

Dominik Tyrawa

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0001-6385-9726

dominik.tyrawa@interia.pl

O drogach niechcianych w związku z funkcjonalizmem dróg publicznych i procedurą kaskadową

Wstęp

Dynamiczny rozwój infrastruktury drogowej w naszym kraju w ostatnich latach przekłada się przede wszystkim na zmiany społeczno-gospodarcze, wymiar inwestycyjny, także w zakresie zamieszkiwania. Przede wszystkim pojawiają się jednak dotychczas nieznanne problemy prawne z tym związane. Można stwierdzić, że ustawodawca nie do końca sprostał nowym wyzwaniom w tym zakresie, co przekłada się na istotne problemy szczególne.

Przedmiotowa analiza została oparta nie o założenia teoretyczne, lecz rozwiązania faktyczne. Analiza ta dotyczy rozwoju infrastruktury drogowej na terenie powiatu stalowowolskiego i powiatu niżańskiego, usytuowanych na północy województwa podkarpackiego, tj. budowy obwodnicy miasta Stalowej Woli i Niska, w ciągu drogi krajowej nr 77, łączącej Lipnik w wojewódzkie świętokrzyskim (skrzyżowanie z drogą krajową nr 9 Radom–Rzeszów) z Przemysłem. Droga ta ma duże znaczenie komunikacyjne dla terenów, przez które przechodzi (wzdłuż rzeki San), będąc uzupełnieniem sieci drogowej naszego kraju, łącząc docelowo centralną Polskę z jej południowo-wschodnią częścią. Droga ta jest także istotnym uzupełnieniem systemu autostrad i dróg ekspresowych, gdyż jest bezpośrednio skomunikowana z istniejącymi już odcinkami autostrady A4 (na odcinku Rzeszów – granica państwa z Ukrainą) oraz drogi ekspresowej S19 (na odcinku Rzeszów–Lublin), a w przyszłości także drogi ekspresowej S74.

Przedmiotowa obwodnica Stalowej Woli i Niska została otwarta w maju 2021 r. Liczy ponad 15 km i kosztowała ponad 300 mln zł. Jej otwarcie spowodowało istotne problemy prawne i faktyczne związane z dotychczasowym starodrożem tejsze drogi, ukazując niedoskonałość rozwiązań prawnych.

Istota dróg niechcianych w kontekście istnienia procedury kaskadowej

Pojęcie dróg niechcianych, określanych także jako drogi niczyje, jest pojęciem dosyć nowym, które pojawiło się w nazewnictwie w zakresie prawa drogowego przede wszystkim w związku z raportem Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r.¹ Przyczyną pojawienia się tego pojęcia, jak i samego zjawiska, był fakt intensywnego rozwoju w zakresie budowy dróg w naszym kraju. Inwestycje te na poziomie centralnym dotyczyły rozbudowy infrastruktury dróg krajowych, przede wszystkim autostrad i dróg ekspresowych, ale też obwodnic. Ustawodawca uznał, że skoro powstała nowa inwestycja drogowa, spełniająca w tym zakresie szczegółowe wymogi techniczne, a co za tym idzie – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad² jako inwestor poniosła znaczne koszty związane z taką inwestycją, powinno dojść do zmiany (korekty) przebiegu drogi krajowej, gdzie nowo wybudowana droga zyskuje status drogi krajowej, a dotychczasowe starodroże³ powinno zyskać nowego właściciela i zarządcę.

Ustawowe rozwiązanie w tym zakresie miało dotyczyć budowy dróg krajowych, jako obwodnic wybranych miejscowości, oraz budowy dróg ekspresowych. W przypadku budowy autostrad obecnie musi istnieć bezpłatna alternatywa, także będąca drogą krajową⁴. W przypadku innych dróg krajowych nie nałożono takiego obowiązku, co oznacza, że starodroże powinno być przekazywane nowemu podmiotowi. Jest to jedna z możliwości pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, a drugą opcją będzie wyłączenie takiej drogi z użytkowania⁵. Skala tego zjawiska była na tyle duża, że mieliśmy do czynienia z istotnym rozwiązaniem prawa drogowego, wpływającym na funkcjonowanie niektórych z jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2004–2017 było to blisko 1400 km dróg, które po wybudowaniu i oddaniu ich do użytkowania, jako nowych dróg krajowych, przestały pełnić swoją dotychczasową funkcję, przechodząc na własność i pod zarząd jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Organizacja ruchu i utrzymania dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad*, LKI.430.001.2018, nr ewid. 40/2018/P/17/075/LKI, Kielce 2018, dalej jako raport NIK.

² Jest to centralny urząd administracji rządowej w Polsce, który zarządza drogami krajowymi oraz autostradami i drogami ekspresowymi w naszym kraju, a także realizuje budżet państwa w tym zakresie.

