

Uchwała Nr 145/948/2021
Zarządu Powiatu Stalowowolskiego
z dnia 8 września 2021 r.

w sprawie zajęcia stanowiska dotyczącego podjętej przez Sejmik Województwa Podkarpackiego Uchwały Nr XXXIX/647/21 w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Stalowa Wola.

Na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.) w związku z art. 10 ust. 5 b Ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.) Zarząd Powiatu Stalowowolskiego uchwala co następuje:

§ 1

Zajmuje się stanowisko dotyczące podjętej przez Sejmik Województwa Podkarpackiego Uchwały Nr XXXIX/647/21 w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Stalowa Wola, zgodnie z załącznikiem do niniejszej Uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Staroście Powiatu Stalowowolskiego.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Janusz Zarzeczny

Starosta Stalowowolski

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

STANOWISKO ZARZĄDU POWIATU STALOWOWOLSKIEGO

Zarząd Powiatu Stalowowolskiego zajmuje stanowisko wobec uchwały Sejmiku Województwa Podkarpackiego nr XXXIX/647/21 z dnia 30.08.2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Stalowa Wola. Zdaniem Zarządu Powiatu ww. uchwała jest sprzeczna z prawem, a tym samym powinna zostać poddana negatywnej weryfikacji w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego, w oparciu o treść art. 82 Ustawy o Samorządzie Województwa.

Wspomnianą uchwałą Sejmik Województwa Podkarpackiego pozbawił kategorii dróg wojewódzkich na terenie miasta Stalowa Wola odcinek drogi wojewódzkiej od km 48+730 do granicy miast Stalowej Woli i Niska (była droga krajowa nr 77), który to został zaliczony do kategorii dróg wojewódzkich w związku z wybudowaniem i oddaniem do użytkowania obwodnicy miast Nisko i Stalowa Wola, dokonany w trybie art. 10, ust. 5 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. 2021, poz. 1376 t.j.).

Uchwałą nr 280/5573/21 z dnia 25.05.2021 r. Sejmik Województwa Podkarpackiego poinformował Zarząd Powiatu Stalowowolskiego o zamiarze podjęcia Uchwały w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Stalowa Wola, wypełniając tym samym zobowiązanie z art. 10, ust. 5b Ustawy o Drogach Publicznych. Do informacji tej dołączone było uzasadnienie, którego meritum opierało się wyłącznie na stwierdzeniu, że „zasada prawidłowego kształtowania sieci dróg publicznych nakazuje, aby drogi danej kategorii zaczynały się i kończyły na drogach, co najmniej tej samej kategorii drogi.”

Uchwałą nr 130/859/2021 z dnia 10.06.2021 r. Zarząd Powiatu Stalowowolskiego wyraził swoje negatywne stanowisko wobec otrzymanego projektu.

Podjęta przez Sejmik Województwa Podkarpackiego w dniu 30.08.2021 r. uchwała nr XXXIX/647/21 w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Stalowej Woli, w swojej treści i w zakresie uzasadnienia powieliła co do słowa treść projektu uchwały i jej uzasadnienia, otrzymanego przez Powiat Stalowowolski. Sejmik nie odniósł się w żaden sposób do przedłożonych zastrzeżeń, nadal utrzymując że powodem zmiany kategorii drogi jest nakaz aby drogi danej kategorii zaczynały się i kończyły na drogach, co najmniej tej samej kategorii. Tymczasem wskazać należy, że Sejmik Województwa jako organ stosujący art. 10 ust. 5a ustawy z dnia 21 marca 1985 roku

o drogach publicznych (zwana dalej u.d.p.) nie ma swobody w pozbawianiu danego odcinka drogi dotychczasowych kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczony jest określonymi wymogami prawnymi, których niespełnienie powinno skutkować wyeliminowaniem aktu prawnego z obiegu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że odcinek pozbawiany kategorii drogi wojewódzkiej powinien spełniać zawarte w art. 6 ust. 1 oraz art. 6a ust. 1 u.d.p. definicje legalne, wskazujące na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii. Podjęcie przez Sejmik Województwa uchwały w oparciu o art. 10, ust. 5a u.d.p. jest każdorazowo możliwe jedynie po wykazaniu, że dany odcinek drogi nie spełnia dłuższej definicji drogi wojewódzkiej. Teza taka znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tak m. in. Uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 26.02.2021 r., wydanym w sprawie III SA/Po 788/20, stwierdzając: „W ramach tzw. kaskadowego przekazywania drogi właściwe organy (sejmik województwa, rada powiatu) mają obowiązek - co do zasady - stosować definicje dróg publicznych w sposób negatywny. Wskazane organy mają bowiem obowiązek wykazać, że dana droga nie spełnia już definicji danej kategorii drogi (wojewódzkiej, powiatowej). Wynika to z tego, że kompetencja do podjęcia rozważanej uchwały dotyczy nie sprawy zaliczenia drogi do nowej kategorii, ale sprawy pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii (zdanie pierwsze art. 10 ust. 5a oraz art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych). Natomiast skutek zaliczenia go do wskazanej w ustawie innej kategorii drogi następuje ex lege (zdanie drugie art. 10 ust. 5a oraz art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych)”. Również i Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 05.01.2018 r., wydanym w sprawie o sygn. akt I OSK 127/17 uznał to stanowisko stwierdzając: „Zgodnie z generalnym podziałem dróg na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne, w majątku województwa samorządowego powinny pozostać drogi stanowiące połączenia między miastami, o znaczeniu regionalnym (dla województwa) oraz o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych (art. 6 ust. 1 u.d.p.) Sejmik województwa nie może podjąć zgodnej z prawem uchwały o pozbawieniu odcinka dotychczasowej kategorii drogi wojewódzkiej, jeśli odcinek ten nadal spełnia definicję drogi wojewódzkiej”.

W niniejszej sprawie Sejmik Województwa Podkarpackiego nie wykazał istnienia tej przesłanki. Nie było to przy tym możliwe, gdyż ta nie zachodzi. Zgodnie z treścią art. 6, ust. 1 u.d.p. do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 (tj. drogi krajowe), stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa.

Z kolei zgodnie z treścią art. 6a, ust. 1 u.d.p. do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.

Droga, którą Sejmik Województwa Podkarpackiego, chce pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej łączy dwa miasta, w których znajdują się siedziby powiatów – Stalową Wolę oraz Nisko. Bezsporne jest więc, że wypełnia kryterium drogi wojewódzkiej (stanowi połączenie między miastami) i nie wypełnia kryterium drogi powiatowej (nie stanowi połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin, ani siedzib gmin między sobą). Nie wykazano również negatywnego spełnienia drugiego członu definicji dróg wojewódzkich tj., że przedmiotowa droga nie ma znaczenia dla województwa. Uzasadnienie uchwały podejmowanej na podstawie art. 10 ust. 5a u.d.p. winno zawierać szczegółowe wyjaśnienie wskazujące na spełnienie przesłanek zastosowania ww. przepisu w tym utraty/braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi wojewódzkiej kryteriów uzasadniających uznawania jej za drogę wojewódzką oraz wykazanie spełnienia przesłanki proporcjonalności. Przesłanka dotycząca proporcjonalności nie została uwzględniona ani w projekcie uchwały otrzymanym przez Powiat Stalowowolski, ani w uzasadnieniu do uchwały Sejmiku ostatecznie pozbawiającej kategorii drogi.

Konieczne staje się wreszcie odniesienie do ujętej w uzasadnieniu ww. uchwały zasady prawidłowego kształtowania sieci dróg publicznych, zgodnie z którą drogi danej kategorii powinny zaczynać się i kończyć na drogach, co najmniej tej samej kategorii drogi.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że uzasadnienie podjętej przez Sejmik Województwa Uchwały pozbawiającej kategorię drogi wojewódzkiej nie wskazuje w żadnym zakresie podstawy prawnej przywołanej zasady. W takiej zaś sytuacji nie jest więc możliwe zweryfikowanie czy powołana w uchwale jej treść powinna mieć zastosowanie w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 17, ust. 3 u.d.p. Minister właściwy do spraw transportu może wydawać, rozpowszechniać lub rekomendować wzorce i standardy dotyczące przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony tych dróg, w formie opracowań, które są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu. W chwili obecnej w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury dostępny jest dokument pod nazwą Wytyczne Kształtowania Sieci Dróg, opatrzony symbolem WR-D-11-1 i wchodzący zgodnie z jego treścią w skład wzorców i standardów rekomendowanych przez

Ministra właściwego ds. transportu. Dokument ten nie zawiera twierdzenia jakoby drogi danej kategorii powinny zaczynać się i kończyć na drogach, co najmniej tej samej kategorii drogi. Co więcej w rozdziale 8, pkt (5), lit. d) Wytycznych zawarta jest definicja dróg wojewódzkich oznaczonych symbolem W1, z której wynika, że są to drogi bezpośrednio łączące stolicy powiatów oraz drogi dojazdowe do krajowych i regionalnych węzłów transportowych. Taką rolę zaś pełni odcinek drogi, który Sejmik Województwa Podkarpackiego planuje pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej. Widoczne jest więc, że Wytyczne Ministra właściwego do spraw transportu przemawiają za uznaniem przedmiotowego fragmentu drogi za drogę wojewódzką.

Wreszcie gdyby nawet przyjąć, że podstawa wskazana w uzasadnieniu uchwały Sejmiku powinna zostać uwzględniona, to nie odpowiada ona stanowi faktycznemu. Odcinek drogi, będący przedmiotem tej uchwały zaczyna się bowiem na km 48+730, gdzie łączy się z drogą wojewódzką nr 871. Z kolei koniec tego fragmentu stanowi granica miast Stalowej Woli i Niska. Następnie droga ta łączy się w Nisku z drogą wojewódzką nr 872. Tym samym nawet powołana w samej uchwale przesłanka (choć nie zostało wyjaśnione jej źródło) nie została spełniona w istniejącym stanie faktycznym.

Biorąc pod uwagę powołane powyżej okoliczności należy uznać, że nie zostały spełnione wymagania ustalone przepisami prawa ogólnie obowiązującego, które uzasadniałyby podjęcie uchwały o pozbawieniu kategorii drogi wojewódzkiej na terenie Miasta Stalowa Wola. W tej sytuacji podjęta przez Sejmik Województwa Podkarpackiego uchwała powinna zostać uznana za sprzeczną z prawem, a tym samym powinna zostać stwierdzona jej nieważność.

Janusz Zarzeczny

Starosta Stalowowolski

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)