



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 4023

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 887/22**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 28 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Asesor WSA

Andrzej Nikiforów  
Kamila Paszowska – Wojnar  
Anna Kuczyńska – Szczytkowska (sprawozdawca)

Protokolant

Referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 28 marca 2023 r.  
sprawy ze skargi Powiatu Zgorzeleckiego  
na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego  
z dnia 24 marca 2022 r., nr XLV/887/22  
w przedmiocie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 357 w granicach powiatu  
zgorzeleckiego kategorii drogi wojewódzkiej

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Sejmiku Województwa Dolnośląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Powiatu Zgorzeleckiego (dalej: strona skarżąca, Powiat) jest uchwała z dnia 24 marca 2022 r. nr XLV/887/22 (dalej: uchwała) Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (dalej: Sejmik, organ) w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 357 w granicach powiatu zgorzeleckiego kategorii drogi wojewódzkiej.

Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządnie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 i 583, dalej: u.s.w.) oraz art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 i 1595 oraz z 2022 r., poz. 32 i 655, ze zm., dalej u.d.p.). W § 1 uchwały postanowiono, że z dniem 1 maja 2022 r. pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich następujące odcinki drogi wojewódzkiej nr 357 (o łącznej długości 3 087 m) relacji: granica państwa PL-D Radomierzyce/Hagenwerden - Radomierzyce - droga wojewódzka nr 352, długości 1 143 m - (dalej nieciągłość po drodze wojewódzkiej nr 352 do Kolonii Osiek Łużycki) - Kolonia Osiek Łużycki - droga wojewódzka nr 355, długości 1 944 m, określone na mapie poglądowej - załącznik nr 1, stanowiący integralną część uchwały. W § 2 uchwały przewidziano, że odcinki drogi wskazane w § 1 zostają zaliczone do kategorii drogi powiatowej. W § 3 uchwały wskazano, że uzasadnienie pozbawienia kategorii drogi, o której mowa w § 1 zawiera załącznik nr 2 do niniejszej uchwały, stanowiący jej integralną część. Zgodnie z § 4 bilans przekazywania dróg w trybie 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w latach 2015-2022 określający długości dróg otrzymanych i przekazanych przez Województwo Dolnośląskie zawiera załącznik nr 3 do uchwały, stanowiący jej integralną część. Wykonanie niniejszej uchwały powierzono Zarządowi Województwa Dolnośląskiego (§ 5). § 6 uchwały stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Uchwała została ogłoszona tamże w dniu 30 marca 2022 r. pod poz. 1687.

Zaskarżając tę uchwałę w całości, Powiat wniósł o: 1) stwierdzenie jej nieważności; 2) orzeczenie kosztów postępowania wg norm przepisanych; 3) rozpoznanie skargi z pominięciem rozprawy. Zarzucił, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych poprzez bezpodstawne pozbawienie kategorii dróg wojewódzkich, odcinków dróg wskazanych w tej uchwale i zaliczenie ich do kategorii dróg powiatowych. Powiat zwrócił uwagę na lakoniczność uzasadnienia uchwały. Podkreślił, że uzasadnienie nie zawiera żadnych szczegółowych odniesień do treści wskazanego przez organ rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. W ocenie strony skarżącej nie można więc ocenić prawdziwości/nieprawdziwości tezy o tym, iż rzekomo przekazywane odcinki dróg nie spełniają wymogów techniczno - funkcjonalnych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury a szczególnie droga nr 355. Nie są podane żadne parametry techniczne przekazywanych odcinków, brak wskazań w zakresie ich stanu technicznego oraz typu umieszczonych tam urządzeń drogowych i ich znaczenia dla potrzeb ruchu drogowego o znacznym natężeniu jaki się tymi drogami odbywa. Ponadto – zdaniem Powiatu – teza, zgodnie z którą przekazane odcinki nie pełnią istotnej funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa jest całkowicie nieweryfikowalna. Nieadekwatne do stanu faktycznego sprawy jest również wskazanie, że przekazane odcinki dróg nie łączą miast. Powiat podkreślił, że odcinki wchodzące w skład drogi 357 są odcinkami o znaczeniu strategicznym dla Państwa Polskiego, na terenie przygranicznym, w skład tej drogi (nr 357) wchodzi most graniczny na Nysie Łużyckiej w gm. Zgorzelec (granica Polska - Niemcy). Powiat podkreślił, że tragiczna w skutkach majątkowych i osobowych powódź z 2010 r., która wystąpiła na terenie powiatu zgorzeleckiego, wykazała okoliczność wyjątkowej istotności szczególnie drogi nr 357 dla funkcjonowania dostaw pomocy dla zalanych terenów na potrzeby wojska, straży pożarnej oraz obrony cywilnej. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały całkowicie pomija te okoliczności, bagatelizując znaczenie przekazywanych odcinków dla komunikacji na terenach przygranicznych, których charakter i znaczenie strategiczne może przyjąć poziom nieprzewidywalny biorąc pod uwagę sytuację za wschodnią granicą Polski.