³ Starodroże to droga, która w związku z wybudowaniem nowego odcinka drogi po innym śladzie utraciła dotychczasową kategorię – zob. raport NIK, s. 5.

⁴ Art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm.), dalej jako u.d.p.

⁵ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 7 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 165/09, Lex nr 515044.

Powyższe rozwiązanie to wskazana w tytule opracowania tzw. procedura kaskadowa⁶, określana także jako kaskadowy tryb dekatęgowizacji dróg⁷, uregulowana w ustawie o drogach publicznych⁸. Rozwiązanie to wprowadzono do polskiego systemu prawa drogowego z dniem 23 lutego 2000 r.⁹, a doprecyzowano z dniem 9 grudnia 2003 r.¹⁰ W brzmieniu tym odcinek drogi, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem, z chwilą oddania go do użytkowania, był pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczany go do kategorii drogi gminnej.

Powyższe rozwiązanie funkcjonujące do 8 lipca 2015 r. spotkało się z istotną krytyką, ponieważ zmiana statusu byłych dróg krajowych na drogi gminne nałożyła na gminy obowiązek utrzymania tychże dróg. Skutkowało to koniecznością ponoszenia dużych nakładów finansowych na te drogi, nierzadko na granicy płynności finansowej takiego podmiotu. Jednostki samorządu terytorialnego, nie dysponując odpowiednimi środkami na bieżące utrzymanie tychże dróg, walczyły o zmianę tego rozwiązania i osiągnęły to w związku z kolejną nowelizacją tejże ustawy, która zaczęła obowiązywać od 9 lipca 2015 r.¹¹

Ostateczne i aktualne brzemienne cytowanego przepisu to właśnie wzmiankowana procedura kaskadowa. Polega ona na tym, że odcinek drogi krajowej, który zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Takie zaliczenie nie ma jednak charakteru ostatecznego, gdyż zarówno sejmik województwa, jak i później rada powiatu mają możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej. Czyli docelowo droga taka stanie się drogą gminną. Innym elementem tejże nowelizacji było wprowadzenie rozwiązania, wedle którego rada gminy, w ciągu 90 dni, tj. do 8 października 2015 r. mogła pozbawić drogę zaliczoną do kategorii drogi gminnej jej statusu. Wówczas taka droga stawała się drogą wojewódzką. Nie mieliśmy jednak w takim przypadku do czynienia z decyzją ostateczną, gdyż samorząd wojewódzki mógł zarówno zatrzymać taką drogę, jak i przekazać ją do powiatu, ten zaś mógł zachować się analogicznie, tj. zachować taką drogę lub przekazać ją gminie lub gminom. Czyli w ostateczności droga taka znowu mogła stać się drogą gminną.

⁶ Zob. w tym zakresie M. Kruś, M. Princ, *Problematyka zakresu zadań gminy w odniesieniu do obowiązku przejęcia byłych dróg krajowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 213 czy też D. Tyrawa, *Garancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Lublin 2018, s. 334.

⁷ Por. wyrok NSA z 21 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1049/20, Lex nr 3080709.

⁸ Art. 10 ust. 5–5f u.d.p.

⁹ Art. 15 pkt 6 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 2000 r., Nr 12, poz. 136).

¹⁰ Art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2000 r., Nr 200, poz. 1953).

¹¹ Art. 1 pkt 1–2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 870).

Zatem drogami niechcianymi w takim przypadku są drogi, które otrzymują jednostki samorządu terytorialnego w związku z zastosowaniem opisanej procedury. Wydaje się, że jedynym ograniczeniem, jakie wprowadził w tym przypadku ustawodawca, jest stwierdzenie, wedle którego „można pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej” lub można „pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej”. Mamy w tym przypadku do czynienia z istotnym ograniczeniem, określanym jako zachowanie proporcjonalności¹², które uniemożliwia – niejako przy okazji – możliwość pozbycia się także innych dróg. Dodatkowo jest to rozwiązanie, wedle którego zmiana kategorii drogi następuje w sposób odmienny niż ogólne zasady u.d.p. oraz następuje to niezależnie od woli podmiotów zainteresowanych¹³.

