



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

Or.A.0531/42/15

Warszawa, 13 lutego 2015 roku

Szanowny Pan
Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na Państwa pismo z 11 lutego 2015 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (RS-020-1210/15) uprzejmie informuję, że Związek Powiatów Polskich docenia inicjatywę poselską zmierzającą do przynajmniej częściowego rozwiązania problemu przekazywania gminom dawnych dróg krajowych i wprowadzenie w tym zakresie możliwości powtórnego przekwalifikowania tych dróg do kategorii dróg krajowych.

Nie możemy natomiast podzielić zdania projektodawców zawartego w uzasadnieniu do przedłożonego projektu. Nowelizacja ustawy o drogach publicznych z 13 września 2013r. w żadnym razie nie rozwiązywała problemów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie finansowania dróg i została przyjęta pomimo jednoznacznie negatywnej opinii środowisk samorządowych. Z tych względów Związek Powiatów Polskich oczywiście popiera decyzję Prezydenta RP o skierowaniu ustawy do Trybunału Konstytucyjnego i nie jest to odosobnione stanowisko. Stąd mamy nadzieję, że obecnie projektowane rozwiązania w ich ostatecznym kształcie uwzględnią będą interes jednostek samorządu terytorialnego.

W załączeniu przesyłamy do wiadomości:

- 1) Opinię Związku Powiatów Polskich skierowaną do Trybunału Konstytucyjnego;
- 2) Apel nr 8/2014 Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego z 19 września 2014 r.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Wegrzyn

Do wiadomości:

Poseł Grzegorz Schreiber – przedstawiciel wnioskodawców



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Marek Trams
POWIAT POLKOWICKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI
Marzena Kempieńska
POWIAT ŚWIECKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Cezary Gabryjańczyk
POWIAT ŁASKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Piotr Lech
POWIAT MILICKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Mirosław Pampuch
POWIAT OLSZTYŃSKI

Józef Reszke
POWIAT WEJHEROWSKI

Elżbieta Smolińska
POWIAT PRUSZKOWSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Wacław Strażewicz
POWIAT GIŻYCKI

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Zenon Szczepankowski
POWIAT PRZASNYSKI

Józef Tomal
POWIAT MYŚLENICKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Michał Karalus
POWIAT PLESZEWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

CZŁONKOWIE

Włodzimierz Brodiuk
POWIAT OSTRÓDZKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Zdzisław Kałamaga
POWIAT OSTROWIECKI

Ryszard Kurp
POWIAT WOLSZTYŃSKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWALSKI

Zygmunt Worsa
POWIAT ŚWIDNICKI

Robert Zakrzewski
POWIAT RADOMSZCZAŃSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/14/15

Warszawa, 30 stycznia 2015 roku

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Dotyczy: Kp 2/13

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 grudnia 2014 roku zawierające prośbę o przedstawienie określonych informacji związanych z trybem prac i treścią normatywną ustawy z dnia 13 września 2013 roku o zmianie ustawy o drogach publicznych Związek Powiatów Polskich wskazuje co następuje:

- 1) przedstawiciele Związku uczestniczyli w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy z dnia 13 września 2013 roku o zmianie ustawy o drogach publicznych, jednakże dopiero w końcowej ich fazie. Sytuacja taka wynikała z faktu, że ostatecznie uchwalona ustawa jest daleka od wszystkich trzech projektów (druki sejmowe nr 1031, 1032 i 1033), które się na nią złożyły i które nie budziły w środowisku powiatowym większych zastrzeżeń. Wszystkie wymienione projekty opierały się albo na pozostawieniu dotychczasowej kategorii drogi (projekt z druku nr 1032), albo też na jednoznacznym przypisaniu kategorii zastępowanym odcinkom dróg: odcinkom dróg krajowych – kategorii drogi wojewódzkiej (projekt z druku nr 1031) lub kategorii „o jeden niższej” (projekt z druku nr 1033). Żaden z tych projektów nie odnosił się też do sytuacji już zaistniałych. Projekt ustawy w nowej wersji (druk sejmowy nr 1599) nie został przesłany do zaopiniowania przez korporacje samorządowe, jednakże po powzięciu wiadomości o wprowadzonych głębokich zmianach, Związek Powiatów Polskich w dniu 6 września 2013 roku wystąpił do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego swoją negatywną opinią (pismo znak Or.A.0531/153/13) – było to już jednak na końcowym etapie prac nad projektem ustawy w Sejmie.

Negatywna opinia o ustawie została natomiast przedstawiona w Senacie przez Marka Wójcika, Dyrektora Biura Związku, na wspólnym posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 25 września 2013 roku (Zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (110.) oraz Komisji Gospodarki Narodowej (123.) w dniu 25 września 2013 roku, s. 7-8). Podniesione argumenty nie zostały jednak w żaden sposób przez senatorów uwzględnione.

technicznym. Takie przekazanie drogi nie jest obwarowane **żadnymi** przesłankami i nie przewiduje się żadnych konsekwencji czy obciążeń dla jednostek cedujących drogi.

Ratio legis jest oczywiście możliwe do odczytania – intencją jest tutaj doprowadzenie do takiego stanu, w którym jednostki samorządu terytorialnego będą zarządzać takimi drogami, którymi zarządzać powinny, czyli np. przekazanie drogi uznawanej prawnie za wojewódzką powiatowi, ze względu na faktyczny brak jej wojewódzkiego znaczenia. Problem w omawianej regulacji polega na tym, że brak jest **jakichkolwiek** prawnych kryteriów dokonywania przekazania dróg szczebel niżej. Oznacza to, że województwo lub powiat mogą wg własnego uznania zmieniać kategorię własnych dróg.

Istnieje uzasadniona obawa, że w ten sposób przekazywane będą drogi uznane przez cedującego za mało istotne i o złym stanie technicznym. Nie będzie to problemem dla powiatu, który w szybkim tempie będzie mógł przekazać niżej – do gminy – drogi otrzymane od województwa. Może doprowadzić to do tego, że gminy będą obciążone utrzymaniem wielu kilometrów dróg, którymi nigdy nie zarządzały – w ten sposób wyższe szczeble będą ratować własne budżety kosztem budżetów gminy. Nie można stracić z pola widzenia również tego, że oprócz ewentualnych remontów te drogi trzeba będzie utrzymywać, któremu to małe gminy znajdujące się na terenach, gdzie zimy są dłuższe, mogą nie sprostać finansowo.

By nie być gołosłownym warto podać przykład Gminy wiejskiej Otyń, będącej Członkiem Zrzeszenia. Gmina zarządza odcinkiem byłej drogi krajowej S3 o długości 6,55 km. W związku koniecznością utrzymania drogi w należyтым stanie technicznym (odsnieżaniem, koszenie traw na poboczach, uzupełnianie ubytków w nawierzchni), koszty zarządzania tym odcinkiem pochłaniają ok. 40% środków przeznaczonych w budżecie Gminy Otyń na drogi gminne w ogóle. Nie można oczekiwać więc, że bez najmniejszego problemu gminy będą sobie radzić finansowo w sytuacji przekazania im większej ilości dróg.

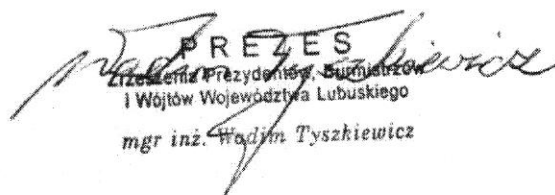
Jak podkreślano wyżej, jest możliwe uzasadnienie rzeczzonego projektu, ale sposób wprowadzania regulacji jest karygodny. Przede wszystkim należy zakwestionować brak kryteriów, na podstawie których miałyby być dokonywane przekazanie. W obecnym kształcie jednostka przekazująca nie musi wykazywać żadnego uzasadnienia dla zmiany charakteru drogi, a logicznym jest, że powinna być w związku z tym przeprowadzona chociażby szczątkowa procedura, np. poprzez zastrzeżenie wymogu przeprowadzenia audytu, czy zasięgnięcia opinii. Bez uregulowania kryteriów przekazywania dróg, wprowadzana do ustawy o drogach publicznych regulacja będzie stanowiła pole do nadużyć.

Ponadto, ustawa zmieniająca przewiduje kompletną jednostronność przy przekazywaniu dróg, poprzestając jedynie na obowiązku poinformowania jednostki samorządu terytorialnego otrzymującej drogę na 30 dni przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie. Brak jest

przeprowadzenia konsultacji, czy możliwości wniesienia opozycji, co stanowi naruszenie – w przypadku podmiotów wchodzących w skład Zrzeszenia – konstytucyjnej niezależności i samodzielności gmin, nie wspominając już o potencjalnym zrujnowaniu budżetów samorządowych.

Mając na względzie powyższe, Zrzeszenie Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego **ponownie apeluje o pilne i dogłębne przeanalizowanie projektu ustawy**. Głębsza dyskusja z pewnością pomoże – projekt powinien zostać bowiem ponownie przemyślany, a do samej regulacji wprowadzone istotne zmiany.

Łagów, dnia 18 września 2014r.


PREZES
Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów
i Wójtów Województwa Lubuskiego
mgr inż. Włodzimierz Tyszkiewicz

- 2) Związek ocenia zmiany zawarte w uchwalonej w dniu 13 września 2013 roku ustawie za nieracjonalne i szkodliwe z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że obecny stan prawny oparty na domniemaniu, że odcinek drogi zastąpiony odcinkiem nowowybudowanym jest zawsze drogą gminną – wymaga zmiany. O ile założenie to może być słuszne w przypadku obwodnic miast przebiegających wyłącznie przez jedną gminę, to stosowanie tego przepisu do odcinków tranzytowych, zastąpionych wybudowaną drogą ekspresową, prowadzi do sytuacji krzywdzącej dla gmin, które nie są w stanie utrzymać drogi mającej charakter odpowiadający nierzadko nadal drodze krajowej. Niestety rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 13 września 2013 roku nie rozwiązują wskazanego problemu.

Jeśli celem ustawy było zagwarantowanie, że odcinki dróg zastąpione nowowybudowanymi odcinkami zostaną skategoryzowane zgodnie z kryteriami zaliczania dróg do poszczególnych kategorii (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych) to cel ten nie jest osiągnięty. Zaproponowane kaskadowe przekazywanie dróg od zarządcy dróg wyższej kategorii do niższej nie stoi na przeszkodzie, aby województwo otrzymawszy fragment dawnej drogi krajowej, poprzez pozbawienie go kategorii drogi wojewódzkiej, przekazało go powiatowi, a ten zaś analogicznie gminie. Odpowiada to jednak obecnemu stanowi prawnemu, który poprzez przedmiotową ustawę miał zostać zmieniony.

Paradoks tej sytuacji objawia się jeszcze bardziej na tle przepisów incydentalnych. Art. 2 ust. 1 przyznaje bowiem radzie gminy prawo pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu dotychczasowym. Odcinek taki ma zostać zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej (art. 2 ust. 2 zd. 1), jednakże zgodnie z art. 2 ust. 2 zd. 2 zastosowanie w takim przypadku będą miały przepisy dodawanych w art. 10 ust. 5a-5d. Oznacza to jednak, że gmina, która pozbawiła kategorii drogi gminnej określony odcinek drogi po dwóch uchwałach – jednej sejmiku województwa, drugiej – rady powiatu – może ponownie stać się zarządcą tej samej drogi. Wyraźnie pokazuje to, że uchwalona ustawa jest irracjonalna.