Strona skarżąca wskazała ponadto, że na stronie pierwszej uzasadnienia odniesiono się do drogi 357 (akapit pierwszy od dołu strony). W uzasadnieniu do uchwały strona przeciwna w ogóle nie odnosi się do drogi 352.

W zakresie drogi 355 odniesienie jest ogólne, jako wtrącenie do ustaleń dotyczących drogi 357 (w/w akapit pierwszy od dołu) przy czym nawet w tym zakresie strona przeciwna wskazuje, iż droga 355 spełnia parametry drogi wojewódzkiej (ostatnia linijka tekstu pierwszej strony uzasadnienia oraz pierwsze dwie linijki tekstu uzasadnienia na drugiej stronie uzasadnienia). Ponadto sama strona przeciwna na stronie nr 2 uzasadnienia wskazuje, iż konsultacje z powiatem zgorzeleckim były prowadzone wyłącznie w zakresie odcinków drogi 357. Powiat podkreślił, że tytuł uchwały wskazuje wyłącznie na jedną drogę tj. nr 357, zaś § 1 Uchwały wprost wskazuje, iż przedmiotem uchwały były docinki trzech dróg tj.: 1) odcinki drogi wojewódzkiej nr 357 (o łącznej długości 3 087 m) relacji: granica państwa PL-D Radomierzyce/Hagenwerder - Radomierzyce; 2) droga wojewódzka nr 352, długości 1 143 m - (dalej nieciągłość po drodze wojewódzkiej nr 352 do Kolonii Osiek Łużycki) - Kolonia Osiek Łużycki; 3) droga wojewódzka nr 355, długości 1 944 m. Strona skarżąca wskazała również, że do tej pory organ wykonawczy Samorządu Województwa Dolnośląskiego nie przekazał na jej rzecz dokumentów umożliwiających zarządzanie przejętymi odcinkami dróg publicznych oraz oceny technicznej i prawnej możliwości uznania, iż przekazane odcinki dróg mogą stanowić drogi powiatowe.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie i ustalenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu podkreśliła, że przedmiotem zaskarżonej uchwały są wyłącznie dwa odcinki drogi nr 357 - o łącznej długości 3 087 m i relacji: 1) granica państwa PL-D Radomierzyce /Hagenwerder - Radomierzyce - droga wojewódzka nr 352, długości 1143 m - (dalej nieciągłość po drodze wojewódzkiej nr 352 do Kolonii Osiek Łużycki), 2) Kolonia Osiek Łużycki - droga wojewódzka nr 355, długości 1 944 m, określone również na mapie poglądowej, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały. Ponadto, bilans przekazywania dróg w latach 2015 - luty 2022, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały nie uwzględnia dróg wojewódzkich nr 352 i 355, na które wskazuje skarżący. Opis odcinków i ich długości, ujęte w § 1 uchwały, wynikają z nieciągłości przebiegu drogi wojewódzkiej nr 357 - po drodze wojewódzkiej nr 352 do Kolonii Osiek Łużycki. Odnosząc się do kwestii merytorycznych poruszonych w skardze Sejmik wskazał, że należy uwzględnić wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 5 stycznia 2018 r. (sygn. akt I OSK 127/17) dotyczący uchwały nr XVI/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich. Z wyroku tego wynika, że sejmik województwa może podjąć uchwałę o pozbawieniu kategorii drogi wojewódzkiej, jeżeli odcinek ten nie spełniał definicji drogi wojewódzkiej określonej w art. 6 ust. 1 u.d.p. w obecnym brzmieniu i jest to wystarczającą przesłanką do podjęcia przedmiotowej uchwały. Organ dodał, że zgodnie z obowiązującym przepisami w trybie „kaskadowego” przekazywania dróg, nie ma obowiązku wykazywania, że pozbawiany dotychczasowej kategorii odcinek nie spełnia technicznych warunków, a jedynie należy wykazać brak spełnienia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.). Sejmik wskazał, że uzasadnienie do pozbawienia odcinków objętych uchwałą dotyczy wyłącznie drogi wojewódzkiej nr 357, stąd brak w nim odniesienia do dróg wojewódzkich nr 352 i 355. Przywołany numer drogi 355 w uzasadnieniu stanowi jedynie dokładny opis relacji (przebiegu) pozbawianego dotychczasowej kategorii odcinka. Sejmik podkreślił, że przepisy u.d.p nie wiążą kategorii danej drogi z natężeniem ruchu czy innymi parametrami, w tym np. technicznymi, zatem na kategorię drogi nie mają wpływu przesłanki określone w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (obowiązujących w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały), stosowane przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych (§ 2 ust. 1 ww. rozporządzenia). Przekazane odcinki dróg nie stanowią połączenia między miastami, co ilustruje załącznik nr 1 do uchwały oraz na podstawie przeprowadzonej (m.in. na potrzeby podjęcia uchwały) analizy istniejącej sieci drogowej dróg wojewódzkich – nie mają znaczenia dla województwa. Sejmik wskazał, że w świetle ustawy o drogach publicznych droga o znaczeniu obronnym jest drogą publiczną lub jej odcinkiem, wyznaczonym w okresie pokoju, przewidzianą do wykorzystania w czasie pokoju, kryzysu lub wojny do wykonywania przewozów istotnych dla obronności państwa oraz zobowiązań sojusznicznych. Pełnienie tej funkcji możliwe jest również jako odcinki drogi publicznej - powiatowej lub nawet gminnej.

Organ wskazał, że Zarząd Województwa Dolnośląskiego pismem z dnia 18 stycznia 2022 r. (z potwierdzeniem otrzymania przez Powiat Zgorzelecki zawiadomienia poprzez platformę e-puap w dniu 18 stycznia 2022 r.) poinformował Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego o zamiarze podjęcia przedmiotowej uchwały (na co najmniej 30 dni przed jej podjęciem). Powyższym zawiadomieniem nie zostały objęte drogi wojewódzkie nr 352 i 355, których przywołanie wynikało z konieczności dokładnego określenia relacji (przebiegu) odcinków pozbawianych kategorii drogi wojewódzkiej nr 357.

Sejmik zauważył, że przepisy prawa, w tym ustawa o drogach publicznych, w żaden sposób nie regulują kwestii przekazania dokumentacji odcinków pozbawionych dotychczasowej kategorii, nie wskazując zarówno terminu przekazania dokumentacji, jak i w ogóle konieczności jej przekazania czy też nie wiążą jej z procesem przekazywania drogi.

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

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2022 r. poz. 2492 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. 2023 r. poz. 259 ze zm., zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach 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. 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.

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.).

Zgodnie z art. 82 ust. 1 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 u.s.w.).

Stosownie natomiast do art. 82c ust. 1 u.s.w., 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 u.s.w., nie stwierdza się nieważności uchwały organu samorządu województwa po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 81, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego. W takiej sytuacji, jeżeli istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem (art. 83 ust. 2 u.s.w.).

