



GENERALNA DYREKCJA DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD Oddział w Szczecinie KANCELARIA	
otrzymano	2010 -12- 16
Zał.	
Nr	
Skierowane do	

Warszawa, dnia 15/12/2010 roku

Andrzej Maciejewski
Zastępca Generalnego Dyrektora
Dróg Krajowych i Autostrad

GDDKIA-DZ-ZOK-prz-071-47/2010

Pan
Marcin Zydorowicz
Wojewoda Zachodniopomorski
Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

Szanowny Panie Wojewodo!

Nawiązując do pisma nr 1.3.0717-4-4/10-4[MB,KB] z dnia 13 grudnia 2010 roku dotyczącego zapewnienia przejezdności i bezpieczeństwa na stanowiącym własność gmin odcinku dawnej drogi krajowej nr 3, zastąpionej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), nowowytbudowanym odcinkiem drogi krajowej 5-3, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad stanowczo podkreśla, iż zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 5 ww. ustawy o drogach publicznych, cyt. „*Odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej*” w związku z czym w chwili obecnej brak jest podstawy prawnej do odstąpienia od przejęcia przez gminy zarządu przedmiotowego odcinka drogi publicznej (dawniej krajowej nr 3).

Na uzasadnienie powyższego twierdzenia należy w tym miejscu wskazać na fundamentalne w przedmiotowej materii stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 września 2005 r., sygn. akt K.46/2004, który orzekając o zgodności art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP wskazał m.in., że art. 10 ust. 5 wyraża zasadę nabywania *ex lege* przez gminę własności dróg należących dotychczas do Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 2a ustawy o drogach publicznych). Każdorazowe bowiem zastąpienie odcinka drogi należącego do innego podmiotu niż gmina odcinkiem nowym wiąże się z zaliczeniem odcinka zastąpionego do kategorii dróg gminnych. Drogi gminne stanowią przedmiot własności gminy. Przekwalifikowanie następujące z mocy prawa oznacza po pierwsze powiększenie zasobu własności gminy (zwiększenie jej

majątku), po drugie zaś – automatycznie wiąże się z powstaniem obciążeń w postaci konieczności wykonywania przez właściciela obowiązków zarządcy dróg.

Tak więc regulacja zawarta w art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych ma dwoisty wpływ na majątek gminy. Z jednej strony przewiduje dla gminy przysporzenie majątkowe, w postaci powiększenia jej własności o własność „starego” odcinka drogi. Z drugiej strony taka okoliczność powoduje konieczność ponoszenia wydatków na utrzymanie nowego przedmiotu własności. Właściciel nie ma przy tym wyboru zarówno co do możliwości samego nabycia własności, jak i co do tego, jakie koszty będzie ponosił na utrzymanie drogi, ponieważ w tym zakresie powinności zarządcy drogi są w poważnej mierze determinowane normatywnie.

Przywołując dalej argumentację Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać, że wejście w życie art. 10 ust. 5 było skorelowane w czasie z kilkoma zmianami prawa, wprowadzającymi nowe instrumenty zasilania finansowego samorządów w ogólności i zmiany w zakresie systemu utrzymania i finansowania dróg – w szczególności. Podstawowe znaczenie dla oceny powyższej regulacji mają systemowe zmiany zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego wynikające z wejścia w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966). Zmiana ta zbiegła się w czasie z wejściem w życie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dotyczy to zarówno nowych dochodów gmin, jak i zwiększenia ich udziału we wpływach z podatków dochodowych. Proponowano, by udział ten docelowo osiągnął 39,34% podatku od osób fizycznych, a także 5% z podatku od osób prawnych (sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – Sprawozdanie Stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu RP w dniu 17 października 2003 r.). W rzeczywistości natomiast art. 4 ust. 3 ustawy zwiększył udział gminy w podatku od osób prawnych do 6,71%.

Dalej Trybunał wskazuje, że art. 21 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tworzy możliwość uzupełnienia dochodów gmin, w sytuacji gdy zwiększeniu zakresu obowiązków nie towarzyszy wzrost istniejących dochodów. Te postanowienia, uszczegółowione przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2005 (Dz. U. Nr 214, poz. 2169), potwierdzają wniosek, że ustawodawca przewidział – co do zasady – mechanizmy zwiększenia (uzupełnienia) dochodów gmin na wypadek otrzymania zadań ustawowych włączających się z koniecznością ponoszenia nakładów. Znaczenie dla oceny samodzielności finansowej gmin w aspekcie art. 10 ust. 5

ma również fakt przesunięcia (zastąpienia) dużej części dochodów gmin w postaci dotacji do dochodów własnych gminy. Rozwiązanie to zwiększa elastyczność i efektywność gospodarowania środkami gminnymi; umożliwia zatem pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Stworzenie - jednocześnie z przyjęciem na tle niniejszej sprawy powierzenia gminom ustawowego rozwiązania w zakresie utrzymania dróg - od 1 stycznia 2004 roku nowego systemu finansów samorządowych oraz wprowadzenia zmian w art. 13 oraz art. 13b - 13g ustawy o drogach publicznych, oznacza, że zmiany dokonano w sposób kompleksowy. Wymaga wskazania, że jednocześnie zmieniono przepisy o opłatach związanych z korzystaniem z dróg publicznych, które mogą być pobierane przez jednostki samorządowe, np. za parkowanie pojazdów (art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ust. 4 i 7), za przejazd pojazdu nienormatywnego (art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 13c ust. 9), za przejazd przez obiekt mostowy (art. 13 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 13d ust. 5) czy jako opłata dodatkowa (art. 13f). Tym sposobem, wprowadzając nabycie z mocy prawa przez gminę własności danej drogi, stworzono potencjalne nowe uzupełniające źródła finansowania tych dróg, z których będą czerpać gminy.

Z powyższego wynika, że powiększenie majątku gminy własnością przebudowywanych dróg wymagających utrzymania i nakładów na to utrzymanie, a uprzednio należących do innego zasobu własnościowego, wiązało się ze stworzeniem nowego systemu wyposażania gmin w dochody. W każdym razie, w tym stadium stosowania nowo wprowadzonych przepisów brak jest dowodów pozwalających poddać w wątpliwość racjonalność ustawodawcy.

Ponadto jako przeciwwagę ciężarów związanych z nabyciem drogi należy wskazać korzyści dla społeczności lokalnej. Uzyskanie przez gminę nowej drogi lokalnej poprzez mechanizm art. 10 ust. 5 cyt. wyżej ustawy o drogach publicznych umożliwia skierowanie uciążliwego ruchu tranzytowego inną, nową trasą i pozostawienie drogi lokalnej do użytku głównie miejscowego. Mieszkańcy wielu miejscowości są z reguły zainteresowani takim rozwiązaniem, ze względu na bezpieczeństwo i wygodę.

Należy podkreślić, że zgodnie z wykładnią art. 10 ust.5 przedstawioną przez Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym orzeczeniu, zarówno fakt przymusowego przekazania gminie własności drogi, jak i obarczenie gminy obowiązkiem utrzymania dróg przebiegających przez jej terytorium - co do zasady nie stanowi naruszenia konstytucyjnej samodzielności finansowej gminy (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji), zwłaszcza że dotyczy to jednoczesnego uwłaszczenia gmin majątkiem nieruchomości i stworzenia lepszych warunków bezpieczeństwa i wygody dla miejscowej społeczności. Drogi, których własność gmina nabywa *ex lege* (por. art. 2a ustawy o drogach

publicznych), są drogami, które były utrzymywane w stanie nadającym się eksploatacji, przez dotychczasowego zarządcę, na którym ciążyły w tym zakresie identyczne powinności jak na gminie nabywającej własność spornego odcinka. W tej sytuacji nabycie własności nie powinno się wiązać bezpośrednio z koniecznością czynienia nieoczekiwanych, istotnych nakładów na utrzymanie nabytego odcinka drogi. Koncepcja, zgodnie z którą powiększa się majątek gminy o własność, której wykorzystanie (w interesie przede wszystkim lokalnym) wiąże się z koniecznością wydatków, opiera się na założeniu, że uwłaszczenie gminy następuje na nieruchomości (droga) utrzymywanej w należywym, poprawnym stanie.

Należy również podkreślić, iż Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w świetle obowiązującego systemu prawnego jest centralnym organem administracji publicznej właściwym w sprawach dróg krajowych. Generalny Dyrektor jest zarządcą oraz organem zarządzającym ruchem na drogach krajowych. Wspomnieć zatem należy o wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej fundamentalnej w tym względzie zasadzie praworządności, zgodnie z którą Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Wracając jednak do przytoczonego na wstępie pisma Pana Wojewody rozumiemy, że zawarte tam zobowiązanie opiera się na przepisie art. 25 ust.1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zobowiązanie do zapewnienia przejezdności i bezpieczeństwa na dawnej drodze nr 3 od 22 października br. drodze gminnej, przyjmujemy jako wezwanie do krótkoterminowej pomocy w tym zakresie przy zapewnieniu finansowania tego działania przez właściwych zarządców tej drogi, czyli poszczególne gminy. Do czynności takich przystąpiliśmy natychmiast kiedy stało się to konieczne ze względu na warunki atmosferyczne, aby nie narażać użytkowników drogi na utratę życia, zdrowia czy też utratę majątku w związku z brakiem jej utrzymania przez właściwego zarządcę. Działanie to nie może trwać jednak bezterminowo, jako że narażamy się tu na odpowiedzialność karną (art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do gmin, które mogą swobodnie przemieszczać środki w ramach posiadanego budżetu, w naszym przypadku takich możliwości nie ma, gdyż środki adresowane są wyłącznie do określonych zadań. Tak więc sprawując tymczasowe obowiązki zarządcy w oparciu o umowę godzlinową na zimowe utrzymanie dróg, której bieg kończy się w najbliższych dniach, również GDDKiA Oddział w Szczecinie znalazł się w sytuacji braku wykonawcy tych usług, a w szczególności braku podstaw prawnych do rozpoczęcia procedury udzielenia zamówienia publicznego.

Należy wskazać, że wszyscy uczestnicy spotkania u Pana Wojewody w dniu 1 grudnia 2010 roku zdawali sobie sprawę z odpowiedzialności za niewykonywanie zadań zarządcy drogi, czego skutkiem jest jak sądzimy przystąpienie niektórych gmin do sprawowania tych obowiązków co najmniej częściowo o czym niestety nie zostaliśmy powiadomieni oficjalnie. Wydaje się, że pismo Pana Wojewody z dnia 13 grudnia 2010 roku wywołało przekonanie u poszczególnych wójtów i burmistrzów, że nie muszą wykonywać swoich obowiązków do bliżej nieokreślonego czasu, kiedy „świadomie” zdecydują się na przejęcie drogi. Świadczy o tym naszym zdaniem oświadczenie burmistrzów i wójtów, wydane na spotkaniu w Lipianach w dniu 14 grudnia 2010 roku, a skierowane do Oddziału GDDKiA w Szczecinie w celu powiadomienia, iż reprezentowane przez nich gminy nie będą utrzymywały odcinka byłej drogi nr 3 gdyż nie czują się jej właścicielami. Pragniemy w tym względzie nadmienić, iż jeszcze w maju 2010 roku jeden z sygnatariuszy wskazanego powyżej oświadczenia podkreślał w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości że odcinek drogi krajowej nr 3 przechodzący przez Gminę Pyrzyce „z mocy obowiązującego prawa stanie się już latem lub jesienią bieżącego roku własnością Gminy Pyrzyce”(pkt 8 pisma Burmistrza Gminy Pyrzyce skierowanego do Pana Radosława Stępnia – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury nr IRG 5541-5/10 z dnia 21 maja 2010 roku- kopia w załączeniu). Ponadto należy podkreślić, że składający wskazane powyżej oświadczenie, zdają się nie uświadamiać sobie, że żadne oświadczenie, nawet największej liczby zobowiązanych, nie zdejmuje z nich obowiązku nałożonego przepisami o drogach publicznych. Wręcz przeciwnie, może spowodować pociągnięcie do odpowiedzialności karnej z tytułu niedopełnienia obowiązków, zagrożone karą do 3 lat pozbawienia wolności (art. 231 §1 kodeksu karnego).

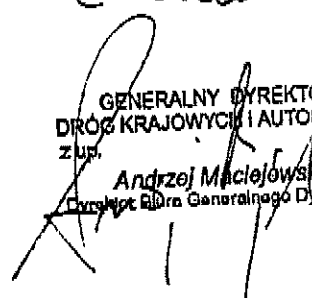
W związku z tym zaniechaniem w stosunku do burmistrzów i wójtów, którzy nie podjęli i nie podejmują czynności utrzymania drogi, zmuszeni jesteśmy złożyć stosowne zawiadomienie do prokuratury.

Niezależnie od tych działań, stoimy na stanowisku, że konieczna jest natychmiastowa współpraca wszystkich zainteresowanych w celu doprowadzenia do przestrzegania obowiązującego prawa, przy której to współpracy liczymy na zaangażowanie Pana Wojewody i Marszałka Województwa.

Należy podkreślić, że wykonywanie nałożonego na nas obowiązku utrzymania drogi, czasowo byłoby możliwe po złożeniu stosownych wniosków przez poszczególne gminy (zaopiniowanych przez sztab kryzysowy) o potrzebie skorzystania z pomocy (w tym również zasad ponoszenia przez gminy kosztów zimowego utrzymania drogi), o czym informowaliśmy na spotkaniu w dniu 1 grudnia 2010 roku. Wniosków takich

I stosownych decyzji w odniesieniu do każdej z gmin dotychczas nie otrzymaliśmy. Stąd prosimy o dalszą współpracę przy rozwiązaniu opisanego wyżej problemu.

Z szacunkiem,



GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
z up.
Andrzej Maciejowski
Dyrektor Biura Generalnego Dyrektora

Załączniki:

- kserokopia pisma Burmistrza Gminy Pyrzyce skierowanego do Pana Radosława Stępnia – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury nr IRG 5541-5/10 z dnia 21 maja 2010 roku

Otrzymuje:

- Adresat
- ad acta

Do wiadomości:

- Dyrektor Oddziału GDDKiA w Szczecinie