Obok wspomnianych już problemów procedura kaskadowa budziła wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, gdyż podnoszono, że naruszona zostaje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego¹⁴. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak tego stanowiska doktryny¹⁵. Wydaje się, że wskazana i opisana procedura jest narzędziem, dzięki któremu może dochodzić do nieprawidłowości w zakresie zaliczenia dróg do poszczególnych kategorii, a co za tym idzie – naruszenia różnych bezpieczeństwa rodzajowych. Można w tym zakresie wskazać możliwość naruszenia bezpieczeństwa prawnego, zarówno indywidualnego – osobistego, gdy żaden podmiot władzy publicznej nie będzie poczuwał się do odpowiedzialności za utrzymanie takiej drogi, jak i zbiorowego, gdy jednostki samorządu terytorialnego „przerzucają się” prawem własności takiej drogi, co powoduje choćby nieprawidłowości w zakresie zarządzania taką drogą. Jako przykład szczególny można wskazać niedokonanie wyceny tychże dróg, niewprowadzenie ich do ewidencji środków trwałych jako odcinków będących obiektami budowlanymi oraz gruntów pod przejętymi drogami, a co za tym idzie – księgi rachunkowe takich jednostek będą prowadzone z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶. Czyli pośrednio naruszane jest także bezpieczeństwo ekonomiczne takiej jednostki.

Przejęcia takich dróg przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzić mogą także do zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa infrastrukturalnego. Przejęta w ten sposób infrastruktura jest elementem niechcianym przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, nierzadko jest ona w złym stanie technicz-

¹² Zob. wyrok NSA z 5 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 127/17, Lex nr 2447126.

¹³ Por. postanowienie NSA w Warszawie z 4 marca 2014 r., sygn. akt II GW 28/13, Lex nr 1450785 czy też postanowienie NSA w Warszawie z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 149/11, Lex nr 1122895.

¹⁴ M. Kruś, M. Princ, op. cit., s. 212–217.

¹⁵ Wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13, Lex nr 1712801.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.

nym, a nowy zarządca nie dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, które pozwoliłyby w odpowiednio zadbać o nią. Nierzadko nie ma też pomysłu, jak zarządzać takim odcinkiem, co może prowadzić w prosty sposób do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego osób, które korzystają z tychże dróg. Bezpieczeństwo ruchu drogowego będziemy rozumieć jako „stan niezagrożenia określonych dóbr, a bezpieczeństwo ruchu to ustanowiony formalnie zespół gwarancji powodujących dla uczestnika ruchu niezagrożenie jego dóbr”¹⁷ lub też jako „taki stan faktyczny na drogach publicznych, który umożliwia ogółowi użytkowników dróg – bez narażania z jakichkolwiek przyczyn, normalne funkcjonowanie lokomocji, a w szczególności zachowanie życia oraz korzystanie przez jednostki z przysługujących praw podmiotowych”¹⁸.

Funkcjonalizm dróg publicznych

Opisując funkcjonalizm dróg publicznych, można odnieść się do dwóch problemów szczególnych w tym zakresie, tj. do kategorii i klas, do jakich drogi te są zaliczone. Zgodnie z u.d.p. drogi publiczne, ze względu na ich funkcjonalizm w sieci drogowej, dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne. Mamy w tym przypadku do czynienia z odwzorowaniem prawa własności w zakresie dróg publicznych. Drugim elementem funkcjonalizmu jest pojęcie klasy, czyli *de facto* warunków technicznych, jakim powinna odpowiadać dana droga.

Opisując kategorie dróg publicznych¹⁹, należy przede wszystkim podkreślić, że konieczne będzie posiadanie prawa własności do gruntu, na którym taka droga jest posadowiona. Zatem potrzebną przesłanką do zaliczenia drogi do danej kategorii dróg jest legitymowanie się przez dany podmiot prawem własności do gruntów, przez które droga ta przebiega²⁰. Prawo dysponowania (obrotu) prawem własności dróg publicznych ma charakter ograniczony, ponieważ jedyną dopuszczalną formą obrotu taką nieruchomością jest możliwość jej przekazywania, w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii, tylko między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu

¹⁷ W. Karaś, Z. Nowakowski, M. Papala, K. Rajchel, *Prawo drogowe. Wypadki*, Rzeszów 1998, s. 18.

¹⁸ K. Rajchel, *Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Warszawa 2011, s. 18.

¹⁹ Słuszne jest stwierdzenie, że status drogi publicznej posiadają tylko drogi zaliczone do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, tj. do kategorii: dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 275/19, Lex nr 2699599.

²⁰ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 180/20, Lex nr 3033044. Dopiero nabycie takiego prawa nieruchomości daje możliwość podjęcia dalszych działań, czyli zastosowania stosownej procedury. Por. W. Szydło, *Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 114 i nast.

terytorialnego²¹. Innym elementem takiego działania może być jeszcze możliwość wyłączenia drogi z użytkowania²², która wówczas nie będzie zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych, tracąc ten status. Przejęcie tego typu to uregulowany przez prawo publiczne sposób przenoszenia prawa własności do nieruchomości zajętych przez drogi między podmiotami publicznymi²³.

