

**UCHWAŁA NR LVII/403/2023  
RADY POWIATU KARKONOSKIEGO**

z dnia 17 maja 2023 r.

**w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi  
Powiatu Karkonoskiego na uchwałę Sejmiku Województwa Dolnośląskiego**

Na podstawie art. 12 pkt 4 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.) w zw. z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), Rada Powiatu Karkonoskiego uchwala co następuje:

**§ 1.** Postanawia się wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich.

**§ 2.** Treść skargi, o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Karkonoskiego i upoważnia się Starostę Karkonoskiego do wniesienia skargi oraz do dalszego działania w sprawie zaskarżenia uchwały, o której mowa w §1 w tym do udzielania pełnomocnictw procesowych.

Przewodnicząca Rady  
Powiatu

**Edyta Bielecka**

Załącznik do uchwały Nr LVII/403/2023

Rady Powiatu Karkonoskiego

z dnia 17 maja 2023 r.

Jelenia Góra, dnia ..... 2023 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu**

**ul. Św. Mikołaja 78-79**

**50-126 Wrocław**

**za pośrednictwem:**

**Sejmiku Województwa Dolnośląskiego**

Pl. Powstańców Warszawy 1

50-154 Wrocław

**Skarżący: Powiat Karkonoski**

ul. Kochanowskiego 10

58-500 Jelenia Góra

e-mail:

tel: 75 64 73 110

**Organ: Sejmik Województwa Dolnośląskiego**

Pl. Powstańców Warszawy 1

50-154 Wrocław

### **Skarga**

**na uchwałę nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego  
z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr  
366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich**

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm. ) Powiat Karkonoski zaskarża uchwałę nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich **w części w zakresie: §1 pkt 1 i 3 tejże uchwały.**

Zaskarżonej uchwale zarzucam:

I.rażące naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci:

–art. 10 ust. 5a w zw. z ust. 5b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie polegające na braku poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia zaskarżonej uchwały, podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem;

–art. 10 ust. 5a w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), polegające na błędnym ich zastosowaniu, gdyż wskazane w §1 pkt 1 i 3 zaskarżonej uchwały odcinki dróg spełniają definicję drogi wojewódzkiej;

–art. 10 ust. 5a w zw. z ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przekazanie drogi bez uwzględnienia proporcjonalności długości przekazywanej drogi w stosunku do długości odcinków dróg otrzymanych przez samorząd województwa;

- art. 10 ust. 5a w zw. z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przekazanie w trybie kaskadowym drogi nr 366 o nieuregulowanym stanie prawnym własności, co uniemożliwia samorządowi województwa dysponowanie prawem przekazania drogi położonej odcinkowo na gruntach należących do podmiotów prywatnych.

W związku z powyższym, wnoszę o:

**1.stwierdzenie nieważności §1 pkt 1 i 3 uchwały** nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich;

2.przyznanie Skarżącemu zwrotu kosztów postępowania skargowego według norm przepisanych;

3.dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z:

–uchwały nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. - na okoliczność jej treści;

–zawiadomienia z dnia 17 stycznia 2022 r. - na okoliczność braku prawidłowego zawiadomienia Zarządu Powiatu Karkonoskiego o przekazaniu drogi nr 366;

–druku L/13 projektu uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego kategorii dróg wojewódzkich – na okoliczność treści uchwały, co do której przesłano zawiadomienie z dnia 17 stycznia 2022 r.

–protokołu L sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego strony 1- 13 – na okoliczność odstąpienia podjęcia uchwały w przedmiocie kaskadowego przekazania drogi nr 366 na rzecz samorządu powiatowego;

–wypisu i wyrysu z ewidencji gruntów do działki 310/1, 313/7, 313/8 – wszystkie na okoliczność nieuregulowanego stanu prawnego gruntów przez, które przebiega droga.

### UZASADNIENIE

W dniu 20 kwietnia 2023 r. Sejmik Województwa Dolnośląskiego podjął uchwałę nr LIII/1114/23 na podstawie, której w oparciu o art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych z dniem 01 czerwca 2023 r. w §1 tejże uchwały pozbawiono kategorii dróg wojewódzkich, z postanowieniem o zaliczeniu ich do kategorii dróg powiatowych, następujące odcinki drogi wojewódzkiej nr 366:

1) relacji Piechowice (droga krajowa nr 3) – granica miasta Jelenia Góra o długości około 3974 m;

2) w granicach miasta Jelenia Góra relacji: ul. Cieplicka (od granicy miasta Jelenia Góra do ul. Karkonoskiej) – ul. Karkonoska (od ul. Cieplickiej do ul. Bronisława Czecha) – ul. Bronisława Czecha (od ul. Karkonoskiej do granicy miasta Jelenia Góra) o długości 3531 m;

3) relacji: granica miasta Jelenia Góra – Kowary (droga wojewódzka nr 367) o długości około 16671m.

**Dowód:** - uchwała nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r.

Skarżący z powyższą uchwałą się nie zgadza zaskarżając ją w części, a to z uwagi na to, że do Powiatu Karkonoskiego odnoszą się zapisy uchwały dot. odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 relacji Piechowice (droga krajowa nr 3) – granica miasta Jelenia Góra o długości około 3974 m oraz relacji: granica miasta Jelenia Góra – Kowary (droga wojewódzka nr 367) o długości około 16671 m określone w §1 pkt 1 i 3 zaskarżonej uchwały, a zatem Skarżący ogranicza zakres zaskarżenia do części uchwały, w części bezpośrednio dotyczącej jego praw i obowiązków.

#### **a) podstawa zaskarżenia uchwały przed jej wejściem w życie**

W tym miejscu Skarżący wskazuje, że zaskarżona uchwała będąca aktem prawa miejscowego, zgodnie z brzmieniem jej § 6 wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, przy czym skutek pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej drogi nr 366 nastąpić ma w myśl §1 uchwały z dniem 01 czerwca 2023 r.

Na dzień składania niniejszej skargi skutek prawny uchwały przewidziany w §1 na dzień 01 czerwca 2023 r. nie zaistniał, niemniej idąc za postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2020 r. o sygn. akt II OSK 41/20 oraz postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2013 r. o sygn. akt II OSK 1988/13 uznać należy, że dopuszczalne jest wniesienie niniejszej skargi do Sądu i uznanie, że narusza ona interes prawny Skarżącego **już od chwili jej podjęcia**, a nie od dnia powstania skutków prawnych w postaci pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczeniu jej do kategorii drogi powiatowej, o czym stanowi §2 uchwały. Powyższe stanowisko wynika z brzmienia art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

W cytowanym przepisie ustawodawca posłużył się określeniem „wydanym” wobec uchwały naruszającej interes prawny. Dlatego przyjąć należy, że Skarżący nie musi odczekać, aż określona uchwała wejdzie w życie i wprowadzi określone skutki prawne, aby móc skutecznie wnieść skargę. Jeżeli bowiem postanowienia uchwały naruszają przepisy prawa, to takie naruszenie ma miejsce już w momencie jej podjęcia, a nie dopiero od momentu jej wejścia w życie i wprowadzonych przez nią skutków prawnych. W konsekwencji skarga na uchwałę sejmiku województwa musi być wniesiona po jej podjęciu, ale może to mieć miejsce przed jej wejściem w życie, czy nawet opublikowaniem. Podkreśla się przy tym, że zarzut naruszenia uchwałą organu gminy interesu prawnego lub uprawnienia jest rozumiany jako subiektywne twierdzenie skarżącego, iż konkretna uchwała dotyczy jego praw lub obowiązków za czym opowiedziano się w powyżej przywołanych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego.

#### **b) interes prawny zaskarżenia uchwały**

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Utrwalonym w orzecznictwie jest stanowisko, że naruszenie interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego nie może mieć charakteru przyszłego i niepewnego, ale powinno być ono realne i aktualne w chwili podjęcia niezgodnej z prawem uchwały i wystąpienia jej skutków. Kwestia dopuszczalności zaskarżenia uchwały przy jej późniejszym zaistnieniu skutków została wykazana jako dopuszczalna w lit. a) uzasadnienia do niniejszej Skargi. Wymogiem naruszenia interesu prawnego jest to, że musi ono powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącej jednostki samorządu terytorialnego konkretnych uprawnień albo następstwo w postaci nałożenia konkretnych obowiązków za czym opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2007 r. o sygn. akt II OSK, czy też Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2011 r. o sygn. akt III SA/Lu 410/11.

W świetle powyższego należy uznać, że Skarżący posiada legitymację skargową, ponieważ zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny. Zmiana kategorii drogi z wojewódzkiej na powiatową oznacza powiększenie zasobu własności strony oraz wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy drogi. W przedmiotowej sprawie powyższe obciążenie jest o tyle uwydatnione, że **przekazywana w trybie kaskadowym droga nr 366 przez samorząd województwa na rzecz Powiatu Karkonoskiego jest w katastrofalnym stanie technicznym i wymaga pilnych napraw i remontów, których wartość określana jest na kilkadziesiąt milionów złotych.** Wieloletnie zaniedbania naprawcze po stronie województwa skutkują koniecznością poniesienia nakładów przez Powiat Karkonoski, który te niewspółmiernie wysokie nakłady na remonty i naprawę drogi nr 366 będzie musiał ponieść z własnego budżetu z uwagi na pozbawienie tejże drogi kategorii drogi wojewódzkiej ze skutkiem na dzień 01 czerwca 2023 r. i z uwagi na rzeczywiste przekazanie jej na rzecz Powiatu Karkonoskiego zaskarżaną uchwałą nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r.

Tym samym należy uznać, że interes prawny Powiatu Karkonoskiego został naruszony podjętą przez sejmik województwa uchwałą, w związku z czym dopuszczalne jest zaskarżenie przedmiotowej uchwały w świetle art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

#### **c) zarzut dot. braku poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia zaskarżonej uchwały**

W tym miejscu Skarżący podnosi, że zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem przepisów prawa materialnego w postaci art. 10 ust. 5a w zw. z ust. 5b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie polegające na braku poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia zaskarżonej uchwały, podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem. W myśl w/w art. 10 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.

Powyższa czynność informacyjna jest **obligatoryjna**, a jej brak powinien skutkować nieważnością uchwały.

W odniesieniu do przedmiotowej sprawy podnieść należy, że **obowiązek informacyjny nie został spełniony**, wbrew uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich, w którym wskazano, że: „Procedura przekazania przedmiotowych odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra - spełnia wymogi w zakresie zawiadomienia o zamiarze podjęcia uchwały o „kaskadowym” przekazaniu odcinków drogi, ponieważ Zarząd Województwa Dolnośląskiego zgodnie z art. 10 ust. 5b u.d.p. poinformował o powyższym (co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem) zarówno Zarząd Powiatu Karkonoskiego - pismem nr DT-D-II.8011.3.2022 z dnia 17 stycznia 2022 r. (z potwierdzeniem otrzymania zawiadomienia poprzez platformę e-puap w dniu 17.01.2022 r.), jak i Prezydenta Miasta Jeleniej Góry - pismem nr DT-D-II.8011.12.2022 z dnia 11 kwietnia 2022 r. (z potwierdzeniem otrzymania zawiadomienia poprzez platformę e-puap w dniu 12.04.2022 r.)”.

W tym miejscu Skarżący podnosi, że co prawda pismem z dnia 17 stycznia 2022 r. otrzymał informację o zamiarze przekazania drogi nr 366, niemniej informacja ta dotyczyła uchwały, która miała być podjęta na sesji sejmiku województwa dnia 27 października 2022 r. w wersji jak na druku L/13 projektu uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego kategorii dróg wojewódzkich, a **nie dotyczyła uchwały podejmowanej** ponad rok później dodatkowo w innym brzmieniu w postaci zaskarżanej uchwały nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich.

**Dowód:** - zawiadomienie z dnia 17 stycznia 2022 r.

- druk L/13 projektu uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego kategorii dróg wojewódzkich

Należy wskazać, że w związku z zawiadomieniem z dnia 17 stycznia 2022 r. na sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego dnia 27 października 2022 r. miała zostać podjęta uchwała o kaskadowym przekazaniu drogi nr 366 na rzecz Powiatu Karkonoskiego w wersji jak w w/w druku L/13. Projekt tej uchwały różnił się nie tylko tytułem uchwały od zaskarżanego aktu prawa miejscowego, ale także i przedmiotem uregulowania, ponieważ projekt uchwały, którego dotyczyło zawiadomienie nie tylko nie zawierał postanowień co do przekazania drogi nr 366 Miastu Jelenia Góra, ale także stanowił o przekazaniu na rzecz Powiatu Karkonoskiego drogi nr 366 relacji: granica miasta Jelenia Góra – Kowary (droga wojewódzka nr 367), o długości 16667 m, przy czym zaznaczyć należy, że zaskarżona uchwała stanowi o przekazaniu drogi nr 366 w odmiennej długości: 16671 m.

Na sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2022 r. projekt uchwały na druku L/13 w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego kategorii dróg wojewódzkich został wycofany z porządku obrad, a tym samym **Sejmik Województwa Dolnośląskiego odstąpił od procedowania w przedmiocie kaskadowego przekazania drogi nr 366 na rzecz Powiatu Karkonoskiego.**

**Dowód:** protokół L sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego strony 1- 13

W świetle powyższego należy uznać, że jedna informacja udzielona na podstawie art. 10 ust. 5b o woli podjęcia uchwały, o której mowa w art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) dotyczyć może tylko jednej uchwały.

Stosując w tym przypadku wykładnię celowościową w/w art. 10 ust. 5b uznać należy, że informacja o woli podjęcia uchwały **ma charakter jednorazowy**, celem zapewnienia pewności obrotu prawnego i zaufania do instytucji państwowych. Tym samym celem informacji o woli podjęcia uchwały jest możliwość przygotowania się jednostki samorządu terytorialnego do przejęcia danego odcinka drogi, co wiąże się z oczywistymi kosztami jej utrzymania, które muszą zostać zabezpieczone przez nabywający podmiot, a dodatkowo informacja ta ma na celu umożliwienie dokonanie wcześniejszej weryfikacji i dialogu jednostki przekazującej drogę z jednostką samorządu przejmującą celem ustalenia technicznych aspektów przekazania drogi, w szczególności w zakresie jej stanu technicznego i prawnego, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Biorąc powyższe pod uwagę nie jest dopuszczalnym skorzystanie z informacji, o której mowa w art. 10 ust. 5b do kolejnych wersji uchwały kaskadowego przekazania drogi, z uwagi na to, że przeciwne postępowanie skutkowałoby nadużyciem prawa tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, gdzie po informacji z dnia 17 stycznia 2022 r. i wycofaniu uchwały, której informacja dotyczyła spod głosowania dnia 27 października 2022 r., Powiat Karkonoski jest „zaskakiwany” bez odrębnego poinformowania kolejną wersją uchwały przekazania drogi nr 366 w zmienionym zakresie uchwalaną na sesji z dnia 20 kwietnia 2023 r., czyli ponad rok od pierwotnej informacji o woli podjęcia uchwały w innej wersji i blisko pół roku po odstąpieniu Sejmiku Województwa Dolnośląskiego od odstąpienia od kaskadowego przekazania drogi nr 366.

Powyższe stanowi o tym, że zaskarżona uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem przepisów prawa materialnego, mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w postaci art. 10 ust. 5a w zw. z ust. 5b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie polegającym na braku poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia zaskarżonej uchwały, podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem, a co skutkować powinno jej unieważnieniem w żądanym zakresie.

#### **d) zarzut dot. spełniania przez przekazywane odcinki dróg definicji drogi wojewódzkiej**

W tym miejscu skarżący podnosi zarzut rażącego naruszenia prawa materialnego w postaci art. 10 ust. 5a w zw. z art. 6 ust. 1 i art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), polegające na błędnym ich zastosowaniu, gdyż wskazane w §1 pkt 1 i 3 zaskarżonej uchwały odcinki dróg spełniają definicję drogi wojewódzkiej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 w/w ustawy do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1, stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa.

Podnieść należy, że przedmiotowa droga stanowi połączenie pomiędzy miastami regionu, łączy drogę krajową nr 3 z miastem Jelenia Góra będącym miastem na prawie powiatu oraz miastem Piechowice, a następnie miasto Jelenia Góra z miastem Kowary i drogą wojewódzką nr 367. Droga ta stanowi jedyny najbardziej wysunięty na południe kraju przygraniczny trawers pomiędzy miastami regionu **bardzo istotny i uczęszczany przez mieszkańców regionu jak i turystów licznie odwiedzających tereny powiatu karkonoskiego** i przemierzających się od Kowar do Jeleniej Góry i dalej w stronę drogi krajowej nr 3 zmierzającej do przejścia granicznego z Czechami.

Podkreślić należy, że w przedmiotowej sprawie pozbawiono kategorii drogi wojewódzkiej drogi mające połączenie z drogą wyższego rzędu – drogę krajową nr 3 z drogą wojewódzką nr 367.

Podnieść należy, że pomimo braku w art. 10 ust. 5a-5d bezpośredniego odesłania do treści art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych przepisy te należy wyklądać tak, jakby odesłanie takie zawierały. Powyższe oznacza, że organy stosujące art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie w/w ustawy 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 w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii. Wobec tego, podjęcie przez organ stanowiący uchwały na podstawie art. 10 ust. 5a, 5c i 5e zdanie drugie 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 za czym opowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2018 r. o sygn. akt II SA/Ol 3/18.

Sytuacja uregulowana w art. 10 ust. 5a przyznaje sejmikowi województwa kompetencję do

podjęcia uchwały w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości w stosunku do odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej. W takiej sytuacji sejmik województwa zobowiązany jest do wykazania, że przekazywany odcinek drogi nie spełnia funkcji drogi wojewódzkiej.

Zamiarem ustawodawcy 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 ustawy o drogach publicznych, a rozstrzygnięcia podejmowane w tym zakresie przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego **nie miały charakteru arbitralnego i nie sprowadzały się do prób przekazywania dróg "w dół" celem unikania wydatków związanych z utrzymaniem dróg i przerzucania tych wydatków na inne jednostki samorządu terytorialnego** na co wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 30 marca 2017 r. o sygn. akt III SA/Łd 1051/16.

Biorąc pod uwagę katastrofalny stan techniczny drogi nr 366 podkreślić należy, że z ewidentnym przypadkiem arbitralnego przekazania drogi na rzecz Powiatu Karkonoskiego mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, celem jak się wydaje **uniknięcia przez województwo odpowiedzialności finansowej za lata zaniedbań remontowych, a którą to odpowiedzialność samorząd województwa usiłuje przerzucić na Skarżącego.**

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że podjęcie uchwały w sprawie przekazania dotychczasowej drogi wojewódzkiej powiatowi w trybie art. 10 ust. 5a, wymagało uprzedniego ustalenia, czy przekazany odcinek drogi faktycznie utracił charakter drogi wojewódzkiej. Dopiero w przypadku pozytywnego ustalenia, że droga nie spełnia przesłanek uznawania jej za drogę wojewódzką, względnie w następstwie zastąpienia jej nowo wybudowanym odcinkiem drogi krajowej, po stronie sejmiku województwa powstało uprawnienie do podjęcia uchwały o pozbawieniu kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka nowo wybudowanej drogi krajowej lub przekazanej kaskadowo.

Nie można uznać, aby powyższe przesłanki w postaci braku spełnienia przez drogę nr 366 wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej, wymienionych w art. 6 ust. 1 były spełnione, a w szczególności nie można uznać, aby arbitralne uzasadnienie zaskarżonej uchwały wykazało obiektywne okoliczności utraty waloru drogi wojewódzkiej przez drogę 366.

Jak wynika z uzasadnienia sam Sejmik Województwa Dolnośląskiego potwierdza, że **droga nr 366 stanowi połączenia między miastami**, przy czym nie jest prawdą, aby droga ta miała znaczenie tylko lokalne, z uwagi na powyżej podnoszone już okoliczności faktyczne, gdzie wskazano, że **droga ta łączy istotne miasta regionu z drogą krajową nr 3 i drogą wojewódzką nr 367, a co więcej stanowi wysoce uczęszczaną drogę dla turystów odwiedzających region.**

Skarżący podnosi także, że Generalny Pomiar Ruchu wykonany w latach 2020-2021 obrazujący, że średni dobowy ruch pojazdów na drodze wojewódzkiej nr 366 na odcinku od drogi krajowej nr 3 do Kowar (droga wojewódzka nr 367) wynosi ok. 4 000 pojazdów na dobę nie jest miarodajny, a to z uwagi na to, że w latach 2020 – 2021 z uwagi na sytuację epidemiczną związaną z COVID-19 poszczególne zakłady pracy i hotele z mocy prawa były pozamykane, w związku z czym **nie można traktować jako wiarygodnych badań natężenia ruchu wykonanych w okresie trwania tzw. lockdownu, w trakcie którego zakazane było przemieszczanie się.**

W świetle powyższego w zaskarżonej uchwale nie wykazano, że przekazywane kaskadowo odcinki drogi wojewódzkiej nr 366 nie spełniają wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej, wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

**e) zarzut dot. braku proporcjonalności długości przekazywanej drogi**



Skarżący zarzuca zaskarżonej uchwale rażące naruszenie prawa materialnego w postaci art. 10 ust. 5a w zw. z ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przekazanie drogi bez uwzględnienia proporcjonalności długości przekazywanej drogi w stosunku do długości odcinków dróg otrzymanych przez województwo.

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. 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). Powyższe stosuje się odpowiednio do drogi lub odcinków dróg wojewódzkich przeznaczonych do pozbawienia kaskadowo tej kategorii o proporcjonalnej długości do dróg i odcinków dróg otrzymanych przez samorząd województwa i zaliczonych do kategorii dróg wojewódzkich (w trybie art. 10 ust. 5 u.d.p. oraz art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej).

W odniesieniu do przedmiotowej sprawy, jak wynika z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały od roku 2015 do kwietnia 2023 r. Województwo Dolnośląskie otrzymało od gmin i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad drogi o łącznej długości 219,986 km (kolumna „A” załącznika Nr 3 do uchwały). Z powyższych dróg przekazano powiatom w trybie kaskadowym drogi o łącznej długości 192,187 km (kolumna „B” zał. Nr 3). Ponadto odliczone zostały drogi, które Województwo Dolnośląskie otrzymało kaskadowo a zmieniono ich kategorię na podstawie art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych (w ramach „normalnej” procedury zmiany kategorii), są to drogi o długości 12,556 km (kolumna „C” zał. Nr 3), co daje łącznie 204,743 km (kolumna „D” zał. Nr 3 - stanowiąca sumaryczną wartość z kolumny „B” i „C”). Województwo Dolnośląskie z otrzymanych kaskadowo 219,986 km dróg, zachowało jako drogi wojewódzkie 161,031 km dróg (kolumna „E” zał. Nr 3). Reasumując Województwo Dolnośląskie przekazało o **15,243 km** dróg mniej (kolumna „F” zał. Nr 3 - stanowiąca różnicę wartości z kolumny „A” i „D”), niż otrzymało do dnia podjęcia przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwały o pozbawieniu odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich.

W związku z powyższym nie została zachowana wymagana proporcja długości przekazywanych dróg, o której mowa w art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych, a to dlatego, że skoro po stronie samorządu województwa istniała nadwyżka otrzymanych dróg w ilości **15,243 km**, to nie jest uprawnione przekazanie na rzecz samorządów powiatowych dróg o długości **24,176 km**, przy czym na rzecz samego Powiatu Karkonoskiego przypada **20,645 km**, czyli blisko o połowę więcej niż samorząd województwa był uprawniony przekazać.

W świetle powyższego zasadnym jest stawiany zarzut naruszenia art. 10 ust. 5a w zw. z ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przekazanie drogi bez uwzględnienia proporcjonalności długości przekazywanej drogi w stosunku do długości odcinków dróg otrzymanych przez samorząd województwa.

#### **f) zarzut dot. nieuregulowanego stanu prawnego**

Skarżący podnosi zarzut rażącego naruszenia prawa materialnego w postaci art. 10 ust. 5a w zw. z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przekazanie w trybie kaskadowym drogi nr 366 o nieuregulowanym stanie prawnym własności, co uniemożliwia samorządowi województwa dysponowanie prawem przekazania drogi położonej odcinkowo na gruntach należących do podmiotów prywatnych.

W myśl art. 2a ust. 2 w/w ustawy drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Niemniej jak wynika z wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów, nieruchomości gruntowe, po których przebiega przekazywana droga nr 366 należą w dużej mierze do podmiotów prywatnych, z którymi nie została uregulowana kwestia własności gruntów, na których urządzona jest droga.

**Dowód:** wypis i wyrys z ewidencji gruntów do działki 310/1, 313/7, 313/8

Biorąc pod uwagę, że samorząd województwa może przekazać drogę należącą wyłącznie do niego, to nie będzie możliwym skorzystanie z trybu opisanego w art. 10 ust. 5a ustawy o drogach publicznych skoro samorząd województwa nie jest właścicielem gruntów pod drogami, a tym samym nie jest on uprawniony do dysponowania nimi.

#### **g) podsumowanie**

Mając powyższe ustalenia na względzie, uznać należy, że zastosowanie trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a-5d ustawy z dnia 21 marca 1985 r.

o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), wymagało spełnienia łącznie następujących przesłanek:

1. droga została zaliczona do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie art. 10 ust. 5,
2. droga nie spełnia wymogów określonych w definicji drogi wojewódzkiej (art. 6 ust. 1),
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.

Podnieść należy, że w przedmiotowej sprawie w zasadzie trzy z czterech przesłanek wymienionych w punktach od 2 do 4 nie zostały spełnione, dlatego biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności i zarzuty, żądanie stwierdzenia **nieważności §1 pkt 1 i 3 uchwały** nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich jest uzasadnione.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- kopia Skargi
- uchwała nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r.
- zawiadomienie z dnia 17 stycznia 2022 r.
- druk L/13 projektu uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego kategorii dróg wojewódzkich
- protokół L sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego strony 1- 13
- wypis i wyrys z ewidencji gruntów do działki 310/1, 313/7, 313/8

## **Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi.

W przedmiotowej sprawie skargę na uchwałę nr LIII/1114/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie pozbawienia odcinków drogi wojewódzkiej nr 366 w granicach powiatu karkonoskiego i miasta Jelenia Góra kategorii dróg wojewódzkich, należy wnieść za pośrednictwem tegoż organu.

W świetle powyższego w przypadku wyrażenia woli Powiatu Karkonoskiego do zaskarżenia powyższej uchwały sejmiku województwa, podjęcie niniejszej uchwały należy uznać za uzasadnione.