Jak stanowi art. 90 ust. 1 u.s.w. 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.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecnictwie 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; brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści; niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały; naruszenie procedury podejmowania uchwał. Przesłanką uprawniającą do stwierdzenia

nieważności uchwały jest więc także naruszenie przepisów prawa materialnego i wskazanych w tych przepisach przesłanek podjęcia stosownej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została skutecznie zaskarżona. Strona skarżąca 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 jest uchwała Sejmiku nr XLV/887/22 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 357 w granicach powiatu zgorzeleckiego kategorii drogi wojewódzkiej. Została ona podjęta na podstawie art. 18 ust. 20 u.s.w. oraz art. 10 ust. 5a u.d.p.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870; dalej: ustawa zmieniająca), rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy (tj. 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. Zgodnie z brzmieniem dotychczasowym tego przepisu, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Natomiast zgodnie z 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.

Z powyższego wynika, że odcinki dróg, które zostały zaliczone do kategorii drogi gminnej w trybie art. 10 ust. 5 ustawy w brzmieniu przed zmianą, mogły w trybie ustawy zmieniającej zostać pozbawione kategorii drogi gminnej i zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich, w drodze stosownej uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei do tych dróg mogły zostać zastosowane odpowiednio przepisy art. 5 ust. 5a-5d u.d.p.

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 5a – 5d u.d.p., w brzmieniu z dnia podjęcia zaskarżonej uchwały, 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 (art. 10 ust. 5a). Zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (art. 10 ust. 5b). 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 (art. 10 ust. 5c). 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 (art. 10 ust. 5d).

W tym miejscu Sąd stwierdza, że całkowicie podziela stanowisko wyrażone w prawomocnym wyroku WSA we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 359/16 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA), którym stwierdzono nieważność załącznika nr 3 do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2015 r., poz. 5410). NSA wyrokiem w sprawie IOSK 127/17 (CBOSA) oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA we Wrocławiu. Poniżej Sąd przytoczy fragmenty uzasadnienia wyroku WSA, zawierające argumentację, którą należy odnieść do realiów niniejszej sprawy.

Trzeba wskazać, że celem dokonanej zmiany u.d.p., wprowadzonej ustawą zmieniającą, było przede wszystkim uchylene dotychczasowego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p., zgodnie z którym 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 możliwość przekazania dróg zaliczonych z mocy prawa do dróg gminnych i zaliczenia ich do kategorii dróg wojewódzkich. Ponadto wprowadziła swego rodzaju mechanizm „kaskadowego” przekazywania dróg nabytych z mocy prawa i zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich oparty na rozstrzygnięciach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wyższych szczebli, na mocy których wskazany odcinek drogi może zostać zaliczony do kategorii drogi powiatowej lub gminnej.

W konsekwencji odcinki dróg, które zostały zaliczone do kategorii drogi gminnej w trybie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu przed zmianą, mogły w trybie ustawy zmieniającej zostać pozbawione kategorii drogi gminnej i zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich. Następnie drogi te, w ramach „mechanizmu kaskadowego”, w drodze stosownej uchwały Sejmiku województwa mogły zostać pozbawione kategorii drogi wojewódzkiej i przekazane do właściwego Powiatu.

