

Problem pozbawiania kategorii dróg publicznych w świetle ustawy o drogach publicznych

The problem of degrading of public road categories in light of the Public Roads Act



Patryk Lewandowski

mgr inż.

Wydział Budownictwa Lądowego i Wodnego Politechniki Wrocławskiej
Katedra Geotechniki, Hydrotechniki, Budownictwa Podziemnego i Wodnego

Patryk.lewandowski@pwr.edu.pl

Streszczenie: W tekście zawarto informacje o treści ustawy, a także problemy, jakie napotykają organy władz samorządowych przy jej stosowaniu na podstawie przyjmowanych uchwał Sejmiku województwa dolnośląskiego oraz wyroków sądowych związanych z pozbawianiem kategorii dróg wojewódzkich, które ogłoszono po wejściu znowelizowanej ustawy w życie. Przewidziano również możliwe kroki, jakie mogą podjąć organy władz samorządowych w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zapisów ustawy "kaskadowej".

Słowa kluczowe: Ustawa kaskadowa; Kategoria dróg; Drogi publiczne

Abstract: The text contains information about the text of the Act, as well as problems encountered by local authorities in application of the provisions of the Act based on resolutions adopted by the Regional Assembly of the dolnośląskie voivodship and court rulings connected with the degrading of voivodship roads, that have been passed after the amended Act has entered into force. A presentation is also made of the possible steps that could be undertaken by local authorities to assure proper performance of the provisions of the "cascade" act.

Keywords: "Cascade" act; Road categories; Public roads

Celem artykułu jest przybliżenie problematyki znowelizowanej ustawy o drogach publicznych (tak zwanej ustawy kaskadowej). W tekście zawarto informacje o treści ustawy, a także problemy, na jakie napotykają organy władz samorządowych przy jej stosowaniu na podstawie przyjmowanych uchwał Sejmiku Województwa Dolnośląskiego oraz wyroków sądowych związanych z pozbawianiem kategorii dróg wojewódzkich, które ogłoszono po wejściu znowelizowanej ustawy w życie. Przewidziano również możliwe kroki, jakie mogą podjąć organy władz samorządowych, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zapisów ustawy kaskadowej.

Ogólny opis znowelizowanej ustawy o przekazywaniu dróg

Tak zwana ustawa kaskadowa została uchwalona 13.09.2013r., ale z racji zaskarżenia jej do Trybunału Konstytucyjnego nie weszła w życie aż do 24.06.2015r. Wówczas po pozytywnym wyroku została podpisana przez prezydenta i zaczęła obowiązywać.

Tekst nowelizacji skupia się na procesie prawnym, jaki musi być przeprowadzony aby pozbawić daną drogę publiczną kate-

gorii i przekazać ją tym samym do niższego organu władz samorządowych.

Ustawa kaskadowa mówi, że gdy zostanie wybudowany nowy odcinek drogi krajowej, który zastępuje stary odcinek, to ten zostaje automatycznie skategoryzowany jako odcinek drogi wojewódzkiej.

Sejmik Województwa może, ale nie musi w zamian pozbawić kategorii drogę o proporcjonalnej długości do przyjętego odcinka, nie ma w tym aspekcie ograniczeń wobec miejsca w jakim Sejmik może tego dokonać. Innymi słowy droga, którą Województwo będzie chciało przekazać niżej, może się znajdować w innym Powiecie i Gminie, niż przyjęte starodroże z sieci dróg Krajowych. Jedynym wymogiem jakie stawia ustawa organom samorządowym jest konieczność poinformowania zarządu powiatu na 30 dni, przed uchwaleniem uchwały pozbawiającej dany odcinek drogi.

