



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 lutego 2026 r.

Poz. 894

Sygn. akt III SA/Lu 193/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lipca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Robert Hałabis
Sędziowie: Asesor WSA Agnieszka Kosowska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Iwona Tchórzewska
Protokolant: Asystent sędziego Katarzyna Sugier

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 lipca 2023 r.

sprawy ze skargi **Powiatu Lubelskiego**

na uchwałę **Sejmiku Województwa Lubelskiego**

z dnia 29 sierpnia 2022 r. nr XXXIX/600/2022

w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich, odcinka drogi wojewódzkiej zlokalizowanej na terenie województwa lubelskiego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

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

Sygn. III SA/Lu 193/23

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXIX/600/2022 z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich, odcinka drogi wojewódzkiej zlokalizowanej na terenie województwa lubelskiego Sejmik Województwa Lubelskiego pozbawił kategorii dróg wojewódzkich i zaliczył do kategorii dróg powiatowych drogę wojewódzką nr 874 na odcinku od km 32+998 do km 41+742 (od drogi wojewódzkiej nr 826 do skrzyżowania z drogą ekspresową S12/17). Położenie przedmiotowego odcinka drogi wskazano na mapie stanowiącej załącznik do uchwały. Powyższa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego dnia 5 września 2022 r. pod poz. 4273.

Powiat Lubelski (dalej także jako „skarżący”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na wskazaną uchwałę, zarzucając naruszenie art. 10 ust. 5a¹ ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że Sejmik Województwa Lubelskiego jest władny pozbawić kategorii dróg

wojewódzkich i zaliczyć do kategorii dróg powiatowych, odcinek drogi wojewódzkiej, pierwotnie będący drogą krajową, a następnie zastąpiony oddanym do użytkowania nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej będącą drogą ekspresową lub autostradą.

Wobec tak postawionych zarzutów Powiat Lubelski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie od Sejmiku Województwa Lubelskiego na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm prawem przewidzianych.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że przedmiotowy odcinek drogi wojewódzkiej, był w pierwotnym odcinkiem drogi krajowej nr 17 relacji Lublin - Warszawa, zaś stał się odcinkiem drogi wojewódzkiej na skutek oddania do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej - drogi ekspresowej S17, przy czym nowo wybudowana droga ekspresowa zastąpiła dotychczasową drogę krajową m.in. na odcinku od km 32+998 do km 41+742. W rzeczywistości odcinki „starej” drogi 17 (obecnie droga wojewódzka 874) i nowo wybudowanej drogi krajowej - drogi ekspresowej S17 są do siebie w zasadzie równoległe, w związku z czym nie ma żadnej wątpliwości, iż odcinek drogi wojewódzkiej, której dotyczy zaskarżona uchwała, pierwotnie odcinek drogi krajowej nr 17, został zastąpiony odcinkiem drogi ekspresowej S17.

Powyższe oznacza, że zaskarżona uchwała została podjęta wbrew regulacji określonej w art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym sejmik województwa nie może pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej będącej uprzednio drogą krajową, zastąpioną nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej w postaci autostrady lub drogi ekspresowej. Przepis ten wszedł w życie z dniem 24 sierpnia 2022 r., na podstawie art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1768), co powoduje, iż dniu podejmowania zaskarżonej uchwały, tj. 29 sierpnia 2022 r., nie istniała kompetencja Sejmiku Województwa Lubelskiego do pozbawienia przedmiotowego odcinka drogi wojewódzkiej kategorii dróg wojewódzkich i zaliczenia jej do kategorii dróg powiatowych w sytuacji, gdy ta droga uprzednio będąc drogą krajową została zastąpiona nowo wybudowaną drogą ekspresową.

Zdaniem Powiatu Lubelskiego słuszność prezentowanego stanowiska wynika także z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Dróg oraz niektórych innych ustaw, z którego wynika, że w celu zachowania standardów dla „dawnych” odcinków zastąpionych przez autostrady i drogi ekspresowe konieczne jest doprecyzowanie mechanizmu przekazywania „starodroża” po wybudowaniu przez zarządcę dróg krajowych nowego odcinka drogi. Zaproponowana w projekcie zmiana art. 10 ustawy o drogach publicznych, polega na tym, że w przypadku mechanizmu tzw. kaskadowego, sejmik województwa nie będzie mógł pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinka „dawnej” drogi krajowej, która została zastąpiona przez nową autostradę lub drogę ekspresową. Zatem nadal sejmik województwa będzie mógł, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi i stał się odcinkiem drogi wojewódzkiej. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostanie wówczas zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Sejmik województwa nie będzie mógł jednak pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinka dawnej drogi krajowej zastąpionej nowym odcinkiem autostrady lub drogi ekspresowej, który przeszedł na własność samorządu województwa.