Niewątpliwie, przy zastosowaniu powyższego mechanizmu, pozbawienie dróg kategorii drogi wojewódzkiej możliwe było w ramach kręgu dróg wcześniej przekazanych, w konsekwencji stosowanej uchwały rady gminy. Ustawa zmieniająca stwarzała podstawę do uchwał jednostek samorządu terytorialnego o charakterze wykonawczym do ustawy o drogach publicznych, podejmowanych wyłącznie w stosunku do dróg spełniających przesłanki ustawowe - dróg zastąpionych drogami nowo wybudowanymi, przekazanych przez gminy, nie zaś dróg dowolnie wybranych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z dnia 26 maja 2015r, sygn. akt KP 2/13, w którym Trybunał rozpatrywał konstytucyjność art. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy zmieniającej). Brak jest zatem możliwości pozbawienia dotychczasowej kategorii również innych odcinków dróg na obszarze władania danego zarządcy drogi. Wskazać należy, że we wskazanym wyżej wyroku Trybunał stwierdził, że Sejmik województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz wyroku TK wynika, że w omawianym trybie wynikającym z art. 10 ust. 5a – 5d u.d.p., Sejmik województwa może w drodze uchwały pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej zarówno drogi wojewódzkie (odcinki tych dróg) o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5 (tj. do odcinka drogi krajowej zastąpionego nowo wybudowanym odcinkiem drogi, który z chwilą oddania go do użytkowania został zaliczony do dróg wojewódzkich), jak i drogi wojewódzkie (odcinki tych dróg), o proporcjonalnej długości do odcinka drogi, zaliczonej wcześniej do kategorii dróg gminnych w trybie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, która została następnie pozbawiona kategorii drogi gminnej i zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej w drodze stosownej uchwały rady gminy w związku z art. 2 ustawy zmieniającej. W przypadku pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich tych ostatnich dróg należy uwzględnić treść wyroku TK, co oznacza, że uchwała w tej mierze może być podjęta wyłącznie z uwzględnieniem tych dróg (odcinków dróg), które zostały przekazane przez gminy w drodze uchwały rad gmin, nie zaś dróg (odcinków dróg) dowolnie wybranych przez organy. Jak wskazał NSA w wyroku wydanym w sprawie I OSK 127/17, jedynie w odniesieniu do takiego odcinka drogi wojewódzkiej, pozbawionego wcześniej w drodze uchwały rady gminy kategorii drogi gminnej, przepisy art. 10 ust. 5a-5d stosuje się odpowiednio.

Zatem mając wcześniejsze ustalenia na względzie, uznać należy, że zastosowanie trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d u.d.p., wymagało spełnienia łącznie następujących przesłanek:

1. droga została zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie 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 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.

Z kolei zastosowanie trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d u.d.p. 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 u.d.p.),
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.

Ustawodawca dając więc możliwość Sejmikowi pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej, wyznaczył w tej materii pewne granice, wskazał przesłanki dokonania takiego działania, a tym samym wykazania, czy faktyczne wystąpiły zdarzenia umożliwiające w drodze uchwały pozbawianie drogi kategorii wojewódzkiej. Pozbawiając więc wskazane drogi kategorii drogi wojewódzkiej, Sejmik winien wykazać zaistnienie powyższych przesłanek zawartych w prawie materialnym, że wystąpiły one w odniesieniu do drogi wymienionej w treści zaskarżonej uchwały. Stanowisko w tym zakresie winno znaleźć się w zaskarżonej uchwale, w jej uzasadnieniu.

Jak wskazano w orzecznictwie, w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, iż władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego - zasadą zaufania do państwa (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. Wymóg działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, rodzi po stronie organów władzy publicznej obowiązek motywowania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek motywowania uchwał organów samorządowych jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, CBOSA).

W rozpatrywanej sprawie uchwała w § 1 stanowi, że z dniem 1 maja 2022 r. pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich następujące odcinki drogi wojewódzkiej nr 357 (o łącznej długości 3 087 m) relacji: granica państwa PL-D Radomierzyce/Hagenwedrden - Radomierzyce - droga wojewódzka nr 352, długości 1 143 m - (dalej nieciągłość po drodze wojewódzkiej nr 352 do Kolonii Osiek Łużycki) - Kolonia Osiek Łużycki - droga wojewódzka nr 355, długości 1 944 m, określone na mapie poglądowej - załącznik nr 1, stanowiący integralną część uchwały.

W uzasadnieniu do uchwały (załącznik nr 2) wskazano, że w sprawie zastosowanie mają przepisy art. 10 ust. 5, 5a i 5b, w związku z art. 6 ust. 1 u.d.p. oraz art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, które umożliwiają zastosowanie tzw. „kaskadowego” mechanizmu przekazywania dróg.

Następnie wskazano, że Województwo Dolnośląskie otrzymało więcej kilometrów dróg niż przekazało w ramach tzw. „kaskadowego” przekazywania dróg oraz „normalnej” procedury zmiany kategorii drogi, czym wypełnia ustawowy wymóg w zakresie proporcjonalności. Dodano, że szczegółowe długości dróg i odcinków dróg oraz bilans otrzymanych oraz przekazanych w ramach tzw. „kaskadowego” przekazywania dróg i przekazanych w ramach „normalnej” procedury zmiany kategorii dróg przedstawia załącznik nr 3 do uchwały. Zauważono, że proponowane w ramach proporcjonalnego pozbawienia dotychczasowej kategorii odcinki drogi wojewódzkiej nr 357: - nie łączą ze sobą miast i nie mają znaczenia dla województwa (art. 6 ust. 1 uodp), - nie spełniają wymogów techniczno-funkcjonalnych stawianych drogom wojewódzkim; zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, odcinek Kolonia Osiek Łużycki - droga wojewódzka nr 355 spełnia tylko warunki wymagane dla klasy technicznej dojazdowej - D, czyli poniżej wymaganej minimalnej klasy technicznej dla dróg wojewódzkich (zbiorczej - Z), - nie pełni istotnej funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa. Podkreślono, że procedura przekazania przedmiotowych odcinków drogi wojewódzkiej nr 357 w granicach powiatu zgorzeleckiego - spełnia wymogi art. 10 ust. 5a u.d.p., a Zarząd Województwa Dolnośląskiego zgodnie z art. 10 ust. 5b u.d.p. poinformował Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego o zamiarze podjęcia przedmiotowej uchwały (co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem).

W ocenie Sądu, w zakresie wymienionych przesłanek pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej w trybie określonym w art. 10 ust. 5a - 5d u.d.p., na podstawie tak sformułowanego uzasadnienia uchwały nie sposób stwierdzić, czy spełniona została przesłanka dotycząca rodzaju otrzymanych wcześniej dróg. Brak jest możliwości stwierdzenia, czy spełniono przesłankę dotyczącą zaliczenia drogi otrzymanej do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie uchwały rady gminy podjętej w myśl art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, z uwzględnieniem treści wyroku TK z dnia 26 maja 2015 r, sygn. akt KP 2/13. Tym samym, w zaskarżonej uchwale brak jest wykazania i udokumentowania, czy przedmiotowe odcinki drogi pozbawiane kategorii drogi

wojewódzkiej zostały wcześniej zastąpione drogami nowo wybudowanymi i zaliczonymi do kategorii drogi gminnej, zgodnie z art. 10 ust. 5 w wersji przed zmianą u.d.p., a następnie pozbawionymi kategorii drogi gminnej w trybie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, czy też droga została zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w nowym brzmieniu.

Inną przesłanką warunkującą możliwość pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich w trybie art. 10 ust. 5a i 5b ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, jest zachowanie proporcjonalności pomiędzy długością dróg otrzymanych przez województwo na podstawie uchwał rad gmin, a długością dróg pozbawionych kategorii dróg wojewódzkich. Co prawda organ wskazał, że szczegółowe długości dróg i odcinków dróg oraz bilans otrzymanych i przekazanych w ramach tzw. „kaskadowego” przekazywania dróg i przekazanych w ramach „normalnej” procedury zmiany kategorii dróg przedstawia załącznik nr 3 do uchwały, jednak w uzasadnieniu tej uchwały nie dokonał analizy danych zawartych w tym załączniku i nie wskazał o jakie liczby chodzi. Nie wykazał tym samym spełnienia przesłanki proporcjonalności. Sąd nie może zastępować organu w dokonywaniu obliczeń w zakresie długości dróg otrzymanych przez województwo, a długością dróg pozbawionych kategorii dróg wojewódzkich. Takie dane powinny zostać szczegółowo wskazane w uzasadnieniu uchwały.

