



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2023 r.

Poz. 4733

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 1005/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska - Szostak
Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk
Asesor WSA Dominik Dymitruk (sprawozdawca)

Protokolant

referent Karolina Młynarczyk

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 29 marca 2023 r.
sprawy ze skargi Gminy Nowa Ruda
na uchwałę Rady Powiatu Kłodzkiego
z dnia 29 września 2021 r. nr IX/69/2021
w przedmiocie pozbawienia drogi powiatowej (byłej drogi wojewódzkiej nr 380) kategorii
drogi powiatowej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej drogi powiatowej w granicach Gminy Nowa Ruda;**
- II. dalej idącą skargę odrzuca;**
- III. zasądza od Powiatu Kłodzkiego na rzecz strony skarżącej 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Gminy Nowa Ruda (dalej: skarżąca Gmina) jest uchwała nr IX/69/2021 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 września 2021 r. w sprawie pozbawienia drogi powiatowej (byłej drogi wojewódzkiej nr 380) kategorii drogi powiatowej.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 12 ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 920 z późn. zm.; dalej: u.s.p.) oraz art. 6a ust. 2 w związku z art. 10 ust. 5c i 5d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1376 z późn. zm.; dalej: u.d.p.). Z treści § 1 uchwały wynika, że Rada Powiatu Kłodzkiego (dalej: Rada Powiatu, organ) pozbawiła wymienione w tym przepisie odcinki byłej drogi wojewódzkiej nr 380 kategorii drogi powiatowej w granicach Gminy Nowa Ruda i Gminy Miejskiej Nowa Ruda. Jednocześnie, w § 2 tej uchwały, organ ustalił, że część drogi wskazanej w § 1, obejmującej wymienione działki ewidencyjne, przekazuje się Burmistrzowi Miasta Nowa Ruda w granicach Gminy Miejskiej Nowa Ruda. Z kolei w § 3 uchwały wskazano, że część drogi wskazanej w § 1, obejmującej wymienione działki ewidencyjne, przekazuje się Wójtowi Gminy Nowa Ruda w granicach Gminy Nowa Ruda. § 5 uchwały stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Uchwała została ogłoszona tamże w dniu 11 października 2021 r. pod poz. 4597.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Zarządowi Powiatu Kłodzkiego uchwałą nr XVII/427/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r. została przekazana droga wojewódzka nr 380 relacji Ludwikowice Kłodzkie (od drogi wojewódzkiej nr 381) – Nowa Ruda – Włodowice – granica gminy Nowa Ruda i gminy Radków w oparciu o art. 10 ust. 5a u.d.p. Dalej organ podał, że zgodnie z art. 10 ust. 5c i 5d cytowanej ustawy Rada Powiatu Kłodzkiego w drodze uchwały może pozbawić ww. drogę kategorii drogi powiatowej, która zostaje zaliczona do kategorii drogi gminnej.

W skardze na tę uchwałę, wywiedzionej w oparciu o art. 87 ust. 1 u.s.p., Gmina wniosła o stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 10 ust. 5c w zw. z art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p. poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie i przekazanie odcinka drogi Gminie Nowa Ruda z powodu błędnego uznania, że droga powiatowa (była droga wojewódzka nr 380) przestała spełniać wymagania dotyczące uznania drogi za drogę powiatową, tj. że droga ta nie stanowi drogi innej niż wojewódzka, stanowiącej połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 u.d.p.) i przyjęcie, że mieści się na w ustawowym opisie drogi gminnej, tj. że stanowi ona drogę o znaczeniu lokalnym niezaliczoną do innych kategorii, stanowiącą uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, co w konsekwencji doprowadziło do podjęcia przez Radę Powiatu uchwały o pozbawieniu drogi kategorii drogi powiatowej na podstawie art. 10 ust. 5c u.d.p., podczas gdy droga ta wciąż stanowi połączenie między miastami – siedzibami gmin, a jej przeznaczenie wyklucza kwalifikację jej jako drogi o znaczeniu lokalnym, stanowiącą uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom.

W uzasadnieniu skargi Gmina podała, że Rada Powiatu nie dowiodła, aby wypełnione zostały wymagane w art. 10 ust. 5c u.d.p. przesłanki zmiany kategorii drogi, tj. by droga powiatowa stanowiła odcinek proporcjonalny do drogi uprzednio przekazanej powiatowi przez województwo, jak również by przekazywana droga spełniała przesłanki uznania jej za drogę gminną wskazane w art. 7 ust. 1 u.d.p. Dalej skarżąca wywiodła, że mając na uwadze funkcję klasy techniczno-użytkowej odcinka drogi przekazanego zaskarżoną uchwałą, ocenić ją należy jako drogę spełniającą kryteria określone w art. 7 ust. 1 u.d.p. Gmina wskazała, że odcinek drogi jej przekazany łączy miejscowości położone w granicach Gminy Nowa Ruda, tj. Ludwikowice Kłodzkie – miasto Nowa Ruda, i biegnie aż do granicy Gminy Nowa Ruda z Gminą Radków przez miejscowość Włodowice. Droga przebiega zatem przez znaczną część Gminy, łącząc jej siedzibę z sąsiadującą Gminą Radków. Odcinek ten funkcjonalnie nadal pełni kluczowe połączenie komunikacyjne mieszkańców zamieszkujących Gminę z siedzibą gminy sąsiedniej, znajdującej się w miejscowości Radków, stanowiąc drogę łączącą siedziby wskazanych gmin między sobą.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania. W pierwszej kolejności wskazał, że zaskarżona uchwała obejmuje odcinki drogi przebiegającej przez dwie gminy: Gminę Miejską Nowa Ruda o długości 6,09 km oraz Gminę Wiejską Nowa Ruda o długości 3,58 km, a zatem Gmina Nowa Ruda nie jest organem właściwym i upoważnionym do reprezentowania stanowiska Gminy Miejskiej Nowa Ruda. W kwestii natomiast podniesionych zarzutów, organ wyjaśnił, że już w momencie podejmowania przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwały nr XVII/427/20 z dnia 30 kwietnia 2020 r. wskazana droga nie była drogą stanowiącą połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Powyższa droga – jak wskazał organ – stanowi połączenie dwóch wsi zlokalizowanych na terenie Gminy Nowa Ruda, tj. Ludwikowice Kłodzkie i Włodowice, z miastem Nowa Ruda. Natomiast na terenie miasta Nowa Ruda usytuowane są siedziby Gminy Miejskiej Nowa Ruda i Gminy Wiejskiej Nowa Ruda, jednak ich połączenie nie odbywa się poprzez drogę skarżoną przez Gminę.

W dalszej kolejności organ wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi konsekwencję zawartego w dniu 14 grudnia 2015 r. porozumienia w sprawie uregulowania zasad zamiany kategorii dróg i ich utrzymania w związku z realizacją zadania pn. „Przebudowa ulic Świdnickiej i Piłsudskiego w Nowej Rudzie będących łącznikiem pomiędzy Drogą Sudecką, a centrum miasta oraz noworudzką podstrefą WSSE IVEST PARK i drogą 385 do przejścia granicznego w Tłumaczowie”, w którym zarówno Burmistrz Gminy Radków, Burmistrz Miasta Nowa Ruda oraz Wójt Gminy Nowa Ruda złożyli deklaracje zapewniające zamiar przejścia drogi i zaliczenie jej do kategorii drogi gminnej. Organ podkreślił przy tym, że odcinek drogi objęty zaskarżoną uchwałą nie znajduje się w ciągu dróg powiatowych, a jego usytuowanie funkcjonalno-komunikacyjne sprowadza się do obsługi ruchu lokalnego w obszarze Miasta i Gminy Nowa Ruda, a tym samym nie spełnia definicji ustawowej przyjętej dla kategorii drogi powiatowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje częściowo na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, zwanej dalej: p.p.s.a.), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej 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.).