Drugim elementem, który można zaliczyć do problematyki funkcjonalizmu dróg publicznych, jest problematyka klas dróg publicznych. W obowiązujących przepisach hierarchia tych dróg, począwszy od tych o najwyższych parametrach, jest następująca: autostrady (oznaczone symbolem „A”), drogi ekspresowe („S”), drogi główne ruchu przyspieszonego („GP”), drogi główne („G”), drogi zbiorcze („Z”), drogi lokalne („L”) oraz drogi dojazdowe („D”)²⁴. W obowiązujących przepisach mamy też wyraźne powiązanie klasy drogi publicznej z jej kategorią. W przypadku dróg krajowych będą to klasy: A, S lub GP, w przypadku dróg wojewódzkich klasy: GP lub G, w przypadku dróg powiatowych: klasy GP, G lub Z, a w przypadku dróg gminnych: GP, G, Z, L lub D²⁵. Należy jednak podkreślić, że wpływ warunków technicznych zgodnych z wytycznymi cytowanego rozporządzenia na możliwość zaliczenia danej drogi do jednej z kategorii dróg w myśl ustawy w praktyce będzie dwojaki, tj. możliwe wyróżnienie poglądu, wedle którego jedynie spełnienie wymogów technicznych uprawnia do zakwalifikowania danej drogi do jednej z kategorii dróg²⁶ lub też poglądu, wedle którego zaliczenie do jednej z kategorii dróg nie będzie uzależnione od spełnienia tychże warunków²⁷.

Opisując funkcjonalizm dróg publicznych, należy zauważyć, że w przypadku klas tychże dróg tworzono model, w ramach którego mamy do czynienia z dosyć swobodną możliwością działania w zakresie zaliczania dróg danej klasy do kategorii tych dróg. Wydaje się, że przyjęty w ten sposób model po to ma charakter elastyczny, aby w bardziej swobodny sposób móc przekazać takie drogi między wskazanymi podmiotami. Jednocześnie należy zauważyć, że daje

²¹ Zob. szerzej wyrok NSA z 19 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1113/18, Lex nr 3098816.

²² Por. wyrok NSA z 28 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 3382/19, Lex nr 3308084.

²³ Postanowienie SN z 15 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 315/14, Lex nr 1656515.

²⁴ § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 124 ze zm.).

²⁵ § 4 ust. 2 cytowanego rozporządzenia.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1749/11, Lex nr 1113943; wyrok WSA w Kielcach z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 708/09, Lex nr 600140; wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1285/07, Lex nr 485816; wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 129/2007, Lex nr 382625 czy też wyrok NSA w Warszawie z 20 października 2000 r., sygn. akt III SA 1432/99, Lex nr 47974.

²⁷ Wyrok NSA z 10 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1289/08, Lex nr 595038; wyrok WSA w Olsztynie z 18 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/OI 781/08, Lex nr 523879; wyrok WSA w Białymstoku z 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 262/07, Lex nr 506790 czy też wyrok NSA z 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1381/05, Lex nr 193984.

to możliwość budowania dróg wyższej klasy, także przez jednostki samorządu terytorialnego i przez to możliwe jest zwiększanie bezpieczeństwa osobistego osób, które korzystają z takiego rodzaju infrastruktury²⁸.

Nieco inaczej kształtuje się problematyka funkcjonalizmu w przypadku prezentowanych już kategorii dróg publicznych. Zgodnie z wyliczeniem, jakie mamy w u.d.p., do dróg krajowych zalicza się: autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych, drogi międzynarodowe, drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych, drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów), drogi alternatywne dla autostrad płatnych oraz drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich²⁹. W przypadku dróg wojewódzkich do tej kategorii dróg zaliczamy inne niż wskazane wcześniej drogi (czyli drogi krajowe), stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa³⁰. Zastosowanie w tym przypadku alternatywy powoduje, że wystarczy, iż tylko jeden z elementów zostanie spełniony, aby zgodnie z przytoczoną definicją taka droga spełniała warunek ustawowy w tym zakresie. W przypadku dróg powiatowych do tej kategorii dróg zaliczamy drogi inne niż wskazane, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą³¹. System kategorii dróg publicznych dopełniają drogi gminne, do których zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych³², z jednoczesnym zastrzeżeniem, że coraz częściej możliwe jest wyróżnienie nowej kategorii dróg, tj. dróg wewnętrznych ogólnodostępnych, niezaliczonych do żadnej z kategorii dróg publicznych i których wyróżnienie prawnie jest kwestionowane, a ich wyróżnienie jest *de facto* działaniem faktycznym³³.

Zaliczenie do określonej kategorii dróg publicznych danej drogi może nastąpić albo z mocy prawa, albo w związku z podjęciem stosownej uchwały przez

²⁸ D. Tyrawa, op. cit., s. 325–326.

²⁹ Art. 5 ust. 1 u.d.p.

³⁰ Art. 6 ust. 1 u.d.p.

³¹ Art. 6a ust. 1 u.d.p.