Odnosnie pozostałych ustawowych przesłanek Sąd doszedł do przekonania, że przesłanka dotycząca braku spełnienia przez drogę pozbawianą kategorii drogi wojewódzkiej wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej oraz poinformowania Zarządu Powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem, zostały w sprawie spełnione.

Zgodnie z treścią art. 6 u.d.p., do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 (tj. inne niż drogi zaliczane do dróg krajowych), stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa. Biorąc to pod uwagę, Sąd stwierdził, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały w sposób wystarczający wskazuje na to, że przedmiotowe odcinki drogi pozbawiane kategorii drogi wojewódzkiej nie spełniają wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej. Wskazano w nim bowiem wprost, że odcinki drogi nie łączą ze sobą miast oraz, że nie mają znaczenia dla województwa. Dodatkowo podano, że odcinek Kolonia Osiek Łużycki - droga wojewódzka nr 355 spełnia tylko warunki wymagane dla klasy technicznej dojazdowej - D, czyli poniżej wymaganej minimalnej klasy technicznej dla dróg wojewódzkich (zbiorczej - Z).

W sprawie została również spełniona przesłanka poinformowania Zarządu Powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem. Zarząd został poinformowany o takim zamiarze pismem z 18 stycznia 2022 r., doręczonym w tym samym dniu.

Podkreślić także należy, że przedmiotem zaskarżonej uchwały są wyłącznie dwa odcinki drogi nr 357- o łącznej długości 3 087 m. Uchwała ta – wbrew twierdzeniem Powiatu - nie dotyczy dróg nr 355 i 352. Przywołanie ich numeracji wynikało z konieczności dokładnego określenia relacji (przebiegu) odcinków pozbawianych kategorii drogi wojewódzkiej nr 357, natomiast same drogi nr 352 i 355 nie stanowią przedmiotu uchwały. Wynika to zarówno z tytułu uchwały, jak też jej treści. Również mapa pogładowa, stanowiąca załącznik nr 1 do uchwały, obrazuje że jej przedmiotem są wyłącznie dwa odcinki drogi wojewódzkiej nr 357. Tym samym organ nie miał podstaw, by w uzasadnieniu uchwały odnosić się do dróg wojewódzkich nr 352 i 355. W konsekwencji zasadnie nie zawiadamiał Powiatu o zamiarze podjęcia uchwały odnośnie tych dróg, bo uchwała ich nie dotyczyła.

Sejmik słusznie w odpowiedzi na skargę wskazał, że zgodnie z art. 4 pkt 11b u.d.p. droga o znaczeniu obronnym to droga publiczna lub jej odcinek, wyznaczona w okresie pokoju, przewidziana do wykorzystania w czasie pokoju, kryzysu lub wojny do wykonywania przewozów istotnych dla obronności państwa oraz zobowiązań sojuszniczych. Z przepisu tego wynika, że funkcję drogi o znaczeniu obronnym pełnić może także droga powiatowa lub gminna. Podnoszone zatem w tym zakresie przez Powiat zarzuty nie zasługiwały na uwzględnienie.

Poza oceną legalności zaskarżonej uchwały pozostają również kwestie związane z podnoszonym przez stronę nieprzekazaniem dokumentacji dotyczącej przedmiotowej drogi. Są to bowiem okoliczności niewymienione w u.d.p. w charakterze przesłanek podjęcia zaskarżonej uchwały.



Reasumując, skoro podjęcie uchwały w przedmiocie pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich może nastąpić wyłącznie w razie łącznego spełnienia wskazanych ustawowych przesłanek, a w niniejszej sprawie nie sposób uznać za udokumentowane zaistnienie wszystkich tych przesłanek, czy ich uzasadnienia w sposób umożliwiający poddanie ich spełnienia kontroli, Sąd doszedł do przekonania, że zaskarżona uchwała narusza przepisy prawa materialnego określające przesłanki jej podjęcia, co przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności tejże uchwały.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w pkt I wyroku. O kosztach Sąd orzekł w oparciu o treść art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt II wyroku).