Na wstępie Sąd wskazuje, że nie ma wątpliwości, iż przedmiot skargi stanowi akt prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała jest bowiem skierowana bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowana do nieokreślonej liczby oraz kategorii osób i podmiotów. Zmiana kategorii drogi publicznej (dekategoryzacja dróg) jest rozstrzygnięciem normatywnym, a więc decyzją o skutkach erga omnes, a nie decyzją o charakterze jednostkowym lub informacyjnym (informującym o skutkach następujących ex lege). Zapewnia to uchwałąm jednostek samorządu terytorialnego charakter aktów prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13). Jest to więc akt zawierający rozstrzygnięcie generalne, bowiem pozbawienie drogi określonej kategorii w trybie art. 10 ust. 5c u.d.p. nie konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie. Pociąga za sobą skutki prawne między innymi w postaci

przejścia prawa własności, konieczności stosowania określonych przepisów prawa o ruchu drogowym. Zaskarżona uchwała stanowi niewątpliwie akt abstrakcyjny, dlatego może być wielokrotnie stosowany, a ich adresatem może być ktoś teraz lub w przyszłości. Powyższe oznacza, że tego typu uchwała wywiera skutki zewnętrzne, gdyż odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje aż do jej uchylecia lub zmiany, co potwierdza słuszność zakwalifikowania jej do aktów prawa miejscowego.

Podobnie, nie budzi wątpliwości dopuszczalność drogi sądowej co do zasady. Gmina wniosła skargę w trybie art. 87 ust. 1 u.s.p. W świetle tego przepisu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Legitymację do złożenia skargi ustawodawca oparł więc na kryterium interesu prawnego, co oznacza, że ze skargą może wystąpić zasadniczo podmiot, który wykaże związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Jest oczywiste, że zmiana kategorii drogi z powiatowej na gminną oznacza zarówno powiększenie zasobu własności gminy (zwiększenie jej majątku), jak i automatycznie wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi. Okoliczność ta w pełni uzasadnia istnienie interesu prawnego Gminy w sprawie, który wedle Gminy został naruszony. Oznacza to, że przedmiot skargi oraz naruszenie interesu prawnego wyczerpują razem przesłanki legitymacji przedmiotowej i podmiotowej do wniesienia skargi w poddanej kontroli sądowej sprawie.

Pozostając na etapie oceny dopuszczalności skargi Gminy co do całego zaskarżonego aktu prawa miejscowego, wymaga wyjaśnienia, że skuteczne wniesienie skargi w trybie art. 87 ust. 1 u.s.p., umożliwiające sądowi jej merytoryczne rozpoznanie, następuje wtedy, gdy spełnione zostaną łącznie wszystkie wskazane tam warunki dopuszczalności skargi, w tym skarżący wykaże, że posiada interes prawny w skarżeniu aktu, a dalej, że jego interes prawny został naruszony postanowieniami zaskarżonej uchwały.

W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd uznał, że strona skarżąca – choć przedmiotową uchwałą zaskarżyła w całości – to jednak nie wykazała, iż narusza ona jej własny, indywidualny i aktualny interes prawny tak co do żądania eliminacji uchwały z obrotu prawnego w całości, jak i odnośnie do tych odcinków drogi powiatowej, które przebiegają w granicach Gminy Miejskiej Nowa Ruda. A przypomnieć w tym kontekście należy, że zaskarżona uchwała obejmuje odcinki drogi przebiegającej przez dwie gminy: Gminę Miejską Nowa Ruda oraz Gminę Wiejską Nowa Ruda. Skoro więc dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest wykazanie przez stronę, że właśnie wskutek podjęcia zaskarżonej uchwały został naruszony jej konkretny interes prawny lub uprawnienie przez ograniczenie lub pozbawienie uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa, to brak wykazania tych okoliczności stanowi podstawę do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Zgodnie z powołanym przepisem, sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Z tej przyczyny Sąd orzekł jak w punkcie II wyroku, odrzucając skargę w pozostałej zaskarżonej części – tj. co do rozstrzygnięcia organu pozbawiającego kategorii drogi powiatowej jej odcinka przebiegającego w granicach Gminy Miejskiej Nowa Ruda.

Przystępując już do kontroli legalności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej drogi powiatowej w granicach Gminy Nowa Ruda, na wstępie należy wyjaśnić, że stanowi ona następstwo uruchomienia „kaskadowego” przekazania dróg, które zainicjowała uchwała nr XVII/427/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 11 maja 2020 r. poz. 3105).

Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.d.p. odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Z kolei w świetle ust. 5a tego artykułu 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. Na podstawie ust. 5b zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem. 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 (ust. 5c), zaś 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 (ust. 5d).

Sąd w składzie orzekającym podziela wykładnię prawa jednolicie przedstawianą w orzecznictwie sądów administracyjnych, a uwzględniającą pogląd prawny zawarty w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13. Zgodnie z nią art. 10 u.p.d. - regulujący zagadnienie pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii - stanowi wyraz założonej przez ustawodawcę alokacji dróg zgodnie z ich funkcją w sieci dróg i zgodnie z podziałem na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ustalone w nim reguły odnoszą się do dwóch odrębnych przypadków, w których dojdzie do potrzeby dekategoriizacji dróg publicznych.

Pierwszy przypadek zachodzi w sytuacji ustalonej w art. 10 ust. 1-3 u.p.d., w której stosuje się tryb właściwy do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii.

Drugi przypadek zachodzi w sytuacji ustalonej w ust. 5 i nast. Zmiana kategorii dróg regulowana tymi przepisami nastąpi w sytuacji wywołanej zaliczeniem odcinków dróg do drogi wojewódzkiej w związku z wybudowaniem nowej drogi krajowej. Sytuacja taka może uruchomić tzw. „kaskadowy” mechanizm przekazywania dróg. W świetle bowiem art. 10 ust. 5a u.p.d., sejmik województwa może podjąć uchwałę o pozbawieniu odcinka drogi przysługującej mu kategorii drogi wojewódzkiej, jeżeli odcinek ten nie spełni definicji drogi wojewódzkiej. Następnie, w myśl art. 10 ust. 5c u.p.d., 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 z mocy prawa.

Przepisy regulujące „kaskadowe” przekazywanie dróg, tj. art. 10 ust. 5a do 5d u.p.d., stanowią *lex specialis* w stosunku do zawartej w art. 10 ust. 1 do 3 u.p.d. regulacji normującej kwestie związane z pozbawianiem drogi dotychczasowej kategorii w trybie zwykłym. Z charakteru regulacji zawartych w art. 10 ust. 5a do 5d u.p.d. 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 miejscowego - jako skutek podjęcia uchwały o pozbawieniu drogi kategorii, 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.

Ponadto, zastosowanie trybu pozbawienia kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej, określonego w art. 10 ust. 5c u.p.d. wymaga spełnienia łącznie następujących przesłanek: a) droga lub odcinek drogi powinien być zaliczony do kategorii drogi powiatowej; b) droga lub odcinek drogi nie mógł spełniać wymogów określonych w definicji drogi powiatowej (art. 6a ust. 1 u.p.d.); c) droga lub odcinek drogi powiatowej przeznaczone do pozbawiania kategorii powinny być o proporcjonalnej długości do drogi lub odcinka drogi, który stał się drogą powiatową na podstawie uchwały sejmiku województwa; d) o zamiarze uchwały zawiadomiono w ustawowym terminie gminę.

Organy stosujące art. 10 ust. 5a i 5c u.p.d. nie mają zatem 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 z zawartymi w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.p.d. definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt II GSK 2188/21, LEX nr 3278282).

Dokonując kontroli przedmiotowej uchwały obowiązkiem Sądu było stwierdzenie, 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.

O tym jednak, czy Rada Powiatu spełniła opisane wyżej wymogi powinna wskazywać treść uzasadnienia kontrolowanej uchwały. W sytuacji bowiem przekazania dotychczasowej drogi powiatowej Gminie w trybie art. 10 ust. 5c u.d.p., rzeczą organów tej jednostki samorządu terytorialnego jest uprzednie poczynienie ustaleń, czy przekazany odcinek drogi faktycznie utracił charakter drogi powiatowej i - jeżeli nie podzieliłyby w tym zakresie stanowiska rady powiatu - zaskarżenie w trybie prawem przewidzianym uchwały pozbawiającej dany odcinek drogi kategorii drogi powiatowej, co nastąpiło w kontrolowanym przypadku.

Dopiero w przypadku pozytywnego ustalenia, że droga nie spełnia przesłanek uznawania jej za drogę powiatową, względnie w następstwie jej zastąpienia nowo wybudowanym odcinkiem drogi po stronie rady powiatu zaktualizowałoby się uprawnienie do podjęcia uchwały o pozbawieniu kategorii drogi powiatowej odcinka drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka nowo wybudowanej lub przekazanej drogi wojewódzkiej.

Sąd podkreśla, że istotną regułą legislacyjną jest statuowany w § 131 ust. 1 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283' dalej jako: ZTP), obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu prawa miejscowego, który z kolei stanowi refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego (por. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uw. 1 do § 12). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ZTP, ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić doń uzasadnienie (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3740/21 i powołane w nim orzecznictwo).

W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały, gdy nie jest on wyraźnie określony ustawowo wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy zasad „dobrej legislacji” (por. M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2006 r., nr 6, s. 45). W orzecznictwie wskazuje się, że obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06; z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3740/21).

Sąd w niniejszym składzie orzekającym podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie, że brak sporządzenia uzasadnienia może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej rozstrzygnięcia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08, LEX nr 490933). Brak uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśni motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lipca 2021 r., sygn. akt I OSK 1797/19 i ww. wyrok o sygn. akt III OSK 3740/21).

W ocenie Sądu w sprawie nie wykazano spełnienia dwóch z wskazanych wyżej przesłanek dekategoryzacji drogi publicznej.

Rację ma Gmina, wskazując na brak ustalenia charakteru drogi przekazywanej w drodze zaskarżonej uchwały. Jeśli chodzi o metodykę kwalifikowania drogi w ramach tzw. kaskadowego przekazywania, to właściwe organy mają obowiązek – co do zasady – stosować definicje dróg publicznych w sposób negatywny, tj. muszą wykazać, że dana droga nie spełnia już definicji danej kategorii drogi. Powyższe wynika z tego, że właściwe organy są kompetentne podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, ale w sprawie pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii, zaś skutek zaliczenia go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następować będzie ex lege (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 990/21, LEX nr 3258272).

Treść uzasadnienia podjętej uchwał, jak również argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę w części odnoszącej się do powyższego wskazanego w skardze uchybienia, nie rozwiewa wątpliwości, co do możliwości uznania, że droga publiczna utraciła status drogi powiatowej w myśl definicji zawartej w art. 6a ust. 1 u.d.p., nie mówiąc już o potwierdzeniu tych okoliczności bez zastrzeżeń. Gmina wskazała w skardze, że odcinek drogi jej przekazany łączy miejscowości położone w granicach Gminy Nowa Ruda, tj. Ludwikowice Kłodzkie – miasto Nowa Ruda, i biegnie aż do granicy Gminy Nowa Ruda z Gminą Radków przez miejscowość Włodowice. Droga przebiega zatem przez znaczną część Gminy, łącząc jej siedzibę z sąsiadującą Gminą Radków.

W tym kontekście Sąd wskazuje na dostrzegalny w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym warunkiem zaliczenia drogi publicznej do kategorii drogi powiatowej jest, jak wynika z tego przepisu, aby stanowiły one połączenie miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą, jednakże wymóg ten spełniają nie tylko drogi stanowiące „proste” połączenie miast, ale także odcinki prowadzące do tych dróg (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 3150/15, LEX nr 2036092). Tym bardziej więc uzasadniony jest pogląd o możliwości uznania za drogę łączącą siedziby gmin, tj. drogę powiatową, jedynie odcinków drogi, która łącznie z pozostałymi jej fragmentami umożliwia dojazd do siedzib sąsiadujących gmin.

W warunkach sprawy, poza zanegowanie stanowiska przedstawionego przez Gminę, organ w odpowiedzi na skargę wyjaśnił jedynie, że przedmiotowa droga łączy dwie miejscowości w obrębie Gminy Nowa Ruda z miastem Nowa Ruda, w której siedzibę mają dwie odrębne jednostki samorząd terytorialny – Gmina Nowa Ruda oraz Gmina Miejska Nowa Ruda. Co do natomiast połączenia z siedzibą sąsiadującej Gminy Radków, organ powołał się na okoliczność podjęcia przez jej organ stanowiący uchwały w przedmiocie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej i ustalenia jej przebiegu na odcinku od granicy Gminy Nowa Ruda i Gminy Radków do skrzyżowania z DW 386 w Ścinawce Górnej Sarny, bez wykazania jakiegokolwiek związku tego faktu z dokonaną w zaskarżonej uchwale dekategoriacją drogi. Nie pozwala to na ustalenie przez Sąd, czy w rzeczywistości zaistniały podstawy do pozbawienia przedmiotowej drogi kategorii drogi powiatowej.

Sąd wskazuje dodatkowo, że sporządzony jak się wydaje jedynie na potrzeby tego postępowania załącznik graficzny (mapa) obrazujący odcinek drogi objętej uchwałą, z uwagi na niską jego jakość oraz niepełną legendę, nie okazał się przydatny do rozstrzygnięcia zasygnalizowanych kwestii spornych.

W kwestii natomiast załączonego przez organ porozumienia 14 grudnia 2015 r. w sprawie uregulowania zasad zamiany kategorii dróg i ich utrzymania w związku z realizacją zadania pn. „Przebudowa ulic Świdnickiej i Piłsudskiego w Nowej Rudzie będących łącznikiem pomiędzy Drogą Sudecką, a centrum miasta oraz noworudzką podstrefą WSSE IVEST PARK i drogą 385 do przejścia granicznego w Tłumaczowie”, należy zaznaczyć, że dotyczy ono dróg wojewódzkich oznaczanych jako drogi nr 381, 385, 386 i 387, bez wykazanego związku z objętą dekategoriacją drogą wojewódzką nr 380. Ten stan rzeczy, bez szczegółowego wykazania przez organ znaczenia dla oceny legalności podjęcia zaskarżonej uchwały, nie stanowił dla Sądu jakiegokolwiek argumentu przemawiającego za ważności aktu.

A zatem podjęcie uchwały na podstawie art. 10 ust. 5c u.d.p. winno być więc poprzedzone nie tyle oceną funkcji, jakie pełnią poszczególne odcinki dróg w układzie komunikacyjnym z punktu widzenia zapewnienia ich bezpiecznego użytkowania, ale analizą natężenia ruchu, parametrów technicznych, czy też lokalizacyjnych - tj. analizą, której wyniki pozwolą na przyjęcie, że wytypowane w rozpoznawanej sprawie odcinki dróg utraciły

rzeczywiście charakter dróg kategorii powiatowej z uwagi na zmianę układu komunikacyjnego. Wyniki takiej analizy winny zaś znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętej uchwały dekategoryzującej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 sierpnia 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 125/21, LEX nr 3247972).

Inną przesłanką warunkującą możliwość pozbawienia dróg kategorii dróg powiatowych w trybie art. 10 ust. 5c u.d.p. jest zachowanie proporcjonalności pomiędzy długością dróg otrzymanych przez powiat na podstawie uchwał sejmiku województwa, a długością dróg pozbawionych kategorii dróg powiatowych.

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. 5c u.d.p., należy rozumieć drogę o długości kilometrażowej (normalny, faktyczny przebieg w terenie) zbliżonej, takiej samej, lecz nie większej niż długość drogi otrzymanej przez powiat w trybie art. 10 ust. 5a u.d.p. Przepis art. 10 ust. 5c 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, co także uniemożliwia Sądowi dokonanie oceny prawidłowości stanowiska organu uchwałodawczego pod kątem zgodności z przepisami prawa materialnego. Uzasadnienie uchwały wymienia jedynie wzmiankowaną już uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego bez wskazania długości otrzymanych odcinków dróg. Także w treści odpowiedzi na skargę organ okoliczności tej nie rozwija. W tej sytuacji nie można uznać, że spełnienie ustawowej przesłanki proporcjonalności miałoby zostać przez organ wykazane.

Powyższe – zdaniem Sądu – dostatecznie obrazuje, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały powyższych wymogów w ogóle nie spełnia. Ani nie nawiązano w nim do przepisów art. 6a i 7 ust. 1 u.d.p., ani nie wyjaśniono też, jaką funkcję w układzie komunikacyjnym pełnią sporne odcinki dróg w kontekście argumentacji zaprezentowanej w skardze przez Gminę. W tej sytuacji nie można jednoznacznie uznać, że organ spełnił ustawową przesłankę proporcjonalności, jak również że przekazana droga utraciła charakter drogi powiatowej.

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 w części dotyczącej drogi powiatowej w granicach Gminy Nowa Ruda na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., o czym Sąd orzekł w punkcie I wyroku.

O kosztach Sąd orzekł w oparciu o treść art. 200 p.p.s.a., jak w punkcie III wyroku. Na koszty te składały się: wpis od skargi w wysokości 300 zł oraz opłata za czynności radcy prawnego w wysokości 480 zł, stosownie do § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265 z późn. zm.) i opłata skarbową od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł.