



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 marca 2022 r.

Poz. 1569

WYROK NR III SA/WR 43/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 sierpnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie
następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Katarzyna Borońska
Magdalena Jankowska-Szostak
Kamila Paszowska-Wojnar (sprawozdawca)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Ewa Zawal

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2021 r.

sprawy ze skargi Powiatu Wałbrzyskiego

na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego

z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/312/19

w przedmiocie skargi na uchwałę w przedmiocie pozbawienia drogi wojewódzkiej bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 380) kategorii dróg wojewódzkich

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 Wałbrzyskiego (dalej: strona skarżąca, Powiat) jest uchwała z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/312/19 (dalej: uchwała) Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (dalej: Sejmik, organ) w sprawie pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 380) kategorii dróg wojewódzkich.

Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 i 1571 i 1815, dalej: u.s.w.) oraz art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm., dalej u.d.p.). W § 1 uchwały postanowiono, że pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich drogę wojewódzką bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 380) relacji: Unisław Śląski (droga krajowa nr 35) – Głuszyca (droga wojewódzka nr 381), o długości 9 494 m. W § 2 uchwały przewidziano, że ww. odcinek drogi przekazuje się Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego, a w § 3, że wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa Dolnośląskiego. § 4 uchwały stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2020 r. Uchwała została ogłoszona także w dniu 11 grudnia 2019 r. pod poz. 7287.

Zaskarżając tę uchwałę w całości, Powiat zarzucił naruszenie przepisów:

1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a to zasady demokratycznego państwa prawa określonej w jej art. 2, zasady legalizmu prawnego określonej w jej art. 7 oraz art. 7 i art. 165 ust. 2 Konstytucji poprzez nadużycie prawa i przysługującego samorządowi władztwa poprzez podjęcie uchwały, która godzi w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, podlegające ochronie sądowej przy jednoczesnym braku poszanowania wartości istotnych z punktu widzenia porządku prawnego;

2. prawa materialnego, tj. art. 6 a ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 5, 5a, 5b u.d.p., poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały, pomimo że nie zaszły łącznie przesłanki umożliwiające przekazanie w trybie „kaskadowym” proporcjonalnie odcinka drogi nowo wybudowanego do odcinka drogi przejętego przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego (dalej: Zarząd Województwa), a także braku wskazania w uchwale konkretnego odcinka drogi, w stosunku do którego dokonuje się przekazania oraz braku wykazania zachowania 30 – dniowego terminu i skutecznego zawiadomienia Zarządu Powiatu przez Zarząd Województwa, niewykazania i braku uzasadnienia podstaw negatywnej definicji drogi zaliczanej do kategorii drogi wojewódzkiej umożliwiających przekazanie drogi w trybie „kaskadowym” ograniczając się jedynie do wyliczenia przesłanek poprzez ich negację, a także przekazanie drogi wojewódzkiej leżącej w granicach administracyjnych Powiatu o długości 9 494 m w zamian za wskazaną listę dróg z wykazu (ekspresowe S3, S5, obwodnica Kłodzka, drogi Oleśnicy i Długołęki), które nie odpowiadają zasadzie proporcjonalności oraz nie mają żadnego znaczenia dla mieszkańców Powiatu, a w szczególności mieszkańców Gminy Mieroszów i Głuszyca.

3. prawa materialnego, a to art. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 6 i 15 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały i jej ogłoszenie w dniu 11 grudnia 2019 r., dopuszczając się nienależytego przekazania drogi publicznej będącej w złym stanie technicznym bez jakiejkolwiek dokumentacji umożliwiającej realizację przez Zarząd Powiatu obowiązków ustawowych nałożonych przez art. 20 u.d.p., doprowadzając do zagrożenia interesu publicznego Powiatu rozumianego jako lokalnej wspólnoty samorządowej i doprowadzenia do naruszenia samodzielności Powiatu oraz nadużycia prawa poprzez nieuprawnioną ingerencję w realizację zadań własnych Powiatu z zakresu dróg publicznych i bezpieczeństwa obywateli, tym samym narażając Powiat na naruszenie zasad gospodarki finansowej, o której mowa w art. 10 i 44 ustawy o finansach publicznych i narażając Powiat na naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez doprowadzenie bądź przyczynienie się do nieterminowej realizacji zadań publicznych.

4. zasad postępowania administracyjnego poprzez nadużycie prawa i władztwa poprzez stosowanie przepisów prawa w sposób arbitralny dla własnej korzyści i użytku w celu osiągnięcia korzyści, zbycia odpowiedzialności na szkodę interesu publicznego Powiatu.

W związku z tak sformułowanymi zarzutami, strona wniosła o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały Sejmiku oraz zasądzenie od organu na rzecz strony kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi strona przytoczyła stan faktyczny sprawy. Mianowicie pismem z dnia 13 czerwca 2019 r. oraz 6 sierpnia 2019 r. członek Zarządu Województwa zawiadomił Zarząd Powiatu o zamiarze podjęcia uchwały Sejmiku w sprawach pozbawienia kategorii dróg wojewódzkich w trybie art. 10 ust. 5a u.d.p., w zamian za zachowane odcinki dróg krajowych zastąpione wskazanymi w piśmie drogami krajowymi oraz za zachowane odcinki wskazanych tamże dróg gminnych (byłych dróg krajowych) otrzymane w trybie kaskadowym od gmin, a także od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dla drogi wojewódzkiej bez numeru (dawna DW380), przebiegająca na obszarze Powiatu w granicach Gminy Mieroszów oraz Gminy Głuszyca, relacji Unisław Śląski (DK35) – Rybnica Leśna – Głuszyca (DW381) o długości ok. 9,5 km. Zarząd Powiatu udzielił również odpowiedzi pismami z dnia 18 czerwca 2019 r. skierowanymi do Zarządu Województwa oraz Przewodniczącego i Radnych Sejmiku w zakresie zamiaru przekazania wyżej wskazanej drogi wojewódzkiej wskazując m.in. na katastrofalny stan niniejszej drogi, a także nieuregulowany stan prawny działki na której znajduje się droga. Jednocześnie Starosta Wałbrzyski informował Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu (dalej: DWINB) o stanie drogi wojewódzkiej i istniejącym zagrożeniu dla życia i zdrowia użytkowników, wzywając do podjęcia działań w zakresie sprawowanego nadzoru nad stanem technicznym infrastruktury drogowej. Wskazano także na stanowisko Zarządu Województwa wyrażone przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei (dalej: DSDiK) z którego wynika, że Zarząd Województwa zabezpieczył i przygotował środki w wysokości 1 miliona złotych na naprawę drogi wojewódzkiej (dawnej DW 380). W odpowiedzi Zarząd Powiatu wskazał, że wykonanie całkowitego remontu tej drogi wyniesie ok. 7 - 8 mln zł.

W dalszej części uzasadnienia skargi strona wskazała, że w dniu 9 października 2019 r. została wydana decyzja DWINB nr 1209/2019, mocą której organ nadzoru budowlanego nakazał DSDiK usunięcie licznych stwierdzonych nieprawidłowości stanowiących przyczynę nieodpowiedniego stanu technicznego drogi wojewódzkiej (dawniej oznaczonej nr 380). Zatem Sejmik podjął zaskarżoną uchwałę pomimo zabezpieczenia dla Powiatu kwoty jednego miliona złotych na remont drogi oraz tego, że w obiegu prawnym obowiązywała decyzja nakazująca usunięcie nieprawidłowości.

Następnie strona skarżąca wskazała, że od dnia 1 stycznia 2020 r. Zarząd Powiatu pełnił obowiązki zarządcy drogi, w szczególności te wynikające z art. 20 u.d.p. W piśmie z dnia 20 grudnia 2019 r. poinformowano, że wszelkie posiadane dokumenty dotyczące przekazanej drogi zostaną dostarczone Zarządowi Powiatu „najdalej do końca stycznia 2020 roku”. Strona skarżąca podkreśliła, że takie zaniechanie ze strony DSDiK uniemożliwiło Zarządowi Powiatu od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia wniesienia skargi wypełnianie ustawowych obowiązków w zakresie zimowego utrzymania dróg. Strona podkreśliła, że w związku z zaistniałą sytuacją Naczelnik Wydziału Infrastruktury i Ochrony Środowiska wraz z odpowiedzialnymi za utrzymanie drogi pracownikami odmówili wykonywania czynności zarządcy z uwagi na katastrofalny stan nawierzchni, która na jednym z odcinków musiała w trybie natychmiastowym zostać wyłączona z ruchu. Strona skarżąca podała następnie, że pod koniec grudnia 2019 r. oraz w dniu 3 stycznia 2020 r. podjęła bezskuteczne próby kontaktu z kierownictwem DSDiK we Wrocławiu w celu przekazania dokumentacji drogi. Brak reakcji w tej sprawie stanowi jej zdaniem zawinione niedopełnienie obowiązków ze strony DSDiK.

W ocenie strony skarżącej organ skorzystał z bardzo uproszczonej procedury o charakterze *lex specialis*, umożliwiającej właściwemu organowi pominięcie zwykłego trybu przekazania drogi z art. 10 ust. 3 u.d.p., nie zwracając uwagi na okoliczności konkretnej sprawy i traktując tryb „kaskadowy” dla celów arbitralnego działania. Strona skarżąca podkreśliła, że organ stosujący art. 10 ust. 5a u.d.p. ograniczony jest nie tylko wymogiem, by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, lecz także zawartymi w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii.

Dalej Powiat przywołał m.in. treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) badającego zgodność przepisów ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie o sygn. akt KP 2/13. W ocenie skarżącego działania Sejmiku noszą znamiona bezprawności i arbitralności. Strona wyjaśniła, że organ, decydując o zastosowaniu w sprawie art. 10 ust. 5a u.d.p., zobowiązany był do dokładnego, rzetelnego uzasadnienia podjętej uchwały, czego w sprawie zabrakło. W treści skargi Powiat odwołał się m.in. do treści wyroku tutejszego Sądu z dnia 23 września 2016 w sprawie o sygn. akt III Wr 359/16.

Sejmik w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do kwestii merytorycznych wskazał na potrzebę uwzględnienia treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 5 stycznia 2018r. sygn. akt I OSK 127/17.

W uzasadnieniu organ wskazał, że podejmując uchwałę działał w oparciu o zapisy Konstytucji oraz u.d.p. Ponadto organ powołał się na orzecznictwo NSA, zgodnie z którym 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 podniósł, że w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały wykazano spełnienie powyższych warunków. Ponadto przedmiotowa droga wojewódzka nie spełnia wymogów techniczno – funkcjonalnych stawianych drogom wojewódzkim i nie pełni funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa.

Organ wyjaśnił, że w związku z wejściem ustawy zmieniającej w 2015 r. Województwo Dolnośląskie otrzymało 67,256 km, w latach 2017-2019 116,21 km, czyli łącznie w tych latach Województwo to otrzymało 183,466 km dróg. W ramach kaskadowego przekazywania dróg Województwo przekazało w 2015 r. 46,399 km dróg, a w latach 2017-2019 przekazało 93,356 km dróg czyli łącznie 139,755 km dróg. Zatem Województwo otrzymało 31,155 km dróg więcej niż przekazało kaskadowo. Wyjaśnił organ, że w uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano wykaz uchwał gmin i pozwolenia na użytkowanie, na podstawie których Zarząd Województwa otrzymał drogi gminne i krajowe, które zostały zachowane jako wojewódzkie.

Kolejno Sejmik zaznaczył, że "kaskadowy" mechanizm przekazywania dróg może być zastosowany gdy:

1. samorząd województwa otrzymał drogi lub odcinki dróg, które zostały zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich na podstawie: a. uchwały rady gminy podjętej w myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (dalej: ustawa zmieniająca) lub, b. art. 10 ust. 5 u.d.p., czyli odcinki dróg krajowych zastąpione nowo wybudowanymi odcinkami z chwilą oddania ich do użytkowania;
2. drogi lub odcinki dróg nie spełniają wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1 u.d.p.),
3. drogi lub odcinki dróg wojewódzkich przeznaczone do pozbawienia tej kategorii "kaskadowo" są o proporcjonalnej długości do dróg i odcinków dróg otrzymanych przez samorząd województwa i zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich,
4. zarząd województwa poinformował właściwy zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały o "kaskadowym" przekazaniu drogi, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (art. 10 ust. 5b u.d.p.).

W przypadku przedmiotowej uchwały zdaniem organu zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki. Ponadto w ocenie organu przekazane w trybie kaskadowym drogi spełniają wymogi proporcjonalności względem dróg zachowanych.

Odnosząc się do kwestii przekazania dokumentacji drogi, organ podkreślił, że przepisy u.d.p. w żaden sposób jej nie regulują, nie wskazują również terminu przekazania dokumentacji, jak i w ogóle konieczności jej przekazania, natomiast przepis art. 20 u.d.p. określa wyłącznie zadania zarządcy drogi. Zatem przekazywanie dokumentacji, jest wyłącznie przyjętą dobrą praktyką pomiędzy zarządcami dróg, którzy przekazują ją sobie w możliwie najkrótszym czasie po przekazaniu drogi. W przedmiotowej sprawie dokumentacja została przekazana w dniu 13 stycznia 2020 r. Organ podkreślił, że załączone w skardze odmowy wykonywania obowiązków są datowane na kilka dni po otrzymaniu przedmiotowej drogi wojewódzkiej, co jego zdaniem wskazuje na celowe zaniechanie obowiązków zarządcy drogi.

W dalszej części odpowiedzi na skargę organ podkreślił, że nie pozbywa się dróg w sposób arbitralny, ponieważ po otrzymaniu dróg gminnych w roku 2015 oraz nowych dróg krajowych (w latach 2017-2018),

wyraźnie zwiększyła się długość sieci dróg wojewódzkich. Dlatego też Zarząd Województwa, dążąc do regulacji sieci dróg wojewódzkich, by uzyskać w pełni funkcjonalną sieć połączeń, przekazuje w trybie zmiany dróg oraz w trybie kaskadowym te drogi wojewódzkie lub ich odcinki, które nie spełniają funkcji dróg wojewódzkich. Organ podkreślił, że brak spełniania tej funkcji jest jedyną przesłanką, którą kieruje się Województwo Dolnośląskie przy kaskadowym przekazywaniu dróg powiatom.

Pismem procesowym z dnia 20 stycznia 2020 r. strona skarżąca wniosła o dołączenie do akt sprawy dokumentów w postaci:

1. pismem odpowiedzi Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei (DSDiK) z dnia 16 stycznia 2020 r. na wniosek o udostępnienie informacji publicznej;
2. pismem z dnia 9 stycznia 2020 r. Dyrektora DSDiK wraz z załącznikiem- wykazem przekazanej dokumentacji DW 380;
3. pisma Starosty Wałbrzyskiego z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie przekazania niekompletnej dokumentacji drogi DW 380;
4. informacji uzyskanych w drodze dostępu do informacji publicznej w postaci pisma z dnia 11 września 2019 r. oraz Protokołu okresowej kontroli pięcioletniej przeglądu rozszerzonego drogi bez nazwy nr 4 Protokół nr 95/D/2019.

Strona skarżąca wskazała, że powyższe dokumenty potwierdzają, że zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa. Strona podkreśliła, że w świetle przedstawionych dokumentów Samorząd Województwa Dolnośląskiego zabezpieczył w budżecie Województwa Dolnośląskiego nie 1 milion złotych (deklarowany w piśmie do Zarządu Powiatu), a 2 miliony złotych na remont spornej drogi w 2020 r. Mimo to doszło do kaskadowego przekazania tejże drogi na rzecz Zarządu Powiatu. Ponadto strona wskazała, że zgodnie z Protokołem okresowej pięcioletniej kontroli z dnia 19 sierpnia 2019 r. na spornej drodze stwierdzono szereg nieprawidłowości do pilnego usunięcia, jednakże DSDiK nie zrobiła nic w celu realizacji zaleceń, ponadto nie zostały podjęte żadne działania w celu wyeliminowania zagrożenia dla użytkowników drogi po doręczeniu decyzji DWINB, zobowiązującej do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Pismem z dnia 18 czerwca 2020 r. organ administracji publicznej przekazał do Sądu podjętą na sesji Sejmiku w dniu 28 maja 2020 r. uchwałę nr XVIII/466/20 w sprawie zmiany uchwały nr XIII/312/19, która została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 4 czerwca 2020 r. pod pozycją 3555.

Pismem z dnia 12 października 2020 r. organ administracji publicznej ustosunkował się do pisma strony skarżącej z dnia 10 września 2020 r. Wskazał, że u.d.p. w aspekcie „kaskadowego” przekazywania dróg nie reguluje kwestii stanu technicznego drogi, pozbawianej w trybie art. 10 ust. 5a dotychczasowej kategorii, ani jej infrastruktury drogowej, a jedynie kwestie związane z długością przekazywanej drogi oraz brakiem funkcji drogi wojewódzkiej.

Pismem z dnia 5 stycznia 2021 r. organ administracji publicznej zwrócił uwagę na fakt podjęcia przez Radę Powiatu czterech uchwał w trybie tzw. „kaskadowym” (tj. przekazujących drogi gminom w oparciu o zaskarżoną uchwałę nr XIII/312/19). Organ wskazał, że skoro przedmiotowy akt wszedł w życie i jest wykonalny, Rada Powiatu była uprawniona do podjęcia uchwał w przedmiocie pozbawienia kategorii dróg powiatowych na podstawie art. 10 ust. 5 c u.d.p. (w trybie „kaskadowym”). Wobec tego, w przypadku stwierdzenia przez Sąd nieważności zaskarżonej uchwały nr XIII/312/19, uchwały Rady Powiatu obarczone będą wadą prawną. Zatem również i z tej przyczyny organ stwierdził, że skarga jest niezasadna i winna zostać oddalona.

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2021 r. Sąd uwzględnił wnioski dowodowe strony zawarte w skardze i złożonych pismach.

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. 2014 r. poz. 11647 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. 2012 r. poz. 270 ze zm., zwanej dalej w skrócie "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

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 ustawy o samorządzie województwa).

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 - 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 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; 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.

Trzeba też podkreślić, iż – 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.

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Sejmiku nr XIII/312/19 z dnia 28 listopada 2019 r. pozbawienia odcinka drogi wojewódzkiej bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 380) kategorii dróg wojewódzkich. 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.

Natomiast, 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).

Z kolei 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 w sprawie III SA/Wr 359/16 i przyjmuje je za własne. Ze stanowiskiem tym zgodził się także NSA, który w wyroku w sprawie I OSK 127/17 oddalił skargę kasacyjną. Poniżej Sąd przytoczy fragmenty uzasadnienia wyroku WSA, zawierające argumentację, którą można odnieść do realiów niniejszej sprawy.

Trzeba zatem wskazać, że celem dokonanej zmiany u.d.p., wprowadzonej ustawą zmieniającą, było przede wszystkim uchylenie 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.

Wskazuje to, 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. 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 w 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 IOSK 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, 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, Wokanda 2006/11/37).

W ocenie Sądu w sprawie brak jest wykazania spełnienia dwóch z wskazanych wyżej przesłanek.

W rozpatrywanej sprawie uchwała postanawia (w § 1), że na obszarze Powiatu Wałbrzyskiego w granicach Gminy Mieroszów i Gminy Głuszyca pozbawia się kategorii dróg wojewódzkich drogę wojewódzką bez numeru (dawna droga wojewódzka nr 380) relacji: Unisław Śląski (droga krajowa nr 35) – Głuszyca (droga wojewódzka nr 381), o długości 9 494 m.

W znajdującym się w aktach sprawy uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano natomiast, że w sprawie mają zastosowanie przepisy art. 6 ust. 1, art. 10 ust. 5, 5a i 5b u.d.p. oraz art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej oraz wymieniono decyzje i zaświadczenia poszczególnych wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego udzielające pozwoleń na użytkowanie wskazanych dróg krajowych (ekspresowych) lub odcinków takich dróg, jak również uchwały trzech Rad Gmin dotyczące dróg gminnych (byłych dróg krajowych). Następnie wskazano, że po otrzymaniu w 2015 r. od gmin w trybie kaskadowym dróg gminnych (byłych dróg krajowych) oraz w latach 2017-2018 od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu dróg krajowych zastąpionych zrealizowanymi odcinkami dróg ekspresowych, jako nowe drogi wojewódzkie zostały zachowane wskazane drogi gminne i były drogi krajowe na wymienionych odcinkach. W związku z powyższym, stwierdzono, że na podstawie art. 6 ust. 1 oraz art. 10 ust. 5a i 5b u.d.p. pozbawia się przedmiotową drogę kategorii dróg wojewódzkich, wskazano jej długość i relację oraz podano, że nowym zarządcą drogi staje się Zarząd Powiatu. Dalej wyjaśniono, że przedmiotowa droga nie łączy ze sobą miast, nie spełnia wymogów techniczno-funkcjonalnych stawianych drogom wojewódzkim oraz nie stanowi istotnej funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa, dlatego też w „Planie rozwoju sieci drogowej województwa dolnośląskiego do roku 2020 w zakresie dróg wojewódzkich”, zatwierdzonym uchwałą nr 1324/v/15 Zarządu Województwa z dnia 20 października 2015 r., droga ta została sklasyfikowana funkcjonalno-technicznie jako marginalna droga wojewódzka. Końcowo wskazano, że przedmiotowa droga wojewódzka spełnia wymogi art. 10 ust. 5a u.d.p.

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. Uzasadnienie to wymienia jedynie decyzje organów nadzoru budowlanego oraz uchwały Rad Gmin z podaniem ich dat oraz numerów. Zatem 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 przedmiotowa droga pozbawiana kategorii drogi wojewódzkiej została wcześniej zastąpiona 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.

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.

Z przytoczonych przepisów wynika, że ustawodawca łączy przesłankę proporcjonalności z długością drogi. Zdaniem Sądu, przez proporcjonalną długość drogi, o której mowa w art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, należy rozumieć drogę o długości kilometrażowej (normalny, faktyczny przebieg w terenie) zbliżonej, takiej samej, lecz nie większej niż długość drogi otrzymanej przez Samorząd Województwa. Przepis art. 10 ust. 5a u.d.p., stanowi jedynie o proporcjonalności w wymiarze długości konkretnego odcinka drogi.

Ustawodawca w tym przepisie nie posługuje się żadnym innym sformułowaniem wskazującym na inne znaczenie proporcjonalności niż odnoszące się tylko i wyłącznie do długości drogi.

W tej mierze należy wskazać, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie wskazuje również na spełnienie przesłanki dotyczącej proporcjonalności co do długości przekazywanej drogi w stosunku do dróg otrzymanych, nie dając praktycznie żadnych wskazówek czy odpowiedzi w tym zakresie. Uzasadnienie uchwały wymienia jedynie decyzje i zaświadczenia organów nadzoru budowlanego oraz uchwały Rad Gmin z podaniem ich dat oraz numerów, bez wskazania długości otrzymanych odcinków dróg. W tej sytuacji nie można uznać, że spełnienie ustawowej przesłanki proporcjonalności miałoby zostać przez organ wykazane.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w tej mierze Sąd nie mógł wziąć pod uwagę treści uchwały nr XVIII/466/20 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały przedmiotowej. W treści powyższej uchwały zmieniającej wskazano m.in. na okoliczności dotyczące otrzymania przez Województwo Dolnośląskie w okresie od 2015 r. do 2019 r. w trybie „kaskadowym” od gmin i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu dróg o długości 183,466 km jako nowych dróg wojewódzkich oraz na fakt przekazania o 31,155 km mniej niż otrzymano w trybie „kaskadowym”, co – jak podano - wypełnia ustawowy wymóg z art. 10 ust. 5a u.d.p. Sąd wziął jednak pod uwagę, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała nr XIII/312/19 z dnia 28 listopada 2019 r., nie zaś uchwała zmieniająca tę uchwałę. Zatem ocenie pod kątem spełnienia przesłanek ustawowych pozbawienia drogi kategorii drogi wojewódzkiej w trybie „kaskadowym” z art. 10 ust. 5a-5d u.d.p. podlega wyłącznie uchwała zaskarżona. Sąd zważył, że niedostatków w zakresie uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie może sanować inna, kolejna uchwała, na marginesie podjęta po upływie pół roku od podjęcia uchwały przedmiotowej. Nie sposób też pozbyć się wrażenia, że wskazana wyżej uchwała zmieniająca została podjęta właśnie w celu „następczego” wykazania przesłanki proporcjonalności, w związku z podnoszoną w tej sprawie argumentacją. Z uwagi na wskazane wyżej argumenty, działanie takie nie mogło jednak przynieść spodziewanego skutku.

Odnośnie 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.

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że przedmiotowa droga nie łączy ze sobą miast, nie spełnia wymogów techniczno-funkcyjnych stawianych drogom wojewódzkim oraz nie stanowi istotnej funkcji komunikacyjnej w podstawowym układzie drogowym województwa, dlatego też we wskazanym „Planie rozwoju sieci drogowej województwa dolnośląskiego do roku 2020 w zakresie dróg wojewódzkich” droga ta została sklasyfikowana funkcjonalno-technicznie jako marginalna droga wojewódzka. 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 przedmiotowa droga pozbawiana kategorii drogi wojewódzkiej nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej. Wskazano w nim bowiem wprost, że droga ta nie stanowi połączenia między miastami oraz, że nie pełni istotnej funkcji komunikacyjnej w układzie dróg wojewódzkich, a we wskazanym wyżej „Planie rozwoju” została uznana za drogę o marginalnym znaczeniu.

W tym miejscu wskazać należy, że niezasadna jest argumentacja strony skarżącej, zgodnie z którą przedmiotowa droga jako droga przekazywana musiałaby dodatkowo spełniać przesłanki do uznania jej za drogę powiatową, czy mieć istotne znaczenie dla Powiatu. Trzeba tu przywołać brzmienie przepisu art. 10 ust. 5a zdanie drugie u.d.p., stanowiącego, że drogi wojewódzkie (odcinki dróg), których dotyczy uchwała o pozbawieniu ich tej kategorii, zostają zaliczone do kategorii dróg powiatowych. W tej sytuacji zdaniem Sądu nie ulega wątpliwości, że z chwilą podjęcia uchwały spełniającej wymienione już wcześniej przesłanki, wynikające z przepisów u.d.p., dochodzi do zmiany kategorii danej drogi z wojewódzkiej na powiatową i zmiana ta następuje z mocy prawa. Oznacza to, że brak jest podstaw do wywodzenia

jakichkolwiek dalszych przesłanek podjęcia uchwały w przedmiocie pozbawienia danej drogi kategorii drogi wojewódzkiej w omawianym trybie.

W zakresie przesłanki poinformowania Zarządu Powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem, Sąd uznał, że z treści pism członka Zarządu Województwa z dnia 13 czerwca 2019 r. oraz 6 sierpnia 2019 r. wynika w sposób jednoznaczny, iż zawiadomiono Powiat w ustawowym terminie o zamiarze podjęcia zaskarżonej uchwały.

Z kolei podnoszone przez stronę skarżącą (wraz z obszerną argumentacją) okoliczności dotyczące stanu technicznego przedmiotowej drogi, w tym zabezpieczenia środków na jej remont i braku realizacji nakazów DWINB, zdaniem Sądu nie mogą mieć znaczenia dla oceny prawidłowości (zgodności z prawem) przedmiotowej uchwały. Jak już wyżej podkreślono, uchwała o pozbawieniu danej drogi kategorii drogi wojewódzkiej w trybie ‘kaskadowym’ winna spełniać przesłanki określone w przywołanych przepisach u.d.p. i wśród tych przesłanek nie wymieniono podnoszonych przez stronę kwestii dotyczących – ogólnie rzecz ujmując – stanu technicznego przekazywanej drogi. Poza oceną legalności zaskarżonej uchwały pozostają również kwestie związane z podnoszonym przez stronę nieprzekazaniem dokumentacji dotyczącej przedmiotowej drogi (co spowodowało szeroko opisywane przez stronę konsekwencje). Są to bowiem okoliczności niewymienione w u.d.p. w charakterze przesłanek podjęcia zaskarżonej uchwały, a na marginesie mające miejsce już po jej podjęciu.

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 p.p.s.a. (pkt II wyroku).