W ocenie skarżącego istota nowej regulacji dotyczy utrzymania dotychczasowego standardu dawnej drogi krajowej. Ten standard, przede wszystkim techniczny, może być osiągnięty wyłącznie, gdy droga będzie zaliczona do „wyższej” kategorii, niż powiatowa.

Uzasadniając swój interes prawny skarżący wyjaśnił, że materializuje się on w skutkach zaskarżonej uchwały, bowiem regulacja uchwały powoduje, iż określony odcinek drogi stając się drogą powiatową, pociąga za sobą szereg doniosłych dla skarżącego skutków, przede wszystkim związanych z jej utrzymaniem, czy w przyszłości remontem, itp.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Lubelskiego wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od Powiatu Lubelskiego na rzecz Województwa Lubelskiego kosztów postępowania według norm prawem przewidzianych.

W uzasadnieniu wskazano, że art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych nie miał zastosowania do zaskarżonej uchwały. Przedmiotową uchwałą Sejmik Województwa Lubelskiego pozbawił kategorii dróg wojewódzkich i zaliczył do kategorii dróg powiatowych drogę wojewódzką nr 874 na odcinku od km 32+998 do km 41+742. Przedmiotowy odcinek był odcinkiem drogi krajowej, ale wbrew twierdzeniom skarżącego

nie został on zastąpiony (w rozumieniu ww. art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych) przez drogę ekspresową S17.

Droga ekspresowa S17 na odcinku węzeł „Sielce” obecnie Kurów Zachód - węzeł „Bogucin” obecnie Jastków została udostępniona do użytkowania na podstawie decyzji Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego znak: ZBS-IX.771.50.2013 z dnia 27 maja 2013 r., zmienionej decyzją znak: ZBS-IX.771.50.2013 z dnia 26 lipca 2013 r. Niezależnie od funkcjonowania niniejszego odcinka drogi ekspresowej S17 w użytkowaniu była również droga krajowa, w tym biegnący równolegle do drogi ekspresowej S17 przedmiotowy odcinek (od drogi wojewódzkiej nr 826 do skrzyżowania z drogą ekspresową S12/17), zarządzany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Funkcjonowanie równocześnie odcinka drogi ekspresowej S17 i przedmiotowego odcinka trwało ponad 5 lat.

Niniejszy odcinek drogi krajowej został pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii dróg wojewódzkich w związku z decyzją Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego znak: ZBS-IX.771.1.29.2018 z dnia 16 sierpnia 2018 r. O powyższym Zarząd Województwa Lubelskiego został poinformowany pismem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie z dnia 21 sierpnia 2018 r. Formalnie Zarząd Województwa Lubelskiego stał się zarządcą tej drogi od 23 sierpnia 2018 r.

Tym samym – w ocenie Sejmiku Województwa chybiony jest zarzut naruszenie art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych.

Wskazano również, że Zarząd Powiatu Lubelskiego został powiadomiony o zamiarze podjęcia przedmiotowej uchwały w dniu 14 lipca 2022 r., co należy uznać za datę wszczęcia postępowania w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw. Stąd również z tych względów nie miał zastosowania ww. art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych.

Dodatkowo podniesiono, że wskazane przez skarżącego naruszenie interesu prawnego (w rozumieniu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa) przedmiotową uchwałą jest nieuzasadnione, w okolicznościach partycypowania w jej podjęciu, wejściu w życie i jej wykonaniu. Zwrócono uwagę, że skarżący nie zgłaszał żadnych zastrzeżeń na etapie informacji o zamiarze podjęcia przedmiotowej uchwały, jak również po przekazaniu podjętej już uchwały pismem z dnia 1 września 2022 r., po jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego i w trakcie jej *vacatio legis* do dnia 31 grudnia 2022 r. Natomiast po wejściu w życie przedmiotowej uchwały (z dniem 1 stycznia 2023 r.) Zarząd Powiatu w Lublinie pismem znak: KTD.7110.2.2023.LC z dnia 17 stycznia 2023 r. zwrócił się do Zarządu Województwa Lubelskiego o nadanie numeru drodze powiatowej (spornemu odcinkowi). W dniu 14 lutego 2023 r. uchwałą Nr CDXXX/7588/2023 Zarządu Województwa Lubelskiego wskazanej drodze powiatowej nadano Nr 2428 L.

Niezależnie od powyższego podniesiono, że pozbawiany kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi nr 874 stanowi przedłużenie drogi powiatowej Nr 2420 L o przebiegu Lublin - Bogucin (skrzyżowanie z S12/17), która została zaliczona do kategorii dróg powiatowych na podstawie uchwały Nr XV/232/2016 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 10 marca 2016 r. (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z 2016 r. poz. 1613) oraz uchwały Nr XV/234/2016 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 10 marca 2016 r. (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego z 2016 r. poz. 1615).

W wyniku podjęcia zaskarżonej uchwały droga powiatowa (Nr 2428 L) stanowi połączenie pomiędzy Lublinem a siedzibami gmin Jastków i Garbów do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 826 w miejscowości Przybysławice.

Natomiast droga wojewódzka nr 874 w miejscowości Przybysławice zachowuje połączenie z drogą wojewódzką nr 826, która stanowi połączenie z drogą wojewódzką nr 830 prowadzącą do drogi ekspresowej S19 oraz do Lublina.

Na rozprawie strony podtrzymały swoje stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2 art. 1 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2022 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm., dalej „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.

Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 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 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 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 u.s.w.).

Stosownie natomiast do 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 orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, bądź naruszenia procedury jej uchwalania.

Przedmiotem kontroli sądu w rozpatrywanej sprawie jest uchwała Nr XXXIX/600/2022 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 29 sierpnia 2022 r., która pozbawia kategorii odcinek drogi wojewódzkiej - byłej drogi krajowej, zastąpiony drogą ekspresową i na mocy art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych zalicza ten odcinek drogi do kategorii drogi powiatowej.

Powyższa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego dnia 5 września 2022 r. pod poz. 4273.

Przedmiotowa uchwała została zaskarżona przez Powiat Lubelski, który posiada niewątpliwie legitymację do wniesienia skargi. Utrwalonym w orzecznictwie jest stanowisko, że naruszenie interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego 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 jednostki samorządu terytorialnego konkretnych uprawnień albo następstwo w postaci nałożenia konkretnych obowiązków (por. 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).

W ocenie sądu skarżący posiada legitymację skargową, zaskarżona uchwała narusza bowiem jego interes prawny. Zmiana kategorii drogi z wojewódzkiej na powiatową oznacza powiększenie zasobu własności powiatu oraz wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi.

Przechodząc do merytorycznej oceny sprawy należy wskazać, że podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił art. 18 pkt 20 u.s.w. oraz art. 10 ust. 5, 5a i 5b ustawy o drogach publicznych.

Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa.

W myśl art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych 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.

Z kolei art. 10 ust. 5 tej ustawy stanowi, że odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały brzmienie art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych wykluczało możliwość pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5, zastąpionego autostradą lub drogą ekspresową.

Art.10. ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych dodany przez art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1768, dalej jako „ustawa zmieniająca”), zmieniający ustawę o drogach publicznych z dniem 24 sierpnia 2022 r. stanowi, że w przypadku, o którym mowa w ust. 5a, sejmik województwa nie może pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5, zastąpionego autostradą lub drogą ekspresową.

W ocenie skarżącego Sejmik Województwa błędnie uznał, że w niniejszej sprawie nie ma zastosowania art. 10 ust. 5a¹ ustawy, który wszedł w życie

24 sierpnia 2022 r., a zatem przed podjęciem zaskarżonej uchwały.

Tymczasem Sejmik Województwa Lubelskiego przyjął, że dopuszczalne jest pozbawienie kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi krajowej, o którym mowa

w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, zastąpionego autostradą lub drogą ekspresową w sytuacji, w której uchwała Sejmiku Województwa Lubelskiego została podjęta 29 sierpnia 2022 r., zatem już w czasie obowiązywania art. 10 ust. 5a¹ ustawy. Sejmik Województwa dopuszczalność podjęcia uchwały motywował brzmieniem art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej, w myśl którego do spraw wszczętych

i niezakończonych przed dniem 21 września 2022 r. prowadzonych na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 3 stosuje się przepisy tej ustawy w brzmieniu dotychczasowym. Sejmik uznał, że procedurę zmierzającą do podjęcia zaskarżonej uchwały podjęto przed wejściem w życie ustawy zmieniającej - poprzez poinformowanie Zarządu Powiatu Lubelskiego w dniu 14 lipca 2022 r. o zamiarze podjęcia uchwały, co należy uznać za datę wszczęcia postępowania w rozumieniu art. 28 ustawy zmieniającej.

Rację w tym sporze należy przyznać skarżącemu.