³² Art. 7 ust. 1 u.d.p. Zastrzec w tym przypadku należy, że w przypadku drogi wewnętrznej, jeśli jej lokalizacja czyni z niej drogę realizującą cele publiczne określonej grupy ludzi i dodatkowo jeśli spełnia ona wszystkie wymagania techniczne prawem przewidziane dla dróg publicznych, wówczas gmina nie może odmówić przejścia drogi wewnętrznej na drogę gminną. Zob. szerzej: T. Kierzyk, *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent” 2007, nr 12, s. 140 i nast.

³³ Szerzej na ten temat zob. S. Pawłowski, L. Staniszevska, *Charakter prawny dróg wewnętrznych – problemy legislacyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8, s. 11 i nast.

jednostkę uchwałodawczą danej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że prawdziwe będzie twierdzenie, wedle którego do uchwalenia takich aktów może dojść dopiero wtedy, gdy dokona się ustaleń faktycznych, a także subsumcji w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy dana droga lub tylko jej fragment odpowiadają ustawowo określonym kryteriom dla drogi publicznej danej kategorii³⁴, czyli po raz kolejny mamy wyraźne odniesienie do funkcjonalizmu. Podjęcie stosownej uchwały wymaga tożsamości przedmiotu, którego taka uchwała dotyczy³⁵, i jednocześnie mamy w tym przypadku do czynienia z aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującym³⁶.

Opisany tryb kaskadowy stanowi swoiste *lex specialis* w stosunku do regulacji ustawowej³⁷, która normuje kwestie związane z pozbawianiem drogi dotychczasowej kategorii w trybie zwykłym³⁸. Kaskadowa dekategoryzacja dróg następować będzie wedle zarówno odmiennych reguł proceduralnych, jak i temporalnych, odnoszących się do momentu wystąpienia skutku przekazania zadań i kompetencji na inny podmiot administracyjny³⁹, czyli w tym przypadku odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że właściwa jednostka uchwałodawcza samorządu terytorialnego powinna w podjętej uchwale uwzględnić, czy przemawiana droga spełnia dotyczącą jej definicję ustawową⁴⁰. Słuszne będzie twierdzenie, wedle którego właściwe organy, podejmując stosowną uchwałę, stosując tryb kaskadowy, nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowych kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczone są dwoma wymogami: pierwszym, określanym jako proporcjonalność (by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, z jednoczesnym zastrzeżeniem że odcinki tak przekazywanych dróg powinny być określone⁴¹

³⁴ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 146.

³⁵ Wyrok WSA w Kielcach z 27 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 481/21, Lex nr 3192570.

³⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 16 października 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 730/19, Lex nr 3038542.

³⁷ Art. 10 ust. 1–3 u.d.p. Zob. także postanowienia NSA: z 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 52/11, Lex nr 1068565; z 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 76/11, Lex nr 1068573; z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 148/11, Lex nr 1113281; z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 149/11, Lex nr 1122895, z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OW 21/12, Lex nr 1265003; z 4 marca 2014 r., sygn. akt II GW 28/13, Lex nr 1450785 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 23 września 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 600/16, Lex nr 2145564; wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 63/17, Lex nr 2309025.

³⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 45/20, Lex nr 3043479; wyrok NSA z 25 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2536/17, Lex nr 2719642.

³⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 31 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 372/21, Lex nr 3197544.

⁴⁰ Wyrok NSA z 21 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1049/20, Lex nr 3080709.

⁴¹ Powinno być to dokładnie i w sposób niewątpliwy dookreślone, o jaki odcinek drogi w takim przypadku chodzi. Por. wyrok WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 243/19, Lex nr 2650977.

właściwymi jednostkami miary⁴²), jak drugim wymogiem, który jest zawarty w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., czyli definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii⁴³. Powyższe oznacza, że podmioty te powinny stosować definicję dróg publicznych w sposób negatywny, tj. muszą wykazać, że dana droga nie spełnia w danym momencie definicji danej kategorii drogi. Wynika to z konstrukcji, wedle której organy te powinny podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, gdyż następuje to *ex lege*⁴⁴, ale w sprawie pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii⁴⁵. Twierdzenie, że mamy w tym przypadku do czynienia ze swobodnym uznaniem działania organu administracji samorządowej, będzie niewłaściwe⁴⁶.

Dodatkowo należy zauważyć, że uchwała podjęta w związku z procedurą kaskadową powinna zawierać szczegółowe uzasadnienie w zakresie braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi kryteriów uzasadniających uznanie jej za drogę właściwej klasy, potwierdzające zasadność przyjętego rozwiązania⁴⁷. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby niczym nieograniczone władztwo, dające właściwej jednostce prawo do arbitralnego przerzucania na inne organy zadań związanych z administrowaniem drogami publicznymi⁴⁸, przede wszystkim po to, aby uniknąć sytuacji, w których dochodziłoby do prób przekazywania dróg „w dół”, za wszelką cenę⁴⁹, celem unikania wydatków związanych z utrzymaniem takich dróg i przerzucania tych wydatków na jednostki mniejsze⁵⁰.

