



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 lutego 2017 r.

Poz. 1324

WYROK NR IV SA/PO 468/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 14 grudnia 2016 r.

w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej na terenie powiatu pilskiego odcinków dróg wojewódzkich

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 468/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski

Sędziowie WSA Izabela Bąk - Marciniak

WSA Maciej Busz (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Krystyna Pietrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Powiatu Pilskiego

na uchwałę Sejmiku Województwa Wielkopolskiego

z dnia 25 stycznia 2016 r. nr XIV/399/16

w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej na terenie powiatu pilskiego odcinków dróg wojewódzkich

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości,
2. zasądza od Sejmiku Województwa Wielkopolskiego na rzecz Powiatu Pilskiego kwotę 497 zł (czterysta dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania

IV SA/Po 468/16

Uzasadnienie

Powiat Pilski (zwany dalej „skarżącym”) na podstawie art. 50 § 1, art. 52, art. 53 § 2, art. 54 § 1, w związku z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. Nr 153 poz. 718) wniósł skargę na uchwałę Nr XIV/399/16 z dnia 25 stycznia 2016 r. Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w sprawie: pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej na terenie powiatu pilskiego odcinków dróg wojewódzkich zaskarżając ją w części i wnosząc o: uchylenie § 1 pkt 2 w/w uchwały, tj. w części pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej, odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km.

Zaskarżonej uchwale zarzucono rażące naruszenie przepisów prawa tj.: art. 10 ust. 5, ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm., dalej u.d.p.) w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że zaskarżoną uchwałą pozbawiono kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi na terenie powiatu pilskiego w odniesieniu następujących odcinków:

1) przejście przez miasto Wyrzysk (droga bez numeru - dawna droga gminna, a poprzednio droga krajowa nr 10):

poprzednio droga krajowa nr 10): - od węzła drągi ekspresowej S10 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 242 Więcbork - Łobżenica - Falmierowo o długości 1,248 km,

- od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 194 Wyrzysk - Gołańcz - Morakowo do skrzyżowania z drogą ekspresową S 10 o długości 2,812 km;

2) odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km.

Jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazano art. 6 ust. 3 i art. 10 ust. 5a u.d.p.

W uzasadnieniu w/w uchwały wskazano, iż na terenie województwa wielkopolskiego, na podstawie art. 2 ust 2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2015r., poz. 870), do kategorii dróg wojewódzkich zostało zaliczonych 110,157 km dróg gminnych. W trybie określonym w art. 10 ust 5a u.d.p. Sejmik Województwa Wielkopolskiego może w drodze uchwały, pozbawić kategorii dróg wojewódzkich odcinki dróg wojewódzkich, o proporcjonalnej długości do odcinków dróg gminnych zaliczonych do kategorii dróg gminnych na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu obowiązującym przed wprowadzaniem w życie ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych. Mocą uchwał Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w sprawie pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich, w trybie art 10 ust 5a u.d.p. planuje się pozbawić na terenie województwa wielkopolskiego 69,091 km dróg wojewódzkich.

W dalszej części uzasadnienia zaskarżonej uchwały wskazano, iż na terenie powiatu pilskiego, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z Uchwałą nr XI/89/2015 z dnia 25.09.2015r. Rady Miejskiej w Wyrzysku w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka dawnej drogi krajowej nr 10 zaliczonego z mocy prawa do kategorii drogi gminnej - do kategorii drogi wojewódzkiej został zaliczony odcinek drogi gminnej (dawnej drogi krajowej nr 10), przebiegającej w mieście Wyrzysk, o długości 6,748 km. Uwzględniając powyższe, uchwałą w sprawie pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich na terenie powiatu pilskiego zostały objęte odcinki dróg wojewódzkich o łącznej długości 7,715 km, tj:

1. przejście przez miasto Wyrzysk (droga bez numeru - dawna droga gminna, a poprzednio droga krajowa nr 10):

- od węzła drogi ekspresowej S 10 do skrzyżowania z drogą wojewódzka nr 242 Więcbork - Łobżenica - Falmierowo o długości 1,248 km,

- od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 194 Wyrzysk - Gołańcz - Morakowo do skrzyżowania z drogą ekspresową S 10 o długości 2,812 km.

2. odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km.

Skarżący wskazał, iż o zamiarze podjęcia przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwały, w trybie określonym w art. 10 ust. 5 a u.d.p., Zarząd Województwa Wielkopolskiego poinformował Starostę Piłskiego pismem nr DI-III.8011.51.2015 z dnia 17.12.2015 r.