Nie ma wątpliwości, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego

w rozumieniu art. 9 i art. 89 ust. 1 u.s.w, które stanowią, że samorząd województwa, na podstawie upoważnień ustawowych, stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Wynika to z faktu, że jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej ilości oraz kategorii osób i podmiotów. Jest ona bowiem aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne. Tego typu uchwała wywiera skutki zewnętrzne, bowiem odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje aż do jej uchylecia lub zmiany.

Kontrola sądów administracyjnych odnośnie aktów prawa miejscowego dotyczy zbadania, czy organy stanowiące, w toku ich podejmowania, nie naruszyły prawa w sposób uzasadniający stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności - art. 147 § 1 p.p.s.a. Kontroli tej sąd dokonuje według stanu prawnego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

W ocenie sądu nie jest zasadne stanowisko Województwa Lubelskiego, że art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej ma zastosowanie do procesu stanowienia aktów prawa miejscowego i że zawiadomienie Powiatu Lubelskiego o zamiarze podjęcia uchwały spowodowało wszczęcie "sprawy dotyczącej zmiany kategorii drogi". Cały system prawa stanowi spójną całość, co oznacza, że używanym w tym systemie pojęciom należy nadawać tę samą treść, to samo znaczenie.

Zdaniem W. Dawidowicza pojęcie "sprawy" należy rozumieć jako „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem” (zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8).

Z kolei T. Woś oparł definicję sprawy na koncepcji stosunku administracyjnoprawnego i przyjął, że jest to „przewidziana w normach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień

i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi” (zob. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUW. Prawo 1990/168, s. 334). Nawiązał do tej koncepcji T. Kielkowski, wskazując, że sprawę administracyjną trzeba wiązać ze stanem faktycznym opisanym w hipotezie normy prawnej wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący (zob. T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 35).

Sądy administracyjne konsekwentnie podkreślają, że do konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej należą elementy podmiotowe: adresat sprawy

i organ ją rozstrzygający oraz elementy przedmiotowe: norma prawa materialnego podlegająca indywidualizacji i konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej oraz stan faktyczny, do którego ta norma ma zastosowanie (zob. wyrok NSA z 2 grudnia 2016 r., I OSK 280/15, LEX nr 2169816).

W orzecznictwie przesądzono również, że np. postępowanie planistyczne prowadzone w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest postępowaniem prowadzonym w celu załatwienia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej, której adresatem jest strona postępowania administracyjnego. Procedura planistyczna obejmuje bowiem zasady i tryb uchwalenia aktu o charakterze wewnętrznym (studium) i powszechnie obowiązującym (plan miejscowy) (zob. wyrok NSA z 19.01.2018 r., II OSK 838/16, LEX nr 2468097).

Natomiast w przypadku stanowienia aktów normatywnych ustawodawca nie posługuje się pojęciem "sprawy".

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego uregulowane są

w ustawach (art. 94 zdanie drugie Konstytucji). Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o tzw. ustawy ustrojowe poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i ustawę o administracji rządowej w województwie. Ustawy te określają także rodzaje aktów prawa miejscowego oraz wskazują organy uprawnione do ich stanowienia. Tym samym należy bardzo wyraźnie rozróżnić akt stanowienia prawa czyli akt prawotwórczy, od aktu stosowania prawa czyli - każdą postać realizacji aktu prawnego, który normę ogólną i abstrakcyjną odnosi do indywidualnie oznaczonego adresata oraz konkretnie określonej sytuacji. Z punktu widzenia art. 87 Konstytucji RP za źródła prawa należy uznać akty prawotwórcze (normatywne) zawierające przynajmniej jedną normę generalną i abstrakcyjną, które mogą stać się podstawą aktu indywidualnego i konkretnego.

Niewątpliwie pojęcie "wszcęcie sprawy", którym posługuje się art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej, dotyczy "spraw" w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w których organ najpierw wszczyna postępowanie administracyjne, następnie sprawę tę prowadzi zgodnie z regułami ujętymi w k.p.a.,

a następnie kończy ją wydaniem decyzji administracyjnej, rozstrzygając o prawach

i obowiązkach konkretnego adresata. Reguły te obwarowane są szeregiem gwarancji procesowych, mających chronić prawa stron postępowania. Natomiast stanowienie aktów prawa miejscowego (procedura uchwalania takich aktów) uregulowane jest

w odrębnych ustawach, a w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego nie dochodzi do przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku na konkretnego zindywidualizowanego adresata. Już samo wszczęcie sprawy - a takim terminem posłużył się ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej, jest szczegółowo uregulowane w art. 61 i następnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Konkretyzację, o jakie "sprawy" chodziło ustawodawcy, zawiera przy tym art. 28 ust. 2 ustawy zmieniającej, stanowiący, że decyzje

wydane na podstawie przepisów art. 29 ust. 1, art. 29a ust. 1, art. 36, art. 38 ust. 3, art. 39 ust. 3, art. 40 ust. 1, 2a, 12

i 14a i art. 40e ust. 1 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym zachowują moc.

Należy zwrócić uwagę, że przepis § 30 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "zasad techniki prawodawczej"

(Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określa zasady tworzenia przepisów przejściowych:

1. W przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

2. W przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności:

- 1) sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia albo zmiany), skuteczność czynności dokonanych w postępowaniu oraz organy lub instytucje właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw;
- 2) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy;
- 3) czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów; sprawy te reguluje się tylko w przypadku, gdy nie chce się zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji albo chce się je zmienić albo też gdy chce się uznać dokonane czynności za bezskuteczne;
- 4) czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień, obowiązków, kompetencji oraz czynności, o których mowa w pkt 3;
- 5) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających.

Zasady te wymagają zatem, by posługiwać się użytymi pojęciami w sposób konkretny i jednoznaczny. Wymóg, by w przepisach przejściowych rozstrzygać sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia albo zmiany) oznacza, że pojęcie "sprawy wszczętej", użyte w art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej, nie może być rozszerzane w dowolny sposób, tym bardziej, że ust. 2 tego artykułu już wprost odnosi się do decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów ustawy. Spraw takich jest wiele: np. decyzje zezwalające na lokalizację w drodze urządzeń i infrastruktury, decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego, decyzje zezwalające na lokalizację lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej, decyzje nakazujące przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego. Tym samym nie można uznać, by cytowany przepis przejściowy, regulujący obowiązywanie przepisów ustawy sprzed nowelizacji

w "sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem 21 września 2022 r. prowadzonych na podstawie przepisów ustawy" odnosił się również do procedury uchwalenia aktu prawa miejscowego. Procedura taka z pewnością nie "sprawą"

w rozumieniu tego przepisu.

Oznacza to, że w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. 29 sierpnia 2022 r., Sejmik Województwa Lubelskiego nie miał już podstawy prawnej do pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5, zastąpionego autostradą lub drogą ekspresową - od 24 sierpnia 2022 r. obowiązywał bowiem art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych, który pozbawił sejmik województwa możliwości jej podjęcia.

Wszystkie organy muszą działać w oparciu i na podstawie przepisów prawa,

a granice ich działania wyznaczają Konstytucja RP i ustawy. Ustawodawca, wprowadzając art. 10 ust. 5a¹ ustawy, uzasadnił to następująco: „W celu zachowania standardów dla "dawnych" odcinków zastąpionych przez autostrady i drogi ekspresowe konieczne jest doprecyzowanie mechanizmu przekazywania "starodroża"

po wybudowaniu przez zarządcę dróg krajowych nowego odcinka drogi. Zaproponowana w projekcie zmiana art. 10 ustawy o drogach publicznych polega na tym, że w przypadku mechanizmu tzw. kaskadowego sejmik województwa nie będzie mógł pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinka "dawnej" drogi krajowej, która została zastąpiona przez nową autostradę lub drogę ekspresową. Zatem nadal sejmik województwa będzie mógł, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi i stał się odcinkiem drogi wojewódzkiej. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostanie wówczas zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Sejmik województwa nie będzie mógł jednak pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinka dawnej drogi krajowej zastąpionej nowym odcinkiem autostrady lub drogi ekspresowej, który przeszedł na własność samorządu województwa”.

Reasumując, w ocenie sądu, art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej nie ma zastosowania do oceny legalności uchwały podjętej przez Sejmik Województwa Lubelskiego, co oznacza, że jego zastosowanie stanowi istotne naruszenie przepisów prawa materialnego. Tym samym zaskarżona uchwała jest oczywiście sprzeczna z obowiązującym od 24 sierpnia 2022 r. art. 10 ust. 5a¹ ustawy o drogach publicznych. W dacie podjęcia uchwały ustawa bowiem wprost zabraniała podjęcia jej o takiej treści.

Wobec powyższego sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądził, na podstawie art. 200

w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., na rzecz Powiatu Lubelskiego kwotę 780 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (300 zł wpis od skargi oraz 480 zł wynagrodzenie pełnomocnika).