Podsumowując, dana droga publiczna, w zakresie kategorii, do której jest zaliczona, winna spełniać cztery przesłanki. Dwie z nich to przesłanki o charakterze formalnym, gdzie wedle pierwszej droga winna być zaliczona do da-

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 26 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2448/20, Lex nr 3179055.

⁴³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1462/17, Lex nr 2494786; wyrok WSA w Olsztynie z 8 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 3/18, Lex nr 2445062; wyrok NSA z 3 września 2021 r., sygn. akt I OSK 3777/18, Lex nr 3231938; wyrok WSA w Poznaniu z 26 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Po 788/20, Lex nr 3164012; wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1800/20, Lex nr 3173475; wyrok WSA w Krakowie z 14 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 25/19, Lex nr 2678936; wyrok WSA w Łodzi z 30 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1051/16, Lex nr 2269554; wyrok WSA w Poznaniu z 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Po 655/16, Lex nr 2253848; wyrok WSA w Łodzi z 22 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 1160/17, Lex nr 2464964.

⁴⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 665/14, Lex nr 1636497; wyrok WSA w Łodzi z 29 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1050/16, Lex nr 2276481.

⁴⁵ Wyrok NSA z 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 990/21, Lex nr 3258272.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2778/16, Lex nr 2434373.

⁴⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 1064/19, Lex nr 3047883.

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 14 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 1134/19, Lex nr 2798722.

⁴⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 2 sierpnia 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 422/17, Lex nr 2334339.

⁵⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 8 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 3/18, Lex nr 2445062; wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 1034/17, Lex nr 2444319.

nej kategorii czy to z mocy ustawy, czy w drodze aktu prawa miejscowego, oraz druga, wedle której droga taka powinna być wyszczególniona we właściwym wykazie takich dróg. Kolejne dwie przesłanki mają charakter materialny – pierwsza, gdzie do elementu materialnego dochodzi element techniczny, czyli konieczność spełnienia właściwych wymagań technicznych oraz druga, gdzie uwidoczniiony jest właśnie funkcjonalizm, czyli spełnienie warunku ustawowego w zakresie roli (funkcji) w systemie dróg publicznych w naszym kraju.

Prawne problemy związane z budową obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu drogi krajowej nr 77

Powyższa analiza ma charakter rozważań teoretycznych wraz z praktycznymi odniesieniami, których owocem jest cytowane w opracowaniu orzecznictwo. Niemniej rozważania te należy dopełnić opisaniem jednego z przypadków zastosowania procedury kaskadowej, czyli opisaniem zawirowań, do jakich doszło po wybudowaniu obwodnicy miasta Stalowa Wola i Nisko w ciągu drogi krajowej⁵¹ nr 77 i tego, w jaki sposób zostały rozwiązane problemy przynależności powstałego w ten sposób starodroża.

Starodroże to miało następujący przebieg:

- I odcinek – połączenie od skrzyżowania o ruchu okrężnym (tzw. ronda), usytuowanego w ciągu ulicy Chopina (i łącznika teje drogi z DK) w Stalowej Woli, do skrzyżowania teje drogi z Alejami Jana Pawła II. Jednocześnie należy wskazać, że droga ta w niezrozumiały dla autora sposób miała dotychczas kategorię drogi gminnej, co oznacza brak ciągłości wzmiankowanej DK, co też było sprzeczne z podstawową zasadą odnoszącą się do kategoryzacji dróg publicznych,
- II odcinek – od wskazanego skrzyżowania do skrzyżowania z drogą wojewódzka⁵² nr 871⁵³,
- III odcinek – od wskazanego skrzyżowania, aż do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1024R,
- IV odcinek – od wskazanego skrzyżowania aż do tzw. ronda turbinowego, z którego odchodzi droga-łącznik do DK 77,
- V odcinek – od wskazanego skrzyżowania, poprzez przejazd kolejowy, aż do granic miast Stalowa Wola i Nisko,
- VI odcinek – od granic miast Stalowa Wola i Nisko do skrzyżowania z DW 872⁵⁴,

⁵¹ Dalej jako DK.

⁵² Dalej jako DW.

⁵³ Droga relacji Stalowa Wola–Tarnobrzeg.

⁵⁴ Droga relacji Łoniów–Nisko.