Skarżący podkreślił, iż przedmiotowa uchwała, w zaskarżonej części (§ 1 pkt 2) narusza art. 10 ust. 5, 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.

Wyjaśniono, iż definicje drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.), powiatowej (art. 6a ust. 1 u.d.p.) i gminnej (art. 7 ust. 1 u.d.p.) winny być stosowane w sposób negatywny.

Podejmując uchwałę o pozbawieniu odcinka drogi jej dotychczasowej kategorii, organ stanowiący samorządu województwa obowiązany jest wykazać, że dany odcinek nie spełnia już definicji drogi wojewódzkiej. Tylko wtedy droga ta z mocy prawa trafia do samorządu powiatowego. Analogicznie - jeżeli droga nie spełni ustawowych warunków zaliczenia jej do dróg powiatowych, rada powiatu będzie mogła skutecznie podjąć uchwałę o pozbawieniu drogi nadanej jej ex lege kategorii drogi powiatowej. Z mocy prawa droga ta trafi do właściwej gminy.

Skarżący wskazał, iż uregulowania prawne - stanowiące podstawę zaskarżonej uchwały - były przedmiotem badania ich zgodności z art. 16 ust. 2 i art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wydanym wyroku z dnia 26 maja 2015 roku, sygn. akt Kp 2/13 (65/5/A/2015) wyjaśnił m.in. iż zakwestionowano wprowadzenie w miejsce obecnego brzmienia art. 10 ust. 5 u.d.p. „kaskadowej” procedury zmiany kategorii dróg publicznych zastępowanych przez wybudowane równolegle do nich nowe odcinki dróg. Przy czym nie zaskarżono pierwszego automatycznego „kaskadowego” rozdzielania dróg zastępowanych (z mocy prawa) między samorząd województwa, powiatu i gminy. W pierwszym etapie istniejące odcinki dróg publicznych, zastępowane nowymi odcinkami dróg, będą pozbawiane dotychczasowej kategorii z mocy prawa (ex lege) i zaliczane z mocy prawa (ex lege) do kategorii niższej odpowiednio o jeden szczebel podziału terytorialnego kraju.

Zakwestionowano natomiast dalsze postępowanie z drogami zastąpionymi, które z mocy prawa stały się mieniem właściwej j.s.t. Jest to mechanizm „kaskadowego” przekazywania tych dróg na podstawie uchwał podejmowanych przez organy j.s.t., uzupełniający rozdział odcinków dróg z mocy ustawy. W drugim etapie jednostki samorządu terytorialnego, które na podstawie dodanych ustawą zmieniającą art. 10 ust. 5, 5e i 5f u.d.p. otrzymają odcinki dróg z mocy prawa, będą mogły wykorzystać dalszą procedurę „kaskadowej” zmiany kategorii drogi na podstawie uchwały swego organu stanowiącego w celu przekazania drogi innej j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podjęcie uchwały na podstawie art. 10 ust 5a i 5c u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą oraz na podstawie art. 2 ust 1 ustawy zmieniającej będzie możliwe po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłużej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej. Z treści kwestionowanych przepisów nie wynika bowiem intencja ustawodawcy, by j.s.t. mogły podejmować uchwały względem dróg zastąpionych odcinkami nowo wybudowanymi bez materialnego upoważnienia ustawowego w postaci definicji dróg publicznych.

Zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej będą w stanie przeciwdziałać przekazywaniu do gmin odcinków dróg o ponadlokalnym znaczeniu i funkcji. Wprowadzają bowiem mechanizm pozwalający trwale zatrzymać w majątku województwa drogi o znaczeniu regionalnym w rozumieniu art. 6 ust 1 u.d.p., a w majątku powiatu - drogi o znaczeniu ponadlokalnym w rozumieniu art. 6a ust. 1 u.d.p. Sejmik województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej.

W powyższym kontekście w ocenie skarżącego wymagane przesłanki materialne w zaskarżonej uchwale (w odniesieniu do pkt 2 § 1) nie zostały spełnione.

Jak bowiem wynika z ustawy z dnia 13 września 2013 r., której art. 1 ust. 2 dodaje nowe ustępy do art. 10 u.d.p., podstawowe znaczenie mają ustępy 5a i 5c (i uzupełniająco 5e zdanie drugie). Przepis ust. 5a stanowi, że sejmik województwa może pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek przekazanej mu na mocy art. 10 ust. 5 dawnej drogi krajowej (zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi) „o

proporcjonalnej długości do odcinka drogi" dawnej krajowej i zarazem przekazać odcinek drogi zarządowi powiatu. Dalej zaś ust. 5c ma analogiczne brzmienie, ale jego adresatem jest rada powiatu.

Skoro zatem ustawodawca posługuje się pojęciem „odcinka o proporcjonalnej długości do odcinka zastąpionego" nowym fragmentem drogi na określenie przedmiotu uchwał o przekazywaniu dróg innym jednostkom samorządu terytorialnego, to oznacza wzajemny stosunek dwóch lub więcej wielkości bądź określony stosunek części do całości.

W ocenie skarżącego w/w uchwała w kwestionowanej części, narusza wskazane przepisy, albowiem odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km jak dotąd nie został zastąpiony nowo wybudowanym.

W ocenie skarżącego nie występują także podstawy do uznania, iż wskazany odcinek drogi przestał spełniać ustawowe kryteria drogi wojewódzkiej. Jak bowiem wynika z treści art. 6 ust. 1 u.d.p. do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych.

Przeprowadzona dekatagoryzacja odcinka drogi wojewódzkiej dokonana została sprzecznie z art. 10 ust. 5a bądź ust. 5c oraz art. 6 ust. 1 u.d.p., co uprawniało Powiat Pilski do wystąpienia z żądaniem w trybie art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Akceptowanie takiego postępowania, może prowadzić do pozbywania się przez samorząd województwa innych odcinków dróg, niż przekazane w wyniku realizacji inwestycji i zastąpienia ich nowymi fragmentami dróg.

Z powyższych względów, w ocenie skarżącego zaskarżona uchwała w części pozbawiającej kategorii drogi wojewódzkiej: odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km, nie wypełnia ustawowych kryteriów, czym narusza interes Powiatu Pilskiego.

Skarżący wyjaśnił, iż pismem z dnia 9 marca 2016r. wezwał Sejmik Województwa Wielkopolskiego, do zaniechania naruszenia prawa (doręczone w dniu 15.03.2016 r.). Przedmiotowe wezwanie organ ten pozostawił bez odpowiedzi.

Marszałek Województwa Wielkopolskiego w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Wskazał, że Zarząd Województwa Wielkopolskiego na podstawie art. 10 ust. 5b u.d.p. przekazał Staroście Pilskiemu w piśmie nr DI-III.8011.51.2015 z dnia 17 grudnia 2015r. informację o zamiarze podjęcia przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwały, w trybie określonym w art. ust. 5a u.d.p., w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinków dróg wojewódzkich, o proporcjonalnej długości do odcinka drogi gminnej zaliczonego do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p. w brzmieniu obowiązującym przed wprowadzeniem w życie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015r., poz. 870).

Sejmik Województwa Wielkopolskiego w dniu 25 stycznia 2016r. podjął zaskarżoną uchwałę.

Dnia 16 lutego 2016r. wpłynęło pismo Starosty Pilskiego nr PZD.DT.4060.14.20 z dnia 9 lutego 2016r. informujące o braku uzasadnienia w przywołanym trybie, o którym mówi w art. 10 ust. 5a w związku z ust. 5 ww. ustawy pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej, odcinka drogi wojewódzkiej nr 188.

W dniu 15 marca 2016r. do Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu wpłynęło z datą 9 marca 2016r. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, tj. uchylenia §1 pkt 2 Uchwały Nr XIV/399/16 tj. w części pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 o długości 3,655 km.

W odpowiedzi Zarząd Województwa Wielkopolskiego poinformował Starostę Pilskiego, że powyższa sprawa będzie przedmiotem obrad sesji Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w dniu 25 kwietnia 2016r.

Sejmik Województwa Wielkopolskiego na Sesji w dniu 25 kwietnia 2016r. podjął uchwałę o odmowie uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Niezwłocznie tj. pismem nr DI-III.8011.8.2016 z dnia 4 maja 2016r. przesłano Staroście Pilskiemu przedmiotową uchwałę SWW.

Marszałek wskazał, że skarga powinna zostać oddalona, gdyż nie doszło do naruszenia prawa. Przedmiotowa uchwała została uchwalona w oparciu o art. 2 ust. 2 w zw. z art. 2 ust.1 obowiązującej

ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015r. poz. 870), dającej zarządcy drogi wojewódzkiej kompetencje do pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinków dróg, które uchwałą rady gminy w terminie 90 dni od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, zostały pozbawione kategorii drogi gminnej, uzyskanej na podstawie art. 10 ust.5 ustawy zmienianej.