Zasada kaskadowości dotyczy również Powiatów, te na mocy ustawy, również mogą przekazać proporcjonalny odcinek drogi, do otrzymanego odcinka z Sejmiku Wojewódzkiego i podobnie jak Sejmik jest zobowiązany do poinformowania władz gmin na 30 dni, przed uchwałą rady Powiatu pozbawiającej kategorii wybrany odcinek

drogi powiatowej. Władze gmin nie mogą pozbawiać kategorii odcinków dróg, jakie zostały im przekazane przez wyższe organy samorządowe, na mocy ustawy mogły w przeciągu 90 dni od rozpoczęcia jej działania, pozbawić kategorii dawne drogi krajowe, które zostały im przekazane na mocy starych zapisów ustawy o drogach publicznych. Należy również zwrócić uwagę na to, że organy samorządowe mogą przekazać również odcinek przekazany im przez inne władze samorządowe, o ile otrzymywany odcinek nie spełnia definicji drogi danej kategorii.

Przyczyny problemów w realizacji postanowień znowelizowanej ustawy o drogach publicznych

Pomimo, iż tekst uchwały jest dosyć prosty i nie posiada trudnych do interpretacji zapisów, to jednak pojawiają się różne problemy z pozbawianiem kategorii dróg publicznych. Sztandarowym przykładem nieudanego pozbawienia drogi kategorii jest uchwała Nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r., w której sejmik województwa Dolnośląskiego pozbawia kategorii cały szereg odcinków dróg. Powiat Jeleniogórski

zaskarżył uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który w wyroku nr III SA/Wr 359/16 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.06.2016r. uchylił zaskarżoną uchwałę. W uzasadnieniu wyroku, możemy przeczytać, że w zaskarżonej uchwale brak jednoznacznych informacji na temat realizacji wymagań nałożonych przez ustawę, brak chociażby informacji o tym, że powiaty zostały poinformowane w wymaganym czasie, a co najważniejsze, zabrakło uzasadnienia, że odcinki dróg, które województwo chce przekazać powiatowi przestały spełniać definicję dróg wojewódzkich; rzeczywiście gdy przyjrzymy się treści zaskarżonej uchwały, rzuca się w oczy jej ubogość w tekst. Cała uchwała składa się jedynie z przytoczonych punktów ustawy, wykonawcy uchwały, oraz terminu, w którym uchwała wchodzi w życie. W drugiej części znajdziemy jedynie załączniki, w których zapisano jakie odcinki i komu zostają przekazane (por. rys. 1).

Bardzo podobny przypadek miał miejsce w województwie Wielkopolskim, gdzie Powiat Piłski zaskarżył uchwałę nr Nr XIV/399/16, która przez WSA została uchylona wyrokiem nr SA/PO 468/16. Uzasadnienie było bardzo zbliżone do tego, jakie mogliśmy odczytać z wyroku sądu we Wrocławiu. Sąd zwrócił uwagę przede wszystkim na brak uzasadnienia tego, że te odcinki dróg przestały spełniać definicję dróg wojewódzkich. Patrząc na późniejsze uchwały dotyczące przekazywania dróg wojewódzkich przez oba województwa, można zauważyć poprawę w Województwie Wielkopolskim, gdzie uzasadnienie jest

bardziej bogate w argumenty dotyczące przekazania odcinków dróg (np. uchwała Nr XXVII/730/17). W przypadku województwa dolnośląskiego, trudno stwierdzić, czy Sejmik wyciągnął wnioski z wyroku WSA, gdyż jedyna uchwała pozbawiająca kategorię drogi wojewódzkiej miała miejsce jedynie sześć dni później (uchwała Nr XXV/766/17 z 29 września 2017 r.); jest tak samo skonstruowana jak poprzednie uchwały dotyczące przekazania dróg, podany jest jedynie odcinek drogi i przebieg, przy czym brakuje argumentacji dlaczego dany odcinek drogi powinien zostać pozbawiony kategorii.

Z lektury uchwał i wyroków sądowych wynika, że realizacja uchwały kaskadowej sprawia władzom samorządowym spore trudności, bo choć nie wszystkie konflikty między poszczególnymi organami samorządowymi kończą się w sądzie, to możemy zauważyć pewną liczbę wniosków różnych powiatów wobec województwa (ale także i gmin wobec powiatów), do usunięcia naruszeń prawa, głównie z powodu braku argumentacji przy próbach przekazania dróg.

Możliwa argumentacja przy pozbawianiu kategorii ruchu odcinków dróg

Po analizie wyroków sądowych i uchwał, można stwierdzić, że najważniejszym elementem jakie musi wypełnić organ władz samorządowych jest dobre uzasadnienie, że opisywana droga przestała spełniać definicję dróg wojewódzkich (definicja jest podana w ustawie o drogach publicznych; art. 6 ust 1 – 3). Uważam, że najlepszym

sposobem na taki dowód jest analiza przebiegu danej trasy oraz ruchu na podstawie ogólnodostępnych danych, aby móc wykazać, że droga przestała pełnić funkcję dróg wojewódzkich.

Analiza przebiegu drogi

W tym przypadku należy zastanowić się nad tym, jak dana trasa przebiega i jakie jest jej znaczenie w obrębie całego województwa. Zdaniem Autora, nie można pozbawić kategorii drogi, która pomimo niskiego natężenia ruchu łączy ze sobą dwa istotne węzły komunikacyjne, czy stolicę województwa z miastami powiatowymi (na prawach powiatu, oraz stolic).

Można jednak uwzględnić odcinki mniej istotnych dróg, łączących niewielkie miejscowości gminne, oraz stolicy powiatów, nie łączące żadnych istotnych węzłów komunikacyjnych, czy bardzo słabo wpisujących się w całą sieć dróg wojewódzkich.

Oczywiście również samo starodroże otrzymane przez województwo, może nie spełniać definicji drogi wojewódzkiej i można przekazać je dalej (np. stary odcinek drogi krajowej na terenie miasta powiatowego, który został zastąpiony obwodnicą).

Analiza ruchu

Zdaniem Autora, sama analiza przebiegu drogi wojewódzkiej nie jest wystarczająca. Należy wziąć pod uwagę ruch, jaki obserwowany jest na analizowanych odcinkach drogi. Bardzo pożytecznym narzędziem

Załącznik nr J do uchwały Nr XV/428/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2015 r.

l.p.	Nr drogi	Gmina	Miejscowość	Przebieg drogi wojewódzkiej	Klasa techniczna	Długość odcinka [m]	odcinki przekazane do przekazania Państwu
1.	104	Pacław / Głogówiec	Trzępów (gmina Głogówiec), Leśników (gmina Pacław)	cała droga DW104 - od DW202 k/m, Trzępów - Leśników (DW104)	2	1422	Powiat Polkowicki
						3962	Powiat Głogowski
2.	296	Gawortyce / Zabłocie	Wierzbowice (gmina Gawortyce)	cała droga DW296 - DK3 k/m, Ślubuszyn - Wierzbowice - DK12 k/m, Zabłocie	2	3638	Powiat Polkowicki
						627	Powiat Głogowski
3.	524	Wąpno	k. m. Żalęta (gmina Rawa, Powiat Rawicki, woj. wielkopolskie)	odcinek DW524 - od ronda z DK33 (skawotwórka Rawa) do granicy województwa dolnośląskiego i wielkopolskiego	G	250	Powiat Górnicki
4.	554	Boguchów	Sieradowice	odcinek DW554 - od drogi wojewódzkiej Złota - Hradek nad Nisou do granicy państwa PL - D Sieradowice/Złota	G	995	Powiat Zgorzelecki
5.	657	Zgorzelec / Szelbów	k. wsi Olszki Łużycki	odcinek DW657 - od DW332 k/m, Kolonia Olszki Łużycki do DW455 k/m, Szelbów	G	1660	Powiat Zgorzelecki
6.	660	Leśna	k. m. Świecice / Chwałskica	odcinek DW660 - od DW206 k/m, Świecice/Chwałskica do granicy parafii PL - OŚ Świecice/Świeciszewice pod Świecicami	G	1233	Powiat Lubawski
7.	360	Kosów	k. m. Kosów / Rządnie-Kosów / Przechyż-Olsz	odcinek DW360 - odcinek od DW169 (Rządnie Kosów) do granicy parafii PL - OŚ Przechyż-Olsz/Przechyż-Olsz	G	4500	Powiat Jeleniogórski
8.	671	Sulechów	Sulechów	odcinek DW671 - odcinek od DK35 (ul. Sulechowska) do DW374 (ul. Strzegomska) w m. Sulechów	G	1125	Powiat Sulechowski
9.	678	Sulechów	Sulechów	cała droga DW678 - od DW371 (ul. Welferzycka) do DW371 (ul. Wrocławskiej) w m. Sulechów	G	760	Powiat Sulechowski
10.	360	Mława / Głuchów	Ustrów Śląski (Wielka Leśna (gmina Mława)), Głuchów (gmina Głuchów)	cała droga DW360 - od DK35 (Ustrów Śląski) do DW361 (Głuchów)	2	5454	Powiat Wałbrzyski

1. Zaskarżony załącznik uchwały Nr XVI/428/15

w tym aspekcie może być w przypadku dróg wojewódzkich GPR – Generalny Pomiar ruchu, prowadzony przez GDDKiA co 5 lat na drogach krajowych i wojewódzkich. Dane w nim zawarte mogą być bardzo pomocne przy ocenie istotności danego odcinka drogi dla województwa. Przykładowo, można przy jego pomocy stwierdzić, jak wygląda ruch ogólny na drogach wojewódzkich i dany odcinek porównać do średniej w województwie, aby zobaczyć, jak dany odcinek przedstawia się na tle województwa (Rys. 2).

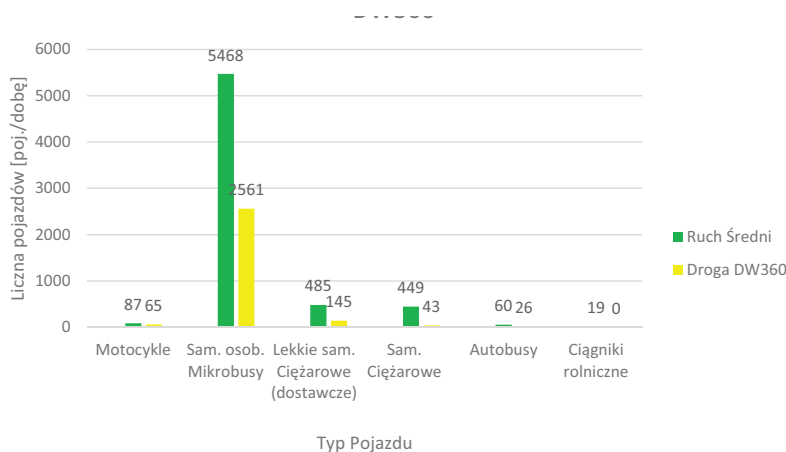
Na podstawie powyższego wykresu można w czytelny i łatwy sposób wykazać, jak dany odcinek prezentuje się na tle średniej w całym województwie, co może być argumentem przy próbie pozbawienia takiego odcinka kategorii ruchu.

Nie mniej istotnym elementem jest również sama struktura ruchu. W tym przypadku nie liczy się tylko liczba pojazdów poruszająca się po drodze, ale ich typ. Należy stwierdzić, który typ pojazdu najlepiej oddaje definicję drogi wojewódzkiej (np. ciągniki rolnicze wskazują na lokalny charakter drogi) oraz jak jego udział przedstawia się na średniej województwa i jak wpływa to na charakter drogi (Rys. 3). Innymi danymi, które mogą być wykorzystane przy uzasadnieniu pozbawiania drogi wojewódzkiej kategorii, jest ukazanie zmiany ruchu na danych odcinku w ciągu ostatnich lat oraz na przykład faktu zmniejszania się liczby pojazdów, co może świadczyć o spadku znaczenia danego odcinka dla sieci dróg (Rys. 4).

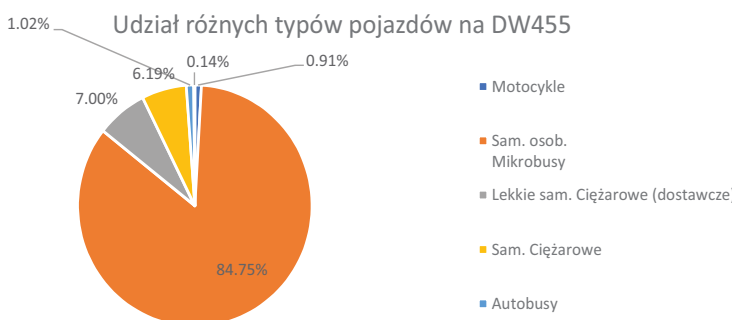
Do analizy tego, czy dany odcinek drogi wciąż spełnia zakładane definicje, można również sporządzić prognozy ruchu na lata następne. Wówczas na ich podstawie można również wyciągnąć wnioski w sprawie, czy analizowana droga może zostać pozbawiona kategorii i przekazana do niższych organów samorządowych. Podane porady dotyczące analizy odcinków dróg wojewódzkich, można również wykorzystać przy analizie dróg powiatowych. Trzeba jednak zaznaczyć, że pomiar ruchu na drogach powiatowych nie jest ogólnie dostępny, jak informacje pozyskane z Generalnego Pomiaru Ruchu.

Podsumowanie

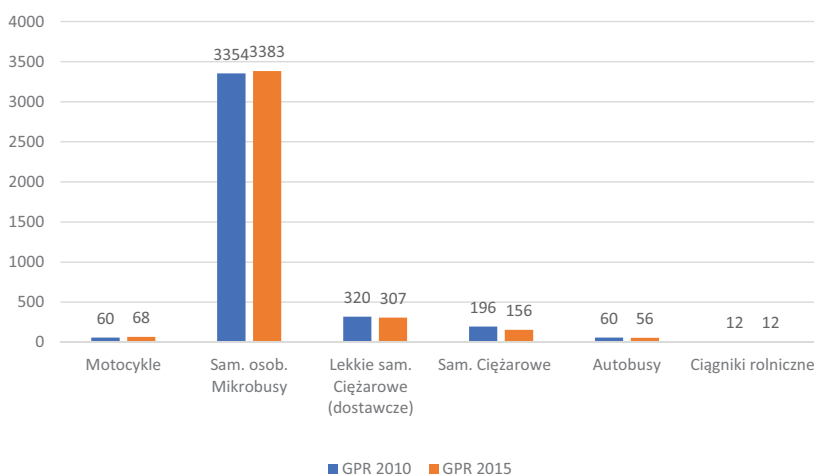
Na podstawie przeprowadzonych analiz uchwał, można stwierdzić, że stosowanie tak zwanej ustawy kaskadowej wciąż jest problematyczne dla organów samorządowych. Jednak dzięki wskazówkom, które możemy znaleźć w wyrokach sądowych, można znaleźć odpowiednie kryteria uzasadnienia pozbawienia kategorii danego odcinka drogi. Chciałbym też zaznaczyć, że podane w artykule analizy danych do-



2. Porównanie ruchu średniego na drogach wojewódzkich do DW360



3. Udział różnych typów pojazdów na DW455



4. Zmiana w ruchu na DW392: Lata 2010 – 2015

tyczących dróg wojewódzkich mogą być wykorzystane również w przypadku dróg powiatowych, przy których pojawiają się podobne problemy. ◀

Materiały źródłowe

[1] Prawidłowe pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, Mateusz Karciarz, 17.01.2017, Prawo dla Samorządu.
 [2] Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, poz 870 z dnia 24.06.2015r.
 [3] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.
 [4] Uchwała Nr XVI/428/15 z dnia 26 listopada 2015 r. Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

[5] III SA/Wr 359/16 – Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.09.2016 r.
 [6] Uchwała Nr XIV/399/16 z dnia 25 stycznia 2016 r. Sejmiku Województwa Wielkopolskiego.
 [7] SA/PO 468/16 Wyrok WSA w Poznaniu z 16.02.2017 r.
 [8] Uchwała Nr XXVII/730/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 lutego 2017 r.
 [9] Uchwała Nr XXV/766/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 29 września 2017 r.
 [10] Wyniki GPR 2010 na drogach wojewódzkich, GDDKiA.
 [11] Wyniki GPR 2015 na drogach wojewódzkich, GDDKiA.