- VII odcinek – od wskazanego skrzyżowania do skrzyżowania o ruchu okrężnym, usytuowanego w ciągu DW 878 (dawna DK 19),
- VIII odcinek – od wskazanego skrzyżowania do skrzyżowania o ruchu okrężnym (węzła drogowego), gdzie krzyżuje się wskazane starodroże z nowym przebiegiem DK 77 i drogą ekspresową S19.

I, II i III odcinek to dwie jezdnie po dwa pasy, oddzielone pasem zieleni. IV odcinek i częściowo V droga jednojezdniowa, zawierająca cztery pasy ruchu. V odcinek (częściowo) oraz VI, VII i VIII to droga jednojezdniowa, zawierająca dwa pasy ruchu.

W pierwszej kolejności, w związku z zakończeniem wskazanej inwestycji, z mocy prawa samorząd województwa podkarpackiego przejął całe starodroże opisanej drogi z zastrzeżeniem pierwszego odcinka, gdzie konieczna była uchwała Rady Miasta Stalowa Wola o przekazaniu wskazanego odcinka samorządowi wojewódzkiemu⁵⁵. Z mocy prawa odcinek II oraz odcinek VII zostały uznane za drogi wojewódzkie, a pozostałe odcinki zostały przekazane samorządom powiatowym stalowowolskiemu i niżańskiemu⁵⁶. Zgodnie z faktami medialnymi, które jednak jeszcze nie zostały skonkretyzowane, właściwym aktem prawa miejscowego miasto Stalowa Wola ma przejąć od tożsamego powiatu wskazanego jako III i IV odcinki starodroża DK 77⁵⁷.

Jako uzasadnienie takiego działania samorządu województwa wskazano konieczność zachowania spójności istniejącej sieci dróg wojewódzkich, gdzie odcinek I i II stał się w ten sposób przedłużeniem DW 871, a odcinek VII przedłużeniem DW 872. Wskazane powyżej przejeścia, w ramach trybu kaskadowego, nastąpiły z dniem wskazanym w podjętych uchwałach z jednoczesnym zastrzeżeniem, że miarodajna w tym zakresie nie jest tylko i wyłącznie dyspozycja wynikająca z u.d.p., ale też przepisy ogólne, donoszące się do ogłaszania aktów normatywnych⁵⁸. Z punktu widzenia spójności dróg wydaje się to właściwe. Jednak zupełnie został pominięty aspekt funkcjonalizmu starodroża. To w dalszym ciągu jest jeden ciąg komunikacyjny, który częściowo stracił

⁵⁵ Uchwała nr XLI/482/2021 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej ul. Chopina i Łącznika ul. Chopina z Trasą Podskarpową (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 14 lipca 2021 r., poz. 2561) w związku z uchwałą nr XXXIX/649/21 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg wojewódzkich odcinka drogi na terenie województwa podkarpackiego (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 8 października 2021 r., poz. 3334).

⁵⁶ Uchwała nr XXXIX/647/21 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Stalowa Wola (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 8 października 2021 r., poz. 3336) oraz uchwała nr XXXIX/648/21 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Nisko (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 8 października 2021 r., poz. 3335).

⁵⁷ M. Rodecka, *Miastu przybędzie dróg. Dostanie je od powiatu*, 11 marca 2022 r., <https://www.stalowka.net/wiadomosci.php?dx=25795> (data dostępu: 20.05.2022).

⁵⁸ Wyrok NSA z 1 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2012/10, Lex nr 1079733.

rolę tranzytową (słusznie tracąc w ten sposób kategorię drogi krajowej), niemniej nie wykazano, że część z tych odcinków nie ma już statusu drogi wojewódzkiej. Posługiwanie się zasadą ciągłości dróg jest zasadne, gdy rzeczywiście nie da się logicznie poprowadzić takiej drogi w terenie (bądź też brak możliwości przyznania takiej drodze nowej numeracji, co jednak nie zachodzi w tym przypadku). DW 872 powinna zostać przedłużona aż do końca opisywanej obwodnicy, DW 871 powinna zostać poprowadzona od istniejącego dotychczas końca drogi aż do miejsca, gdzie spotka się z DW 872, a pozostały odcinek powinien być przedłużeniem DW 855⁵⁹ z zastrzeżeniem, że częściowo droga ta pokrywałaby się z DK 77, co jest jednak jak najbardziej dopuszczalne⁶⁰. Jest to jeszcze bardziej uzasadnione tym, że planowana jest budowa nowego mostu na Sanie we wzmiankowanym rejonie i korekta przebiegu DW 855, która będzie się wówczas zaczynać na skrzyżowaniu DK 77 i DW 871⁶¹. W ostateczności całe starodroże mogło zyskać nową numerację.

Dlatego też należy zastanowić się, czy nie doszło w tym przypadku do naruszenia przepisów prawa materialnego, właśnie w zakresie funkcjonalizmu dróg publicznych⁶². Dodatkowo wydaje się, że rola poszczególnych dróg w systemie dróg publicznych jest ponad inne zasady, np. rozłożenia kosztów utrzymania tychże dróg między poszczególne jednostki organizacyjne⁶³.

W ocenie autora samorząd województwa podkarpackiego nie wykazał, że drogi przekazane samorządom powiatowym straciły funkcję dróg wojewódzkich. Wydaje się, że właściwe samorządy powiatowe miały legitymacje, aby zaskarżyć te uchwały, czego jednak nie zrobiły. Zabrakło także działania wojewody w tym zakresie, który także miał legitymację wystąpienia do sądu administracyjnego. Także działanie prezydenta miasta Stalowej Woli budzi wątpliwości w zakresie legalności działania, z zastrzeżeniem jednak, że samo działanie ma wymiar polityczno-wizerunkowy (promocyjny).

Podsumowanie

Pojęcie dróg niechcianych bezpośrednio jest związane z procedurą kaskadową. Wydaje się, że aktualne rozwiązanie w tym zakresie jest zdecydowanie lepsze niż to, które funkcjonowało poprzednio. Jednocześnie jest to rozwiązanie, które ma charakter niedoskonały. Przede wszystkim wynika to z dalszej

⁵⁹ Droga relacji Stalowa Wola–Kraśnik.

⁶⁰ Taka sytuacja częściowo dotyczy wskazanej już w tekście DW 872, pokrywającej się częściowo z DK 9.

⁶¹ Można byłoby zaproponować połączenie DW 871 i DW 855, wedle przywołanej zasady ciągłości dróg i „uwolnić” w ten sposób jedną z numeracji dróg.

⁶² Por. uwagi zawarte w wyroku WSA w Szczecinie z 23 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1338/16, Lex nr 2258447.

⁶³ Wyrok SN z 20 sierpnia 2015 r., sygn. akt II CSK 637/14, Lex nr 1813350.

nieprecyzyjności rozwiązania, a także niewłaściwego sposobu rozumienia tego przepisu przez wojewódzkie i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego. Potwierdzeniem takiej tezy jest liczba orzeczeń, które zostały zacytowane w opracowaniu.

Ponadto taka interpretacja i stosowanie wskazanych przepisów u.d.p. jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa prawnego, bezpieczeństwa infrastrukturalnego oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przejmowanie dróg niechcianych przez samorządy powoduje, że mamy do czynienia z działaniem bez właściwej podstawy prawnej. Powoduje to dalsze zagrożenia, czyli przejęcie infrastruktury, w sytuacji gdy samorządy nie są do tego przygotowane. To zaś może powodować niewłaściwe dbanie o ten rodzaj infrastruktury, brak środków finansowych na jej utrzymanie i konieczność przesuwania tychże środków z innych zadań. Docelowo może powodować zagrożenie w ruchu drogowym uczestników tegoż ruchu, ale też zagrożenie w innych sferach działania jednostek samorządowych.

Wykaz literatury

- Karaś W., Nowakowski Z., Papała M., Rajchel K., *Prawo drogowe. Wypadki*, Zakład Prawa i Administracji Wydziału Zarządzania i Marketingu Politechniki Rzeszowskiej im. I. Łukasiewicza, Rzeszów 1998.
- Kruś M., Princ M., *Problematyka zakresu zadań gminy w odniesieniu do obowiązku przejęcia byłych dróg krajowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Kierzyk T., *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent” 2007, nr 12.
- Pawłowski S., Staniszevska L., *Charakter prawny dróg wewnętrznych – problemy legislacyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 8.
- Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Organizacja ruchu i utrzymania dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad*, LKI.430.001.2018, nr ewid. 40/2018/P/17/075/LKI, Kielce 2018.
- Rajchel K., *Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Tow. Nauk. Powszechne S.A., Warszawa 2011.
- Rodecka M., *Miastu przybędzie dróg. Dostanie je od powiatu*, 11 marca 2022 r., <https://www.stalowka.net/wiadomosci.php?dx=25795>.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Szydło W., *Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2.
- Tyrawa D., *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Wyd. KUL, Lublin 2018.

Summary

About unwanted roads in a relationship with the functionalism of public roads and the cascade procedure

Keywords: administrative law, public roads, cascade procedure, functionalism, local government.

The concept of unwanted roads is a concept that has appeared in the practice of Polish road law in connection with the cascade procedure, as well as the development of road infrastructure in our country. The aim of the article was a thorough analysis of these solutions, especially in terms of the latest views of the doctrine and the latest jurisprudence of administrative courts. The conclusions to be formulated are not of a positive nature. It seems that, in particular, voivodeship and powiat self-governments still inappropriately apply these provisions, which translates into a number of threats, especially in the field of legal safety, infrastructure safety and the safety of road users.