Na zajęte stanowisko wpłynęło także niewskazanie przez skarżącego sposobu, w jaki zaskarżona uchwała naruszyła jego interes prawny. Istotnym warunkiem umożliwiającym zaskarżenie uchwały jest jej obiektywna niezgodność z prawem materialnym, kształtującym sytuację prawną podmiotu skarżącego. Istnieje konieczność wykazania, że uchwała w sposób rzeczywisty i bezpośredni narusza interes prawny skarżącego, przez co należy rozumieć ograniczenie, zniesienie lub uniemożliwienie realizacji tego interesu.

Skarżący pismem z dnia 01.08.2016r. odniósł się do odpowiedzi na skargę wskazując, że zaskarżona uchwała w jego ocenie jest rażąco sprzeczna z prawem i z tego względu podlegać winna wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Pozbawienie kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi na terenie powiatu pilskiego w odniesieniu do odcinka drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów -Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km, dokonane zostało z rażącym naruszeniem art. 10 ust. 5a u.d.p.

Zarząd Województwa Wielkopolskiego nie wykazał przede wszystkim, na jakiej podstawie przyjął, iż wskazany odcinek drogi na terenie powiatu pilskiego (od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km) zastąpiony został nowo wybudowanym odcinkiem drogi zaliczanej do kategorii drogi wojewódzkiej.

W ocenie skarżącego nie ulega wątpliwości, że nowo wybudowany odcinek drogi oraz zastępowany odcinek drogi, muszą stanowić jeden szlak komunikacyjny, a nadto - z mocy art. 10 ust. 5 u.d.p. - zastępowane odcinki dróg, muszą przebiegać w najbliższej odległości od nowo wybudowanej drogi.

Zdaniem skarżącego Samorząd Województwa Wielkopolskiego - zarówno w zaskarżonej uchwale Nr XIV/399/16 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej na terenie powiatu pilskiego odcinków dróg wojewódzkich, jak również w późniejszej uchwale z dnia 25 kwietnia 2016 r. - nie wykazał przede wszystkim wystąpienia ustawowych przesłanek do zmiany kategorii wskazanego odcinka drogi, albowiem nie wykazał istnienia nowo wybudowanego odcinka drogi.

Skarżący Powiat Pilski stanął na stanowisku, iż zaskarżona uchwała w zaskarżonej części (§ 1 pkt 2) narusza art. 10 ust.5, ust. 5a-5d i ust. 5e zdanie drugie w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm., dalej w skrócie: "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie (odpowiednio wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy) albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu (czynności).

Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie 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 2015 r. poz. 1139 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. 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 uchylono obowiązкови 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 u.s.w.).

Stosownie 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 - po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia - 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 ciężkich, rażących naruszeń. Idzie o takie naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy; braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści; niewłaściwe zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały; naruszenie procedury podejmowania uchwał. Przesłanką uprawniającą do stwierdzenia nieważności uchwały jest więc także naruszenie przepisów prawa materialnego, wskazanych w tych przepisach przesłanek pojęcia stosownej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została zaskarżona w terminie przewidzianym w art. 53 § 2 p.p.s.a., a mianowicie w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Skarżący posiada legitymację skargową, bowiem zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny. Zmiana kategorii drogi z wojewódzkiej na powiatową oznacza bowiem zarówno powiększenie zasobu własności powiatu (zwiększenie jego majątku), jak i automatycznie wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi.

Kontrolując niniejszy przypadek Sąd orzekający miał na względzie, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 16.11.2016r. o sygn.II SA/Po 655/16 (publ CBOSA) stwierdził nieważność uchwały Rada Powiatu w Pile z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej na terenie powiatu pilskiego odcinka drogi powiatowej w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km (droga bez numeru - dawna droga wojewódzka nr 188 Człuchów - Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła (§1 uchwały). Sąd orzekający w pełni podzielił i zaaprobował wykładnię prawa dokonaną w przywołanym wyroku.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej na terenie powiatu pilskiego odcinka drogi wojewódzkiej wydana na podstawie art. 10 ust. 5a u.d.p. Taka uchwała stanowi prawo miejscowe w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 486) Wynika to stąd, 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 – pozbawienie drogi określonej kategorii i skutkuje nadaniem tejże drodze z mocy prawa kategorii drogi gminnej. Zakwalifikowanie drogi do danej kategorii pociąga za sobą skutki prawne między innymi w postaci przejścia prawa własności, konieczności stosowania określonych przepisów prawa o ruchu

drogowym. Powyższe oznacza, że tego typu uchwała wywiera skutki zewnętrzne, bowiem odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje aż do jej uchylecia lub zmiany.

Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych odnośnie aktów prawa miejscowego jest zbadanie, 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.

Stanowiąca akt prawa miejscowego uchwała rozstrzygająca o kategorii drogi publicznej wywiera różnego rodzaju skutki prawne, do których zalicza się między innymi przejście prawa własności drogi ex lege na inną jednostkę samorządu terytorialnego, które jest konsekwencją trwałego przeniesienia zadania publicznego i związanych z nim obowiązków na inną jednostkę. Powyższe wynika wprost ze sposobu sformułowania zarówno art. 10 ust. 5a zd. drugie, jak i art. 10 ust. 5c zd. drugie u.d.p., gdzie wskazuje się, że w przypadku podjęcia odpowiedniej uchwały pozbawiającej drogę kategorii drogi wojewódzkiej lub kategorii drogi powiatowej, ten odcinek drogi pozbawionej kategorii zostaje zaliczony do odpowiednio kategorii drogi powiatowej lub drogi gminnej.

Skoro droga publiczna nie może przejść na własność innego podmiotu niż właściwy zarządca drogi i zawsze może służyć wyłącznie celom publicznym i dopiero pozbawienie drogi charakteru drogi publicznej umożliwia wprowadzenie jej do obrotu cywilnoprawnego, to zaliczenie drogi do odpowiedniej kategorii skutkuje ex lege nabyciem jej własności przez odpowiednio województwo, powiat lub gminę, bowiem zgodnie z art. 2a ust. 2 u.d.p. drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

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

Z tego charakteru regulacji zawartych w art. 10 ust. 5a do 5f u.d.p. jako *lex specialis* względem norm określonych w art. 10 ust. 3 wynika, że do zmiany kategorii drogi w trybie kaskadowym nie stosuje się zarówno wymogu jednoczesnego zaliczenia tej drogi odpowiednią uchwałą do nowej kategorii, bo następuje to z mocy prawa, jak i wymogu, że pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Za przyjęciem powyższej wykładni tych przepisów przemawiają nadto względy wykładni celowościowej, albowiem skoro ustawodawca w art. 10 ust. 5 wskazuje, że już z chwilą oddania do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi krajowej, a nie z dniem 1 stycznia roku kolejnego odcinek nim zastąpiony zostaje ex lege pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej, to brak jest jakiegokolwiek racjonalnego powodu by tego rodzaju ograniczenie wprowadzać w stosunku dalszego przekazywania dróg, które w następstwie oddania do użytkowania nowej drogi faktycznie uległy dekateryzacji, będącej następstwem tego samego zdarzenia faktycznego.

Odmienne rozumienie tych przepisów i przyjęcie, iż art. 10 ust. 3 zd. drugie u.d.p. stosuje się również do tzw. kaskadowego przekazywania dróg prowadziłoby także do zupełnie nieracjonalnej sytuacji, gdy dotychczasowa droga krajowa, która w następstwie wybudowania nowej drogi utraciła taki charakter i stała się drogą o znaczeniu wyłącznie lokalnym, jedynie uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom (a więc odpowiadającą definicji drogi gminnej w rozumieniu art. 7 ust 1 u.d.p.), przez co najmniej dwa kolejne lata musiałaby formalnie funkcjonować jako droga wojewódzka i powiatowa.

Powyższe rozważania mają dla kontrolowanej sprawy dwojakiego rodzaju skutki. W pierwszym rzędzie pozwalają one na stwierdzenie, iż nie naruszało prawa postanowienie zawarte w § 3 zaskarżonej uchwały, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W realiach niniejszej sprawy powyższe oznacza, że wejście w życie z dniem 15 lutego 2016 r. uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2016 r., Nr XIV/399/16, mocą której sejmik pozbawił kategorii drogi wojewódzkiej między innymi odcinek drogi wojewódzkiej nr 188 Człuchów – Debrzno - Złotów - Piła w mieście Piła od skrzyżowania z drogą krajową nr 10 do skrzyżowania z drogą krajową nr 11 o długości 3,655 km, spowodowało że z tym dniem droga ta na podstawie art. 10 ust. 5a zd. drugie u.d.p. ex lege zaliczona została do kategorii dróg powiatowych, co skutkowało tym że z tą samą datą stała się własnością Powiatu Pileckiego, albowiem zgodnie z art. 2a ust. 2 u.d.p. drogi powiatowe stanowią własność właściwego powiatu.

Obowiązkiem Sądu była konieczność dokonania oceny czy zaskarżona uchwała nie zapadła z naruszeniem przepisów prawa, w tym przede wszystkim z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych regulujących przesłanki i tryb wprowadzania zmian w kategoryzacji dróg publicznych w trybie tzw. kaskadowego przekazywania dróg.

Dla udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie kluczowe znaczenia ma ustalenie stanu prawnego obowiązującego w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały oraz dokonanie wykładni przepisów ustawy o drogach publicznych celem zdekodowania z nich treści norm prawnych regulujących zagadnienie szczególnego, trybu pozbawiania dróg publicznych dotychczasowej ich kategorii następnie zastąpienia ich nowo wybudowanymi odcinkami dróg tej samej kategorii.

Przypomnieć trzeba, iż ustawa o drogach publicznych w zakresie regulacji dotyczących tzw. kaskadowego przekazywania dróg zmieniała się w czasie. W okresie od 9 grudnia 2003 r. do 8 lipca 2015 r. obowiązywał bowiem art. 10 ust. 5 tej ustawy stanowiący, iż odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Regulacja ta została zmieniona ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 870), która w art. 1 ust. 2 dokonała zmiany brzmienia art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, a w art. 1 ust. 2 wprowadziła po ust. 5 ustępy ust. 5a-5f.

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

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

5a. Sejmik województwa może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej.

5b. Zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

5c. Rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej.

5d. Zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem. 5e. Odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Przepisy ust. 5c i 5d stosuje się odpowiednio.

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

Ponadto w art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej wskazano, że rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, przy czym zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu taki odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej, a przepisy art. 10 ust. 5a-5d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio.

Ustawa z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych poddana była badaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Wyrokiem z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: 1. 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 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460) w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 ust. 1 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 2 ust. 2 ustawy z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych w związku z art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jest zgodny z art. 16 ust. 2 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Sposób sformułowania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozwala na odczytanie treści normatywnej tegoż orzeczenia i jednocześnie musi być uwzględniany w procesie wykładni regulacji zawartych w 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 bowiem przesądzenie przez Trybunał Konstytucyjny, 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.

Inaczej rzecz ujmując sposób sformułowania przez Trybunał Konstytucyjny sentencji wyroku z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13 przesądza o tym, iż mimo braku w art. 10 ust. 5a-5d bezpośredniego odesłania do treści art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., przepisy te należy wyklądać tak jakby odesłanie takowe zawierały.

Powyższe oznacza, że 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 nie tylko wymogiem, by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, lecz także zawartymi z 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.

Na powyższe wprost wskazał w uzasadnieniu swojego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podnosząc, 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.

Stąd też uznać należy, iż podjęcie przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie u.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej będzie każdorazowo możliwe jedynie po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłużej definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej.

Jednocześnie zauważyć należy, iż choć w ramach tzw. kaskadowego przekazywania właściwe sejmiki bądź rady będą co do zasady stosowały definicje dróg publicznych w sposób negatywny, to jest zmuszone będą wykazać, że dana droga nie spełnia już definicji drogi wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej, co wynika z faktu, że kompetentne są 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, to wyjątkiem od tego schematu jest sytuacja występująca w niniejszej sprawie, a uregulowana w art. 10 ust. 5a, gdzie sejmikowi województwa przyznano kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości w stosunku do odcinka drogi krajowej której mowa w ust.5. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej.

W takiej sytuacji faktycznej organy województwa zobowiązane bowiem będą do wykazania, że przekazywany odcinek drogi nie spełnia funkcji drogi wojewódzkiej.

