciężar należytego wykazania, że przesłanki te zostały spełnione spoczywa na sejmiku województwa, a miejscem, w którym się to ma odbyć

jest uzasadnienie uchwały. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się przy tym powszechny pogląd o konieczności wykazywania w uzasadnieniach projektów uchwał, jakimi przesłankami kierował się organ samorządu terytorialnego podejmując określone działania legislacyjne. Zgodnie bowiem z zasadą prawidłowej i rzetelnej legislacji, w sytuacji, gdy organ samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nakłada na obywateli określony obowiązek, w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił temu organowi margines swobody, w stosownym uzasadnieniu projektu uchwały właściwy organ powinien przedstawić argumenty, odwołujące się do kryteriów ustawowych, przemawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań.

Sąd stwierdza, że w aktach sprawy brak jest uzasadnienie zaskarżonej uchwały. Tym samym nie wiadomo jakimi powodami kierował się organ pozbawiając odcinka drogi wojewódzkiej nr 363 (Jawor-Jenków) kategorii dróg wojewódzkich.

Powyższej wady nie może sanować przedstawiona przez organ argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę. Uzasadnienie odpowiedzi na skargę nie może zastąpić uzasadnienia uchwały. Podobnie dołączona uchwała nr XVIII/471/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIII/317/19 w sprawie pozbawienia drogi wojewódzkiej nr 363 (Jawor – Jenków) kategorii dróg wojewódzkich, bowiem przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sąd jest uchwała z 28 listopada 2019 r. nr XIII/317/19. Kwestionowana uchwała niewątpliwie przez okres w jakim obowiązywała w pierwotnej wersji wywołała skutki prawne. Przypomnienia wymaga, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia są dalej idące, niż uchylenie uchwały wywierające skutki od daty uchylenia.

Dlatego uchylenie czy zmiana uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego skargą na tę, ponieważ sąd ten posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia (*ex tunc*). Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1571/12; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 355/14 i powołane tam orzecznictwo).

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.