Zarzuty nie ograniczają się jednak tylko do kwestii nieosiągnięcia zamierzonego celu. Zaproponowane rozwiązania będą bowiem mogły prowadzić do sytuacji jeszcze bardziej paradoksalnych, a to z przyczyn następujących:

- a) literalna wykładnia przepisów nie pozwala ustalić jakiej długości odcinki dróg mogą zostać pozbawione kategorii drogi wojewódzkiej czy drogi powiatowej, mocą odpowiednio uchwały sejmiku województwa lub rady powiatu. Dodawane w art. 10 ustawy o drogach publicznych ust. 5a i 5c posługują się pojęciem „proporcjonalnej długości”. Jak należy rozumieć intencją ustawodawcy było przekazywanie odcinków jeśli nie o identycznej, to przynajmniej zbliżonej długości. Natomiast pojęcie proporcjonalności – tak jak określa to Słownik Języka Polskiego – to sytuacja, w której coś ma określony stosunek części do całości lub wyraża określony stosunek do jakiejś wielkości. Również z matematycznego punktu widzenia proporcjonalność oznacza sytuację, w której wzajemny stosunek dwóch wielkości zmiennych jest stały. Proporcjonalność ma zatem sens w sytuacji, gdy porównywane są co najmniej cztery wielkości, ewentualnie przy dwóch wielkościach określony jest współczynnik proporcjonalności. Dwie wielkości są zawsze proporcjonalne do siebie. W efekcie zatem zaproponowane przepisy umożliwiają pozbawienie odpowiedniej kategorii drogi dowolnej długości - o ile tylko uprawniony organ (sejmik województwa lub rada powiatu) uzasadni "proporcjonalność" poszczególnych odcinków;

- b) uchwalona ustawa nie wymaga by pozbawiany wyższej kategorii był ten odcinek drogi, który został zastąpiony innym. W świetle przywołanych przepisów nie ma żadnych przeszkód, by województwo pozbawiło kategorii drogi wojewódzkiej w trybie art. 10 ust. 5a odcinek drogi położony w całkowicie innej części województwa niż przejęty na podstawie art. 10 ust. 5; analogicznie ukształtowana jest pozycja powiatu. Oznacza to, że na podstawie ustawy z dnia 13 września 2013 roku może się okazać, że powiat lub gmina – nie mające żadnego związku przestrzenno-funkcjonalnego z zastępowaną drogą – mogą stać się przymusowo zarządcą fragmentu dotychczasowej drogi wojewódzkiej (powiatowej), przebiegającej przez ich teren;
- c) uchwalona ustawa nie wymaga, by pozbawienie kategorii drogi wojewódzkiej czy powiatowej następowało z poszanowaniem kryteriów zaliczania dróg do poszczególnych kategorii (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Ustawa dopuszcza zatem do przymusowego nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego poziomu powiatowego i gminnego realizacji zadań na drogach, które nie spełniają kryteriów odpowiednio dróg powiatowych i gminnych – a co za tym idzie realizacji zadań, które powinny być zadaniami własnymi innego poziomu samorządu terytorialnego;
- d) uchwalona ustawa nie zapewnia zachowania spójności sieci drogowej. Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy. Opisana w przywołanym przepisie kompetencja dotyczy każdej z gmin z osobna. Jeśli zatem „stary” odcinek drogi przebiegał przez kilka gmin (a w przypadku zastępowanych odcinków dróg krajowych częstym przypadkiem były trzy gminy) to możliwa jest sytuacja, w której część drogi zachowa status drogi gminnej (jest to prawdopodobne w odniesieniu do odcinków przebiegających przez miasta), a część stanie się drogą wojewódzką – łamiąc spójność sieci.

Opisane przypadki nie tylko są nieracjonalne, lecz dodatkowo w istotny sposób naruszają zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ze wskazanych wyżej względów Związek Powiatów Polskich podziela stanowisko Prezydenta RP o niekonstytucyjności ustawy z dnia 13 września 2013 roku o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Marek Trams

Załączniki:

1. opinia ZPP do projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych z dnia 6 września 2013 roku, numer pisma Or.A.0531/153/13.
2. Zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 25 września 2013 roku.