W uprzednio obowiązujących przepisach ustawodawca przyjmował już koncepcję, że wszelkie odcinki dróg zastąpione odcinkami nowo wybudowanymi z chwilą oddania do użytkowania nowo wybudowanego odcinka drogi pozbawiane są z mocy prawa dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Koncepcja ta nie tylko uznana została przez prawodawcę za nietrafną i zastąpiona art. 10 ust. 5-5f u.d.p. w jej aktualnym brzmieniu, lecz nadto w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej przewidziano tryb "naprawczy" zmierzający do zniwelowania skutków dotychczasowej regulacji, a w ust. 2 wskazano, że taka dotychczasowa droga gminna staje się z mocy prawa drogą wojewódzką, do której zastosować następnie można tryb tzw. "kaskadowego" przekazywania drogi przyjęty w obecnie obowiązujących przepisach.

Powyższe wyraźnie wskazuje, iż zamiarem prawodawcy 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.

Inaczej rzecz ujmując za sprzeczne z normatywną treścią art. 10 ust. 5 a u.d.p. uznać należy pozbawienie w tym trybie kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi, co do którego nie zachodzą przesłanki dla skategoryzowania go jako drogi powiatowej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, w sytuacji przekazania dotychczasowej drogi wojewódzkiej powiatowi w trybie art. 10 ust. 5a u.d.p., rzeczą organów tej jednostki samorządu terytorialnego było poczynienie ustaleń, czy przekazany odcinek drogi faktycznie utracił charakter drogi wojewódzkiej i jeżeli nie podzieliłyby w tym zakresie stanowiska Sejmiku zaskarżenie w trybie prawem przewidzianym uchwały pozbawiającej dany odcinek drogi kategorii drogi wojewódzkiej, co nastąpiło w kontrolowanym przypadku.

Dopiero w przypadku pozytywnego ustalenia że droga nie spełnia przesłanek uznawania jej za drogę wojewódzką, względnie w następstwie jej zastąpienia nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej po stronie sejmiku województwa zaktualizowałyby się uprawnienie do podjęcia uchwały o pozbawieniu kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka nowo wybudowanej drogi krajowej.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że wychodząc z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa oraz zważywszy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, przyjąć należy, że wynikająca z tych przepisów zasada związania organów administracji publicznej prawem oznacza, iż organy te, podejmując rozstrzygnięcie, przez co należy rozumieć również podejmowanie uchwał przez sejmik województwa, obowiązane są kierować się tymi wartościami, które są istotne z punktu widzenia porządku prawnego i przez niego chronione. Powyższe oznacza, że rozstrzygnięcia nie mogą być podejmowane w sposób arbitralny, bez odniesienia do okoliczności zaistniałych w stanie faktycznym oraz analizy stanu faktycznego i prawa. Jeżeli zatem ocena zgodności z prawem ma dotyczyć uchwały, przesłanką przyjęcia, której jest zaistnienie określonego stanu faktycznego – w tym przypadku zaistnienie utraty przed drogę powiatową cech uzasadniających taka jej kategoryzację, to konieczne jest uzasadnienie takiej uchwały.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, iż choć z treści samego art. 10 ust. 5a u.d.p. nie wynika obowiązek uzasadniania podejmowanych na podstawie tego przepisu uchwał, to jednak konstrukcja omawianego przepisu rozpatrywanego w związku z przepisami definiującymi poszczególne kategorie dróg i przy uwzględnieniu wykładni systemowej, rodzi konieczność rzetelnego uzasadnienia uchwały podjętej w przedmiotowym zakresie. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby by bowiem niczym nieograniczone władztwo, dające radzie powiatu prawo do arbitralnego przerzucania na gminy zadań związanych z administrowaniem drogami publicznymi.

Reasumując uzasadnienie uchwały podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5c u.d.p. winno zawierać szczegółowe uzasadnienie spełniania przesłanki zastosowania tegoż przepisu, to jest braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi kryteriów uzasadniających uznawanie jej za drogę wojewódzką, bądź drogę wyższej kategorii, potwierdzające zasadność przyjętego rozwiązania.

Wymogom powyższym uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie sprostało, albowiem nie zawiera ono wskazania materialnoprawnych przesłanek rozstrzygnięcia poprzez nawiązanie do przepisów art. 6 ust. 1,

art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. oraz wskazania w oparciu o co Sejmik Województwa Wielkopolskiego ustalił, że przedmiotowy odcinek drogi utracił cechy uzasadniające dalsze uznawanie go za drogę kategorii wojewódzkiej.

Z lakonicznego uzasadnienia zaskarżonej uchwały można wręcz wywieść wniosek, iż Sejmik Województwa Wielkopolskiego przesłankę dla pozbawienia przedmiotowego odcinka drogi kategorii drogi wojewódzkiej dopatruje się wyłącznie w tym, że posiada takie uprawnienie ustawowe, które to stanowisko uznać należy, z przyczyn wskazanych powyżej za oczywiście błędne.

Faktyczny brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały wyklucza przy tym możliwość dokonania oceny prawidłowości stanowiska Sejmiku Województwa Wielkopolskiego pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego, a tym samym merytorycznej oceny legalności zaskarżonej uchwały i samodzielnie uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, a nie jedynie w zaskarżonej części. Tak więc już tylko z tej przyczyny Sąd był zmuszony wyjść poza granice skargi i stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że 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, 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. Natomiast, zgodnie z art. 10 ust. 5a – 5d u.d.p. w brzmieniu z daty 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).

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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015r., sygn. akt Kp 2/13)

Jak słusznie wyjaśnił WSA we Wrocławiu w swym wyroku z dnia 23.09.2016 r. o sygnaturze III SA/Wr 359/16 (publ. CBOSA) we wskazanym wyżej wyroku Trybunału stwierdzono, 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. Dlatego też zastosowanie trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d u.d.p. w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, tak jak w sprawie, wymagało spełnienia łącznie następujących przesłanek:

- droga została zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie uchwały rady gminy podjętej w myśl art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej,
- droga nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.),
- 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,
- poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Ustawodawca dając możliwość sejmikowi pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej, wyznaczył więc w tej materii pewne granice i wskazał przesłanki dokonania takiego działania. Obowiązek wykazania, czy faktycznie wystąpiły zdarzenia umożliwiające w drodze uchwały pozbawianie drogi kategorii wojewódzkiej, ciąży na organie uchwałodawczym. Pozbawiając więc wskazane drogi kategorii drogi wojewódzkiej, Sejmik Województwa Wielkopolskiego winien wykazać zaistnienie powyższych przesłanek zawartych w prawie materialnym i stwierdzić, że wystąpiły one w odniesieniu do każdej z dróg zawartej w zaskarżonej uchwale. Stanowisko w tym zakresie winno znaleźć się w zaskarżonej uchwale, a w szczególności w jej uzasadnieniu, co w kontrolowanym przypadku nie miało miejsca. Brak wykazania spełnienia wskazanych przesłanek, uniemożliwia skuteczną ocenę legalności zaskarżonej uchwały.

W rozpatrywanej sprawie uchwała postanawia, że drogi i odcinki dróg określone w uchwale pozbawione zostają kategorii dróg wojewódzkich. W uchwale wymieniono drogi/odcinki dróg wskazane do pozbawienia kategorii, miasto na terenie którego są usytuowane, numer drogi/odcinka, przebieg i długość drogi/odcinka. Z akt sprawy nie wynika jednak, aby przedmiotowa uchwała zawierała szczegółowe uzasadnienie spełnienia powyższych przesłanek, potwierdzających zasadność przyjętego rozwiązania.

W zaskarżonej uchwale, brak wykazania i udokumentowania, czy drogi (odcinki drogi) pozbawione 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 ustawy o drogach publicznych, a następnie pozbawione kategorii drogi gminnej w trybie art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej.

Inną przesłanką warunkującą możliwość pozbawienia dróg kategorii dróg wojewódzkich w trybie art. 10 ust. 5a i 5b u.d.p. w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, jest zachowanie proporcjonalności pomiędzy długością dróg otrzymanych przez Województwo Wielkopolskie na podstawie uchwał rad gmin, a długością dróg pozbawionych kategorii dróg wojewódzkich. Ze wskazanych przepisów wynika, że ustawodawca łączy przesłankę proporcjonalności z długością drogi.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano jedynie, że Rada Miejska w Wyrzysku pozbawiła kategorii drogi gminnej odcinek drogi o długości 6,748 km, gdy tymczasem Sejmik Województwa zaskarżoną uchwałą pozbawił kategorii dróg wojewódzkich drogi o długości do 6,748 km, a nie 7,715 km (prawie kilometr więcej). W uzasadnieniu kontrolowanej uchwały w ogóle nie odniesiono się do tej kwestii, tj. różnicy w długości odcinków dróg.

Na marginesie wskazać należy, że art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej nie został przez organ wskazany jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały. Przepis ten pojawia się w uzasadnieniu do uchwały, jednak nie w samej uchwale.

Wobec powyższego Sąd uznał, że wadliwość, jaką dotknięta jest zaskarżona uchwała ma charakter istotny i 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 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 1 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk - Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz